

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

dr Ryszard Balicki

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

BAS-2/17A

Warszawa, 09 stycznia 2017 r.

Ekspertyza dotycząca legalności 33. posiedzenia Sejmu RP odbytego w Sali Kolumnowej

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest ocena konstytucyjności, legalności oraz zgodności ze zwyczajami parlamentarnymi posiedzenia Sejmu (jego części), które odbyło się 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu. W szczególności ekspertyza dotyczy kwestii organizacji tego posiedzenia tj. m.in. zapewnienia dostępu do Sali posłów oraz przedstawicieli mediów, sposobu realizacji poszczególnych punktów porządku dziennego, dopuszczenia do składania wniosków formalnych przez członków izby oraz umożliwienia zabierania głosu w poszczególnych punktach.

II. Źródła prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1510);
3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992, nr 26, poz. 185 ze zm.).

III. Użyte skróty

1. „Konstytucja” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.
2. „Ustawa” – Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora;
3. „Regulamin Sejmu” – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
4. „Stenogram” – Sprawozdanie Stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r. (http://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter8.nsf/0/BBD0BCDEC4532500C125808B0071DB52/%24File/33_a_ksiazka.pdf);
5. „Notatka” – Notatka w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu RP, sporządzona przez p.o. Szefa Kancelarii Sejmu Agnieszkę Kaczmarską, ([http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEA-AGRNB9/\\$File/Notatka%20ws.%20kontynuacji%2033.%20posiedzenia%20Sejmu.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEA-AGRNB9/$File/Notatka%20ws.%20kontynuacji%2033.%20posiedzenia%20Sejmu.pdf));
6. „Sala Posiedzeń” – zwyczajowe miejsce odbywania posiedzeń Sejmu (sala posiedzeń plenarnych);
7. „Sala Kolumnowa” – Sala im. Kazimierza Pużaka.

IV. Stan faktyczny

1. Na dzień 16 grudnia 2016 r. zapowiedziane zostało 33. posiedzenie Sejmu RP, którego porządek dzienny obejmował 13 punktów, w tym rozpatrzenie sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 (trzecie czytanie).

2. W czasie trwania posiedzenia, podczas rozpatrywania punktu 7 porządku obrad (zob. od strony 55 stenogramu) posłowie wyrażali swój sprzeciw wobec uprzedniej decyzji Marszałka Sejmu ograniczającej swobodę realizacji obowiązków zawodowych przez dziennikarzy (decyzja ta sama w sobie winna być przedmiotem odrębnej analizy).

3. Podczas rozpatrywania trzeciego wniosku mniejszości do ustawy budżetowej pytanie chciał zadać poseł Michał Szczerba. Zgodnie z zapisem w stenogramie (s. 62 stenogramu) poseł zdążył powiedzieć jedynie „Panie Marszałku

Kochany! (*Wesołość na sali, oklaski*) Muzyka łagodzi obyczaje. Dlatego Warszawa jest...". W tym momencie prowadzący obrady Marszałek Sejmu Marek Kuchciński wyłączył posłowi mikrofon i wykluczył posła M. Szczerbę z obrad. Jakkolwiek pozostaje to poza przedmiotem niniejszej ekspertyzy należy podkreślić, że decyzja Marszałka Sejmu była pozbawiona podstaw regulaminowych, a więc niezgodna z prawem. Poseł M. Szczerba, korzystając ze swego uprawnienia poselskiego i zgodnie z regulaminem Sejmu rozpoczął zadawanie pytania związanego ze zgłoszonym wnioskiem mniejszości i nie przedłużył czasu swojej wypowiedzi, brak więc było merytorycznego i prawnego uzasadnienia podjętej przez Marszałka Sejmu decyzji.

4. Decyzja Marszałka Sejmu doprowadziła do pewnej eskalacji wydarzeń, a w ich efekcie ogłaszania przez Marszałka kolejnych przerw w obradach (s. 62 i 63 stenogramu). Po wznowieniu obrad o godz. 15.41 (s. 64 stenogramu) Marszałek – pomimo wezwań posłów „Przywróć posła!” – przystąpił do rozpatrywania kolejnego, piątego wniosku mniejszości. Po przeprowadzeniu głosowania elektronicznego okazało się, że na Sali Obrad nie było kworum (w głosowaniu wzięło udział 190 posłów; „za” głosowało 16, „przeciw” – 172, a wstrzymało się 2 posłów; s. 64 stenogramu). Ze stenogramu wynika, że w tym momencie posłowie zablokowali mównicę sejmową, a Marszałek zarządził przerwę w obradach stwierdzając: „Muszę ogłosić przerwę z powodu braku kworum” (s. 64 stenogramu).

5. Z *Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* wynika, że o godzinie 21, na zwołanym Konwencie Seniorów Marszałek Sejmu zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. Dalej w Notatce stwierdza się „Wobec braku reakcji, Marszałek Sejmu podjął decyzję o zmianie miejsca posiedzenia na Salę Kolumnową. Wszyscy posłowie zostali poinformowani sms-em o godzinie i miejscu wznowienia obrad Sejmu. Informacja ta była również wyświetlana na ekranach w sali plenarnej”.

6. W tym czasie w Sali Kolumnowej trwało posiedzenie Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. Sala ta, zgodnie z dokonanym na początku kadencji Sejmu podziałem jest w dyspozycji klubu Prawa i Sprawiedliwości (jest to zgodne z ukształtowanym już zwyczajem, że sala ta staje się „sala klubowa” największego klubu w Sejmie).

7. Z treści stenogramu (s. 64) wynika, że o godzinie 21.40, Marszałek Sejmu ogłosił posłom obecnym w Sali Kolumnowej wznowienie obrad.

8. Posłowie rozpatrywali następujące punkty porządku dziennego: 7 (ustawa budżetowa); 2 (ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin); 5 (uchwała Senatu w sprawie zmiany niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia przedsiębiorców); 6 (uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz ustawy o ochronie roślin); 8 (ustawa o zmianie ustawy o instytutach badawczych); 9 (ustawa o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego); 10 (ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw); 12 (uchwała Senatu w sprawie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym); 13 (uchwała Senatu w sprawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym).

9. Jak wynika ze sporządzonego stenogramu (s. 71), o godzinie 23.24 obrady zostały zakończone. Wyczerpanie bogatego i ważnego porządku obrad (m.in. ustawa budżetowa), obejmującego liczne głosowania przeprowadzone wyłącznie za pomocą podniesienia ręki i – w efekcie – wymagające żmudnego zliczania oddanych głosów przez wyznaczonych sekretarzy zajęło posłom zebranym w Sali Kolumnowej niespełna 2 godziny. Stanowi to zapewne nierejestrowany rekord prac parlamentarnych. Można mieć jednak uzasadnione przekonanie, że przy ogólnym zamieszaniu panującym w Sali Kolumnowej, przemieszczaniu się posłów i napiętej atmosferze regulaminowe procedowanie było znacznie utrudnione, a chwilami i niemożliwe.

V. Analiza prawna

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest ocena konstytucyjności, legalności oraz zgodności ze zwyczajami parlamentarnymi części 33. posiedzenia Sejmu posiedzenia Sejmu odbytego w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej. Jednak aby to uczynić nie można poprzestać jedynie na analizie formalnej możliwości (zarządzenia) odbycia posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż w sejmowej Sali

Posiedzeń plenarnych. Konieczne jest rozważenie także sposobu zwołania posiedzenia (zmiany miejsca jego odbywania), respektowanie wymogów formalnych dotyczących posiedzenia Sejmu, a także przebieg samego posiedzenia. Dopiero uwzględnienie wszystkich powyższych czynników pozwoli na ocenę, czy odbyte obrady były posiedzeniem Sejmu zwołanym i przeprowadzonym zgodnie z wymogami obowiązującego prawa.

2. Regulacja zasad procesu legislacyjnego

Proces stanowienie prawa w Polsce jedynie w podstawowym zakresie został uregulowany postanowieniami Konstytucji RP. Normy konstytucyjne określają więc krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą (art. 118 Konstytucji RP) jak i zasady postępowania z już uchwalonymi ustawami (art. 121 i 122 Konstytucji RP). Jednak konstytucja definiuje także posiedzenie plenarne Sejmu jako miejsce ostatecznego uchwalenia ustawy po zrealizowaniu procedury trzech czytań (art. 119 i 120 Konstytucji RP) oraz instytucję pilnych projektów ustawodawczych i odrębności w sposobie ich uchwalenia (art. 123 Konstytucji RP).

3. Autonomia parlamentarna

Szczegółowe uregulowanie zasad prac ustawodawczych Sejmu zostało – zgodnie z postanowieniami Konstytucji – zrealizowane w Regulaminie Sejmu. Jest to zgodne z zasadą autonomii parlamentu (autonomii izby). Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny zasada ta jest jedną z podstawowych zasad kształtujących pozycję parlamentu w systemie organów państwowych. Definiując pojęcie autonomii parlamentarnej Trybunał stwierdził, że oznacza to „wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego wymieniona zasada obejmuje nie tylko sprawy wewnętrznej organizacji izb oraz postępowań parlamentarnych, ale również m.in. wyłączność decyzji w sprawach składu personalnego organów izb, budżetu izb i jego wykonania, immunitetu parlamentarzystów oraz wyłączność zarządzania terenem parlamentu. Autonomia parlamentu stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwowych. Umożliwia ona

zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami”¹.

Jednak zasada autonomii parlamentarnej funkcjonująca w oparciu o normę art. 112 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Granice autonomii parlamentarnej są bowiem wyrażone w innych normach Konstytucji. W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy rodzaje konstytucyjnych uregulowań ograniczających autonomię regulaminową: 1) konstytucyjne określenie statusu niektórych organów wewnętrznych Sejmu, 2) konstytucyjne unormowanie niektórych elementów procedury parlamentarnej, 3) konstytucyjne odesłanie do regulacji ustawowej określonych spraw z zakresu materii regulaminowej².

Zasada autonomii parlamentu nie może więc być rozumiana jako swoiste przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy jego prac. Sejm, działając w ramach autonomii, ma obowiązek wziąć pod uwagę konsekwencje wynikające z innych zasad konstytucyjnych³.

Formalnym wyrazem autonomii Sejmu jest jego Regulamin. Stosunek Regulaminu do Konstytucji nie budzi w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego żadnych wątpliwości. Regulamin Sejmu jest aktem postawionym niewątpliwie poniżej Konstytucji w systemie źródeł prawa i jak każdy akt normatywny w państwie musi być zgodny z Konstytucją⁴. Tak więc postanowienia Regulaminu nie mogą być sprzeczne z Konstytucją, przeciwnie, muszą być sformułowane w taki sposób aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację norm, zasad i wartości konstytucyjnych⁵.

Należy przy tym podkreślić, że oprócz tych norm konstytucyjnych, które bezpośrednio regulują zasady funkcjonowania Sejmu (w tym istotne dla materii ekspertyzy zagadnienie jawności obrad, o którym mowa w art. 113 Konstytucji) Sejm, tak jak każdy organ władzy publicznej, jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), oraz zobowiązany jest aby zapewnić efektywną możliwość realizacji prawa do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji).

¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 08/99, OTK ZU 1999/3/41.

² Zob. M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 52.

³ Zob. szerzej E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, Zeszyty Prawnicze 2012, nr 2(34), s. 13 i nast.

⁴ Orzeczenie TK z 23 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92 (http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/1993/U_10_92.pdf; dostęp 7 stycznia 2017).

⁵ Zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 21.

4. Miejsce obrad Sejmu

Możliwość przeniesienia obrad poza salę posiedzeń plenarnych nie jest normowana przez postanowienia Konstytucji ani też regulaminu Sejmu, w szczególności też – regulamin Sejmu nie zawiera normy określającej obowiązek odbywania obrad w określonym, prawnie zdeterminowanym miejscu. Należy więc – *a contrario* – przyjąć, że nie ma przeszkód prawnych do odbycia posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sala Posiedzeń⁶.

Niemniej należy podkreślić, że posiedzenie Sejmu, zgodnie z utartym poglądem doktryny to „zgromadzenie pełnego składu izby w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym”⁷. Regułą jest więc odbywanie posiedzeń w miejscu tradycyjnie przeznaczonym do odbywania obrad – Sali posiedzeń plenarnych. Umożliwia to – przynajmniej potencjalnie – respektowanie zasady majestatu tworzenia najwyższego prawa z zachowanie należytej powagi i dostojęstwa.

Sama Sala Kolumnowa była już raz wykorzystana jako miejsc obrad Sejmu, co może także zostać uznane za rozstrzygnięcie precedensowe. Miało to miejsce 12 sierpnia 2010 r. i dotyczyło odbytego wówczas jednodniowego, 73 posiedzenia Sejmu VI kadencji. Warto jednak przywołać tę sytuację – miała ona niewątpliwie charakter nadzwyczajny. Posiedzenie zostało zwołane w czasie tzw. „wakacji parlamentarnych”, w związku z koniecznością uchwalenia dwóch ustaw niezbędnych do działań mających na celu usunięcie skutków występujących na terenie części kraju powodzi⁸. Nie mogło się odbyć w Sali Plenarnej z uwagi na trwający w niej remont. Na czas posiedzenia Sala Kolumnowa została odpowiednio przygotowana, w szczególności przygotowane zostały miejsca siedzące (krzesła) dla wszystkich obecnych parlamentarzystów i członków rządu oraz odpowiednie miejsce dla

⁶ Warto jednak podkreślić, że Regulamin Sejmu na określenie miejsca odbywania obrad Sejmu używa dwóch pojęć. W art. 1 ust. 3 użyte zostało pojęcie „sala obrad Sejmu”, natomiast we wszystkich pozostałych przypadkach używane jest pojęcie „sala posiedzeń” (art. 7 ust. 1; art. 170 ust. 4; art. 172 ust. 1 pkt 3; art. 175 ust. 1 i 5).

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 236.

⁸ Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 73. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 sierpnia 2010 r. ([http://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter6.nsf/0/8D0F9CA85528C5C4C12577810038C819/\\$file/73_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter6.nsf/0/8D0F9CA85528C5C4C12577810038C819/$file/73_ksiazka.pdf); dostęp 7 stycznia 2017).

zapewnienia możliwości pracy dziennikarzom (w tym dla kamer transmitujących obrady)⁹.

Tak więc przysługujące Marszałkowi Sejmu prawo podjęcia decyzji o odbyciu posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sala Posiedzeń plenarnych nie jest w doktrynie kwestionowane. Uwzględniając jednak nawet konstytucyjną i regulaminową pozycję Marszałka Sejmu brak jest podstaw do przyjęcia założenia o całkowitej dowolności przesłanek podjęcia takiej decyzji.

W przypadku wydarzeń mających miejsce w dniu 16 grudnia 2016 r. mieliśmy do czynienia ze zmianą miejsca odbywania jedynie części posiedzenia Sejmu, i to w sytuacji kiedy posiedzenie zostało zwołane uprzednio w celu odbycia obrad w sposób typowym i ze zwyczajowo określonym miejscem – czyli Sali posiedzeń plenarnych. Regulamin Sejmu nie normuje takiej kwestii. W art. 171 ust. 1 określone jedynie zostało, że „Marszałek Sejmu najpóźniej na 7 dni przed planowanym posiedzeniem zawiadamia o dacie i porządku dziennym tego posiedzenia posłów, Prezydenta, Marszałka Senatu, członków Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka”. Natomiast w ust. 2 tego artykułu przyznane jest Marszałkowi Sejmu, prawo do skrócenia 7-dniowego terminu o którym jest mowa w ust. 1, może to nastąpić w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Użyta klauzula „szczególnie uzasadnionych przypadków”, pozwala Marszałkowi Sejmu na pewną swobodę w podejmowaniu decyzji o skróceniu terminu. Jednak nadal w mocy winien pozostać wymóg prawidłowego zawiadomienia posłów. Trudno uznać, aby regulaminową formą zawiadomienia było przesłanie posłom sms-a o godzinie i miejscu wznowienia obrad oraz wyświetlenie takiej informacji na ekranach w Sali Posiedzeń plenarnych.

Jednak doświadczenie życiowe wymaga także uwzględnienia sytuacji nadzwyczajnych, w których może dojść do konieczności przeniesienia części obrad w inne miejsce. Należy więc uznać, że Marszałek Sejmu może – na podstawie art. 10 Regulaminu Sejmu – podjąć konieczne w takich okolicznościach decyzje.

Jednak odpowiedź na pytanie jakie to mają być decyzji nie może zależeć wyłącznie od faktu wystąpienia obstrukcji obrad przez grupę posłów w Sali

⁹ Na zdjęciach z tego posiedzenia widać np. jak ustawione zostały krzesła – po obu bokach Sali, przez całą jej długość, co w radykalny sposób jest odmienne od ich usytuowania w dniu 16 grudnia 2016 r.

Posiedzeń. Podejmowane decyzje zawsze muszą być konsekwencją realizacji przez Marszałka jego konstytucyjnej i regulaminowej roli. Marszałek jest organem kierowniczym całego Sejmu i winien zajmować stanowisko neutralnego arbitra i organizatora prac parlamentarnych¹⁰, nie zaś pozostawać reprezentantem rządzącej większości¹¹.

Nawet jednak w przypadku zwołania (przeniesienia) posiedzenia do Sali innej niż Sala Posiedzeń konieczne jest zapewnienie wszystkim posłom odpowiednich i zgodnych ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz z Regulaminem warunków niezbędnych dla wypełnienia powierzonych powierzonego im mandatu.

Warto przy tym podkreślić, że Regulamin Sejmu nie jest przygotowany na taką nadzwyczajną sytuację i nie daje podstaw do wprowadzenia – nawet koniecznych wówczas – odstępstw. Np. w przypadku odbywania obrad poza Salą Posiedzeń i bez odwołania się do procedury głosowania imiennego nie będzie możliwości dołączenia do stenogramu imiennego wykazu wyników głosowania (o którym jest mowa w art. 176 ust. 2 Regulaminu). Nie będzie również możliwa realizacja normy art. 172 ust. 1 pkt 3, czyli „umożliwienia publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii”.

Odbywanie obrad w innym pomieszczeniu niż Sala Posiedzeń nie jest więc niezgodne z Regulaminem Sejmu, lecz winno pozostać zastrzeżone dla sytuacji nadzwyczajnych i być realizowane przy maksymalnie powszechnej akceptacji sił politycznych reprezentowanych w Sejmie¹².

5. Swoboda udziału posłów w obradach

W oparciu o udostępnione nagrania trudno jednoznacznie stwierdzić czy, i w jakim zakresie ograniczona została swoboda posłów w wejściu do Sali Kolumnowej. Bezsporne pozostaje jednak, że posłowie na Sejm RP zostali potraktowani nierównoprawnie, część z nich została zaproszona do Sali Kolumnowej wcześniej i otrzymała możliwość zajęcia miejsca siedzącego (posłowie Klubu Prawa

¹⁰ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 240.

¹¹ W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego podkreśla się konieczność pewnego dystansu Marszałka od bieżących sporów politycznych; zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 81-82.

¹² Sytuacja taka miała miejsce podczas obrad 12 sierpnia 2010 r., jak podkreślił Marszałek Sejmu prowadzący wówczas obrady „Decyzję o naszym spotkaniu podjąłem po konsultacji z klubami /.../”, a konsensus polityczny zauważalny był także w wynikach przeprowadzonych głosowań, we każdym z nich, wszyscy zebrani na posiedzeniu posłowie, niezależnie od swoich barw partyjnych głosowali jednolicie; zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 73. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 sierpnia 2010 r.; s. 21 -22

i Sprawiedliwości, uczestniczący w odbywającym się uprzednio w tej Sali posiedzeniu Klubu), natomiast pozostała część posłów została zawiadomiona sms-em o czasie rozpoczęcia obrad i miała ograniczony czas (10 minut) na stawienie się w Sali.

Warto przy tym podkreślić, że jeżeli nawet pozostali posłowie podjęliby decyzję o przejściu do Sali Kolumnowej to nie mogliby zająć miejsc siedzących (w Sali było jedynie kilkadziesiąt wolnych krzeseł). W ten sposób posłom nie zapewniono warunków do wykonywania mandatu poselskiego za co – zgodnie z art. 199 Regulaminu – odpowiada Kancelaria Sejmu.

Na przedstawionych nagraniach widać także, że ograniczona była swoboda ruchu posłów, zarówno w samej Sali Kolumnowej (o czym niżej) jak i korytarzach z nią sąsiadujących, a zwłaszcza możliwość wejścia do Sali innymi – poza głównym – wejściem.

Z analizy sporządzonego stenogramu wynika również, że Marszałek Sejmu nie reagował na zgłaszane przez posłów wnioski formalne ani też nie umożliwił im zabrania głosu podczas trwania obrad. Podjęte działania pozostają więc w oczywistej sprzeczności z normą art. 182 (w tym zwłaszcza ust. 2) oraz art. 188 regulaminu Sejmu.

Prawo posłów do zgłoszenia wniosku formalnego, a także prawo do wypowiedzi i zadania pytania (w regulaminowo dopuszczalnych formach i czasie) stanowi istotną część gwarancji wykonywania mandatu posła i nie może zostać ograniczono.

Doszło w ten sposób do naruszenia nie tylko postanowień regulaminu Sejmu ale także złamana została Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W szczególności naruszona została dyspozycja art. 14 ustawy, w której stwierdza się, że poseł podczas wykonywania swoich obowiązków ma (m.in.) prawo do uczestniczenia w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał oraz do uczestniczenia w dyskusjach nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm.

Konieczne jest także poddanie analizie (np. przez Komisję Etyki Poselskiej) zachowania niektórych posłów obecnych na Sali, którzy – niekiedy w sposób agresywny – uniemożliwiali przejście posłów bliżej stołu prezydialnego, tak aby zabrać głos z usytuowanej tam mównicy.

6. Kworum

Kworum definiowane jest w literaturze przedmiotu jako minimalna liczba członków organu kolegialnego, których obecność podczas głosowania jest wymagana dla ważności podejmowanych decyzji. Podkreśla się także, że ustanowienie w art. 120 Konstytucji RP kworum na poziomie co najmniej połowy ustawowej liczby posłów „stanowi gwarancje poszanowania zasad stanowienia prawa i podejmowania uchwał w państwie demokratycznym”¹³.

Zgodzić się przy tym należy z ustaleniami doktryny, że „warunek kworum będzie dotrzymany nie po stwierdzeniu określonej liczby podpisów na liście obecności lub stwierdzeniu określonej liczby kart potwierdzających obecność włożonych do urządzenia służącego do przeprowadzenia głosowania, ale jedynie w przypadku stwierdzenia faktycznej obecności na posiedzeniu wymaganej liczby posłów. Dlatego Marszałek Sejmu prowadzący obrady powinien w razie jakichkolwiek wątpliwości ustalić ją tuż przed głosowaniem”¹⁴. Znaczenie wniosków formalnych podkreśla także Regulamin Sejmu stwierdzając, że dla ich zgłoszenia Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia.

W odniesieniu do obrad odbywanych w Sali Kolumnowej brak jest jednoznacznych przesłanek do stwierdzenia obecności, bądź też braku kworum umożliwiającego wiążące podejmowanie decyzji. Z uwagi na brak możliwości głosowania przy wykorzystaniu aparatury do głosowania elektronicznego, Marszałek Sejmu podjął decyzję o głosowaniu przez podniesienie ręki i liczenie głosów przez wyznaczonych posłów-sekretarzy. Jednak sposób realizacji tej decyzji budzi daleko idące wątpliwości. Przede wszystkim, pomimo podziału Sali na 10 sektorów i wyznaczenia 10 sekretarzy, jak również – jak wynika z treści zawartej na stronie 64 stenogramu – pomimo formalnego sprawdzenia czy wyznaczeni sekretarze są przy przydzielonych im sektorach, w zbiorczych wynikach głosowania ujętych zostało jedynie 8 sektorów. Z deklaracji złożonych przez dwoje z wyznaczonych sekretarzy (poseł Elżbietę Borowską i posła Krystiana Jarubasa) wynika, że nie tylko nie uczestniczyli oni w liczeniu głosów ale też nie było ich podczas obrad w Sali

¹³ Zob. R. Grabowski, *Kworum* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 223.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 609 (i powołane tam orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Kolumnowej. Z treści ujawnionych w stenogramie wynika, że dopiero po przeprowadzeniu 6 głosowań, w tym głosowania nad całością ustawy budżetowej Marszałek Sejmu stwierdził nieobecność poseł Elżbiety Borowskiej (wypowiedź Marszałka Sejmu: „Pani poseł Elżbieta Borowska, sekretarz sektora drugiego, jest proszona”; s. 64 stenogramu).

Niezależnie nawet od powyższych wątpliwości dotyczących technicznej strony prowadzonych głosowań należy podkreślić, że doszło do naruszenia Regulaminu poprzez niedopuszczenie zgłaszanych przez posła Sławomira Nitrasa (i kilkakrotnie ponawianego) oraz przez poseł Joannę Muchę wniosków formalnych o sprawdzenie kworum (s. 65 stenogramu i nast.).

Należy przy tym zaznaczyć, że sprawdzenie istnienia kworum winien zainicjować także i Marszałek Sejmu z własnej inicjatywy. Wystarczającym powodem do tego powinien być fakt, że ostatnie głosowanie przeprowadzone przy wykorzystaniu aparatury do głosowania elektronicznego przed zarządną przerwą wykazało, że wzięło w nim udział jedynie 190 posłów (s. 64 stenogramu).

7. „Zblokowane” głosowanie poprawek i wniosków mniejszości

Podczas obrad w Sali Kolumnowej Marszałek Sejmu przedstawił zebranim posłom wniosek, który miał złożyć przewodniczący Komisji Finansów Publicznych poseł Jacek Sasin. Marszałek stwierdził, że jest to wniosek formalny zgłoszony na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania polegającą na przegłosowaniu łącznym poprawek zaopiniowanych pozytywnie przez komisję, a także łącznym przegłosowaniu wniosków mniejszości oraz poprawek zaopiniowanych negatywnie.

W konsekwencji zgłoszonego wniosku Prezydium Sejmu podjęło uchwałę w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu, wydaną po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Zgodnie z zapisem stenogramu podjęta uchwała miała następującą treść: „Zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości zamieszczone w sprawozdaniu komisji”.

Po zrelacjonowaniu uchwały Prezydium Sejmu Marszałek Sejmu zarządził głosownie wniosku formalnego posła J. Sasina, pomimo, że z głosem przeciwnym (sprzeciw) zgłaszał się poseł Sławomir Nitras. Marszałek Sejmu, wbrew treści art. 184 ust. regulaminu nie dopuścił posła S. Nitrasa do głosu (s. 64 stenogramu).

Przyjęty wniosek formalny i wprowadzony na jego podstawie tryb postępowania ze zgłoszonymi poprawkami i wnioskami mniejszości pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 50 regulaminu Sejmu. Zgodnie z jego treścią porządek przeprowadzanych głosowań obejmuje głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości (jeżeli wniosek taki został postawiony), a następnie głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Dopiero jako ostatnie przeprowadza się głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek. Art. 50 jednoznacznie i precyzyjnie określa obowiązującą procedurę postępowania z poprawkami (i wnioskami mniejszości), które zostały zgłoszone w toku prac nad projektem. Głosowania w ich sprawie winny być przeprowadzane kolejno, a połączone mogą zostać jedynie poprawki które są ze sobą ściśle merytorycznie powiązane. Co więcej - regulamin Sejmu w art. 182 ust. 2 pozwala przed każdym takim głosowaniem na zadanie pytania przez jednego posła z każdego klubu i koła¹⁵.

W literaturze przedmiotu podnosi się także, że przyjęcie „zablokowanego” systemu głosowania nad zgłoszonymi poprawkami i wnioskami mniejszości może stanowić także naruszenie konstytucyjnego elementu procedury ustawodawczej o której mowa w art. 119 ust. 2 Konstytucji (czyli poselskiego prawa zgłaszania poprawek do projektu ustawy)¹⁶.

Wątpliwości budzi także i sam tryb podjęcia przez Sejm opisanej powyżej decyzji o głosowaniu blokowym. Podstawą wniosku posła J. Sasina był art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu. Przepis ten stwarza możliwość zgłoszenia wniosku

¹⁵ Zob. szerzej P. Chybalski, *Dopuszczalność zadawania pytań przed głosowaniem przez posłów niezrzeszonych*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, tom. II, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 447 i nast.

¹⁶ Zob. A. Szmyt, *Dopuszczalność „ostrożnościowego środka” regulaminowego przeciwko „obstrukcji poprawkowej” wobec projektu ustawy (budżetowej)*, [w:] A. Szmyt, *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji*, oprac. A. Rytel-Warzocho, Gdańsk 2015, s. 170.

o „zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania”. Możliwe sposoby głosowania zostały określone w art. 188 regulaminu Sejmu, w którym stwierdza się, że:

„1. Po zamknięciu dyskusji Marszałek Sejmu oznajmia, że Sejm przystępuje do głosowania. Od tej chwili można zabierać głos tylko dla zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania i to jedynie przed wezwaniem posłów przez Marszałka do głosowania.

2. Głosowanie jest jawne i odbywa się przez:

- 1) podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów,
- 2) użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne).

3. W razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy”.

Tak więc regulamin Sejmu wymienia trzy sposoby prowadzenia głosowania, dwa podstawowe ujęte w art. 188 ust. 2 (głosowanie przy wykorzystaniu elektronicznej aparatury do liczenia głosów i głosowanie na imiennych kartach) oraz trzeci sposób, o charakterze rezerwowym – o którym jest mowa w art. 188 ust. 3 (głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy). W tej sytuacji wniosek posła J. Sasina nie miał charakteru wniosku formalnego o „zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania” i jako taki nie powinien zostać poddany pod głosowanie.

Należy także podkreślić, że podawana niekiedy jako przykład sytuacja związana ze zgłoszeniem poprawek przez posłów Ruchu Palikota nie miała charakteru analogicznego i w związku z tym nie może być traktowana jako rozwiązanie precedensowe. W grudniu 2012 r. posłowie Klubu Poselskiego Ruch Palikota, w celu zastosowania obstrukcji parlamentarnej zgłosili 5899 poprawek. Poprawki te zostały zgłoszone do rozdziału 75822 budżetu („Fundusz Kościelny”), w jego części 43 („Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”). Wszystkie zgłoszone poprawki dotyczyły zmniejszenia wydatków w tym rozdziale o różne kwoty, poczynając od kwoty największej (70 788 tys. zł), poprzez kwoty kolejne, zmniejszające się stopniowo o 12 tys. zł, aż do najmniejszej kwoty wynoszącej również 12 tys. zł. W razie konieczności przeprowadzenia głosowań

w sprawie wszystkich zgłoszonych poprawek posiedzenie Sejmu przeznaczone tylko na realizację tego celu musiałyby trwać wiele dni. Aby tego uniknąć, Komisja Finansów Publicznych rekomendowała przyjęcie innej zgłoszonej poprawki jako wniosku najdalej idącego. Zgłoszona poprawka nr 31 polegała na zmniejszeniu wydatków w tym rozdziale budżetu o kwotę 94 373 tys. zł (co oznaczało pozostawienie w rozdziale jedynie kwoty 1 tys. zł) i jednocześnie utworzenie nowej rezerwy celowej pod nazwą Fundusz Kościelny z kwotą 94 373 tys. zł. W konsekwencji poprawki prawie cała kwota dotychczas przeznaczona w budżecie na rozdział 75822 „Fundusz Kościelny” został przeznaczona na utworzenie nowej rezerwy celowej „Fundusz Kościelny”.

To właśnie przegłosowanie poprawki nr 31 w pierwszej kolejności (jako propozycji najdalej idącej) spowodowało, że bezprzedmiotowe stało się głosowanie pozostałych 5899 poprawek (z uwagi na fakt, że kwota pozostająca w rozdziale 75822 „Fundusz Kościelny” była mniejsza od kwoty ujętej w każdej pojedynczej poprawce)¹⁷.

8. Konstytucyjne prawo do informacji i jawność prac parlamentarnych

Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej o którym mowa w art. 61 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z zasadą jawności funkcjonowania organów władzy publicznej¹⁸. Prawo to – jak to zostało określone w art. 61 ust. Konstytucji RP – obejmuje także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ewentualne ograniczenie powyższego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Tryb

¹⁷ Zob. Informację o posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu VII kadencji; (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=5ACC122FED24B67EC1257AD2005135FD>; dostęp 8 stycznia 2017) oraz wypowiedź posła sprawozdawcy Dariusza Rosatiego w dniu 12 grudnia 2012 r., na 30 posiedzenie Sejmu RP VII kadencji (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=30&dzien=1&wyp=16&symbol=RWYS> TAPIENIA WYP&id=329; dostęp 8 stycznia 2017).

¹⁸ Zob. K. Skłodowski, *Prawo do informacji o działalności władzy publicznej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 387.

udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej w odniesieniu do Sejmu jest - zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 4 – ujęty w regulaminie Sejmu.

Konieczność zapewnienia transparentności działania organów demokratycznego państwa jest obecnie powszechnie akceptowana, zarówno w doktrynie (krajowej i międzynarodowej), orzecznictwie sądowym jak i stanowiskach organów międzynarodowych. Dopiero bowiem mając dostęp do wiarygodnych źródeł informacji można uzyskać wiedzę niezbędną do właściwego kontrolowania organów władzy, a w szczególności piastunów organów państwowych¹⁹.

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej w odniesieniu do funkcjonowania Sejmu ulega także wzmocnieniu poprzez regulację art. 113 Konstytucji, formułującego zasadę jawności prac parlamentarnych. Jak podkreślono w doktrynie „w odniesieniu do posiedzeń Sejmu /.../ zasada ta ma charakter zupełny, to znaczy obejmuje:

- 1) jawność i publiczność obrad, rozumianą jako stworzenie możliwości bezpośredniej obserwacji przebiegu obrad przez publiczność i – co chyba ważniejsze – przez środki masowego przekazu;
- 2) dostępność dokumentów i materiałów stanowiących przedmiot bieżących obrad Sejmu, tzn. dostarczanych na posiedzeniu wszystkim posłom;
- 3) następczą dostępność dokumentów i materiałów rejestrujących przebieg obrad, zwłaszcza druków sejmowych i sprawozdań stenograficznych, które zawierają między innymi imienne wykazy głosowań”²⁰.

Z normami określonymi w art. 61 i 113 Konstytucji koresponduje art. 172 regulaminu Sejmu. Określone w nim zostało (za art. 113 Konstytucji), że posiedzenia Sejmu są jawne, a jawność ta ma zostać zapewniona w szczególności poprzez:

- 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu,
- 2) umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu,
- 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych.

Z powyższych norm wynikają dwa podstawowe obowiązki, które musi spełnić Sejm. Z jednej strony musi zapewnić możliwość obserwacji swoich obrad

¹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308 i nast.

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 237.

obywatelom („obserwowanie z galerii”), a z drugiej – zapewnić takie możliwości pracy dla przedstawicieli mediów aby mieli możliwość sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu.

Już literalna treść art. 172 ust. 1 pkt 3 regulaminu ukazuje swoją dysfunkcjonalność w przypadku prowadzenia obrad w innym miejscu niż Sala posiedzeń plenarnych – bowiem np. w Sali Kolumnowej brak jest „galerii” na którą można by wpuścić obywateli. Jednak nie jest możliwe zaakceptowanie faktu uniemożliwienia obywatelom obserwacji prac Sejmu tylko z uwagi na obrady w innej sali, w takim przypadku będzie to stanowić naruszenie normy art. 61 Konstytucji, a także art. 2 Konstytucji²¹.

Trudno także uznać za rzeczywiste zapewnienie mediom możliwości „sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu” w przypadku udostępnienia wyłącznie kontrolowanego obrazu z jednej kamery. Tym bardziej jeżeli jest ona zamontowana tak aby transmitowany był jedynie ograniczony wycinek Sali, a sam obraz i selektywnie przekazywana fonia podlega ścisłej kontroli przez Marszałka Sejmu.

VI. Konkluzje

1. Nie jest niezgodne z regulaminem Sejmu odbycie jego obrad w innej sali niż Sala Posiedzeń plenarnych. W każdym jednak przypadku Marszałek Sejmu winien traktować taką decyzję jako wyjątkową. W związku z tym decyzja taka powinna zostać uzasadniona, a przed jej podjęciem należy przeprowadzić konsultacje z klubami i kołami poselskimi.
2. Wyznaczone miejsce obrad musi spełniać wszystkie wymogi umożliwiające należyte wykonywanie mandatu przez posłów (miejsce na Sali, możliwość zabierania głosu i zgłaszania wniosków formalnych itp) oraz zapewniać realizację konstytucyjnego prawa do informacji oraz jawności prac parlamentarnych.
3. Obrady odbyte w dniu 16 grudnia 2016 r. naruszyły normy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe, w szczególności:

²¹ Zasada jawności bywa też często wyprowadzana z zasady demokratycznego państwa prawa; zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308

- a. nie zapewniono odpowiednich warunków wykonywania mandatu posła (brak odpowiedniej liczby miejsc siedzących, brak możliwości zabrania głosu i zgłaszania wniosków formalnych),
 - b. pomimo zgłaszanych wniosków formalnych nie sprawdzono czy na sali jest wymagane kworum (decyzji o sprawdzeniu kworum nie podjął także Marszałek Sejmu z własnej inicjatywy),
 - c. przyjęta została procedura głosowania niezgodna z regulaminem,
 - d. zdefiniowane zasady prowadzenia obrad nie zapewniły realizacji konstytucyjnej zasady dostępu do informacji oraz regulaminowej zasady jawności postępowania.
4. W tym stanie rzeczy należy uznać, że 33. posiedzenie Sejmu nie zostało zakończone, nadal trwa przerwa zarządzona przez Marszałka Sejmu i konieczne jest niezwłoczne przystąpienie do realizacji pozostałych punktów porządku obrad.