

Krzysztof Wójtowicz*

Zasadnicze tezy referatów wygłoszonych na konferencji pt. „Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej” dnia 11 stycznia 2000 r.

Main Theses of the Papers Presented at the Conference “The Standing Orders of the Sejm in Parliamentary Practice” on 11 January 2000

The article presents the main theses of the papers presented by Leszek Garlicki, Marcin Kudej, Jerzy Góral and Marek Zubik. The first two speakers referred primarily to the features of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland and their place in the Polish legal system. The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, adopted as a resolution, express the organisational autonomy of the Sejm of the Republic of Poland and, in accordance with the Polish constitutional tradition, remain a uniform, permanent and normative act. The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland are neither an act of universally binding law nor an act of internal law: they are a special act of a mixed nature. It follows from the Constitution of the Republic of Poland that the Sejm of the Republic of Poland is obliged to enact and maintain its Standing Orders in force as well as to ensure that their scope of regulation corresponds to that specified in Article 112, Article 61(4) and Article 123(2) of the Constitution of the Republic of Poland. In all matters that are excluded from the scope of regulation of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland by virtue of the specific provisions of the Constitution of the Republic of Poland – despite falling, as far as their subject matter is concerned, within the scope of regulation of the Standing Orders – a reference to an Act of Parliament covers only the regulation of specific issues related to the particularities of a given reference, while all other issues may be regulated by the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland. Jerzy Góral and Marek Zubik, on the other hand, focused on the problems related to the structure of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland and their specific content, and proposed appropriate amendments.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, Sejm of the Republic of Poland

W artykule przedstawiono zasadnicze tezy zawarte w referatach Leszka Garlickiego, Marcina Kudeja, Jerzego Górala i Marka Zubika. Dwaj pierwsi referenci odnieśli się przede wszystkim do cech Regulaminu Sejmu RP i jego miejsca w polskim systemie prawnym. Regulamin Sejmu RP, przyjmowany w formie uchwały, jest wyrazem jego autonomii organizacyjnej, a zgodnie z polską tradycją ustrojową pozostaje aktem jednolitym, trwałym i normatywnym. Jego

* **Prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz**

Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu, Polska

University of Law in Wrocław, Poland

krzysztof.wojtowicz@prawowroclaw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7897-3011>

charakterystyka nie mieści się w podziale na akty powszechnie obowiązującego prawa i akty prawa wewnętrznego – jest to akt specyficzny o mieszanym charakterze. Z Konstytucji RP wynika obowiązek ustanowienia i utrzymania własnego regulaminu przez Sejm RP i nadania mu takiego zakresu treściowego, jaki wynika z art. 112, art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 ustawy zasadniczej. W tych wszystkich sprawach, które – z mocy szczególnego przepisu konstytucyjnego – zostały wyłączone z normowania Regulaminem Sejmu RP, choć, materialnie rzecz biorąc, przynależą do jego zakresu, odesłanie do ustawy obejmuje tylko uregulowanie kwestii szczególnych, łączących się ze specyfiką danego odesłania, natomiast wszystkie pozostałe kwestie mogą być normowane tym aktem. Z kolei Jerzy Góral i Marek Zubik skoncentrowali się na problemach związanych z konstrukcją Regulaminu Sejmu RP oraz jego szczegółową treścią i zaproponowali wprowadzenie stosownych zmian.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, Regulamin Sejmu RP, Sejm RP

Wymieniona w tytule konferencja została zorganizowana przez redakcję „Przeglądu Sejmowego” z inicjatywy Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Referaty w jej trakcie wygłosili, a następnie opublikowali w czasopiśmie Leszek Garlicki, Marcin Kudej i Jerzy Góral¹. Do dorobku konferencji odniósł się także na łamach tego periodyku Marek Zubik².

Zadaniem piszącego te słowa jest przedstawienie poglądów referentów formułowanych na tle stanu prawnego obowiązującego w roku 2000. Prezentacja ma zwięzły charakter, gdyż pełna treść referatów jest dostępna, jak wyżej wskazano, w „Przeglądzie Sejmowym”.

Poruszona w referatach tematyka koncentrowała się wokół trzech zagadnień – cech Regulaminu Sejmu RP [dalej: Regulamin Sejmu] i jego miejsca w polskim systemie prawnym, konstrukcji tego aktu oraz szczegółowej treści. Temu podziałowi odpowiada struktura niniejszego opracowania.

I. Cechy Regulaminu Sejmu jako aktu prawnego i jego pozycja w polskim systemie prawnym

Pogląd, iż przywilej uchwalania własnego regulaminu przez parlament (izbę) stanowi wyraz jego autonomii organizacyjnej, jest akceptowany w polskiej nauce prawa konstytucyjnego. Znalazło to potwierdzenie w art. 112 Konstytucji RP z 1997 r., zgodnie z którym: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalność jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu

¹ L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37), s. 10 i n.; M. Kudej, *Zmiany regulaminu Sejmu na tle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37), s. 34 i n.; J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37), s. 45 i n.

² M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4(45), s. 49 i n.

uchwalony przez Sejm”³. Co więcej, zdaniem Wojciecha Sokolewicz komentującego ten przepis, nawet gdyby Konstytucja RP nie upoważniała w sposób wyraźny Sejmu RP do uchwalenia regulaminu, to i tak z mocy powszechnego prawa zwyczajowego każda z izb parlamentu mogłaby to uczynić⁴.

Istotnym argumentem za przyjmowaniem regulaminu w formie uchwały izby jest to, iż ani druga izba, ani egzekutywa nie uczestniczą w procedurze jego uchwalania. Jednocześnie zwracano jednak uwagę, zwłaszcza przed 1989 r., że regulamin, nie będąc ustawą, nie mógł normować wielu materii, co w konsekwencji ograniczało jego rolę. Gdyby był zaś przyjmowany w formie ustawy, to w konsekwencji normowałby materie należące do wyłączności ustawy, a relacje między aktami tej samej rangi określa zasada *lex posterior derogat priori*. Rozważania te zdezaktualizowały się wraz ze zmianami ustrojowymi, obejmującymi m.in. podział władzy i dwuizbowość parlamentu, wprowadzającymi większy dystans między legislaturą a egzekuturą⁵.

Znaczenie wpływu zmian ustrojowych na rozwiązania regulaminowe mocno akcentuje M. Zubik, którego zdaniem regulaminy, choć z założenia dotyczą spraw sejmowych, powinny odzwierciedlać przemiany, jakie się dokonują w państwie. Wśród tych przemian zasługują na uwagę zwłaszcza te, które nastąpiły po uchwaleniu przez Sejm RP 30 lipca 1992 r. Regulaminu Sejmu i zaowocowały przyjęciem najpierw 17 października 1992 r. małej konstytucji, potem trzech nowelizacji istotnych z punktu widzenia prawa parlamentarnego i wreszcie Konstytucji RP z 1997 r.⁶

Uregulowania zawarte w tej ostatniej pozwoliły Trybunałowi Konstytucyjnemu [dalej też: Trybunał, TK] na sformułowanie tezy, iż „zasada autonomii regulaminowej parlamentu w sprawach określonych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 Konstytucji RP stanowi ogólną regułę, ewentualne wyjątki od tej reguły muszą mieć podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych”⁷. Przypomnijmy, że na podstawie art. 61 ust. 4 Konstytucji RP: „Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 [m.in. prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne – przyp. K.W.] i 2 [m.in. dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów – przyp. K.W.], określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Zgodnie zaś z art. 123 ust. 2 Konstytucji RP: „Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego”.

³ Zgodnie z art. 124 Konstytucji RP przepis art. 112 stosuje się odpowiednio do Senatu RP.

⁴ *Vide* W. Sokolewicz, uwagi do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 10. Odmienny pogląd prezentuje L. Garlicki, który uważa, że jest to teza hipotetyczna, gdyż umocowanie pozytywnoprawne pochłonęło umocowanie zwyczajowe, *vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 15.

⁵ *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 16–17.

⁶ *Vide* M. Zubik, *op. cit.*, s. 50.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41, s. 251.

Regulamin Sejmu nigdy nie był i nie jest jedynym źródłem prawa parlamentarnego, gdyż przepisy dotyczące izb znajdują się zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawach.

Jeżeli chodzi o poziom konstytucyjny, a w szczególności o stosunek Regulaminu Sejmu do Konstytucji RP, to zdaniem L. Garlickiego obowiązującą ustawę zasadniczą cechuje najszerszy do tej pory zakres regulacji i szczegółowości, zwłaszcza w zakresie problematyki rozwiązania Sejmu RP i tworzenia rządu.

Z Konstytucji RP wynika obowiązek ustanowienia i utrzymania swojego regulaminu przez Sejm RP i nadania mu takiego zakresu treściowego, jaki wynika ze wspomnianych wyżej art. 112, art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2. Konstytucja RP określa ramowo podstawowe treści, które Regulamin Sejmu poddaje następnie rozwinięciu i konkretyzacji. Pozostaje on aktem samoistnym stanowionym w ramach ogólnej kompetencji prawodawczej wyznaczonej Sejmowi RP bezpośrednio przez Konstytucję RP. Jego postanowienia nie mogą być sprzeczne z ustawą zasadniczą, będącą, zgodnie z art. 8 ust. 1, najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a ponadto powinny zapewniać możliwie najpełniej realizację norm, zasad i wartości konstytucyjnych⁸.

Nie budzi obecnie wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do kontroli konstytucyjności Regulaminu Sejmu w pełnym zakresie – zarówno w aspekcie materialnym, kompetencyjnym, jak i proceduralnym. Skutkiem orzeczenia o niekonstytucyjności będzie utrata mocy obowiązującej przepisu Regulaminu Sejmu, z zastrzeżeniem możliwości odroczenia przez TK wejścia w życie orzeczenia, stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto, skoro ten regulamin nie jest ustawą, każdy sąd może odmówić zastosowania jego przepisu, który uzna za niezgodny z ustawą zasadniczą⁹. Pamiętać jednak trzeba o autonomii parlamentu i o tym, że ustanawiając przepisy w zakresie własnej organizacji i trybu działania, dysponuje on szerokim marginesem swobody. Dlatego powinna tu znaleźć zastosowanie zasada powściągliwości sędziowskiej¹⁰.

Przepisy dotyczące izb znajdują się także w ustawach, tym bardziej że Konstytucja RP wielokrotnie odsyła do przepisów ustawowych, także wtedy, gdy dotyczy to dziedzin dotyczących organizacji bądź funkcjonowania Sejmu RP, a zatem materii regulaminowej. Jest więc zrozumiałe, że referenci przeanalizowali wzajemne relacje między Regulaminem Sejmu a ustawami.

Przed wszystkim nie można traktować Regulaminu Sejmu jak aktu wykonawczego do ustawy. Są to dwa równoległe istniejące typy aktów normatywnych, których zakresy regulacyjne się nie przecinają. Regulamin jest aktem samoistnym, wydawanym wprost na podstawie Konstytucji RP. Nie można przy tym traktować regulaminów jako „zwyczajnych” aktów podustawowych, tzn. podporządkowanych ustawie. Gdyby tak było, ustawy mogłyby w sposób nieograniczony ingerować w treści zawarte w regulaminach.

⁸ *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 26.

⁹ Tylko wyjątkowo, zauważa L. Garlicki, mógłby pojawić się przepis, który miałby stać się podstawą orzeczenia sądu powszechnego lub administracyjnego, *vide ibidem*, s. 27.

¹⁰ *Ibidem*.

Najwłaściwszym podejściem według L. Garlickiego, akceptującego w tym przypadku pogląd Andrzeja Bałabana, wyrażony jeszcze w 1978 r., jest przyjęcie konstrukcji materialnej rozłączności regulaminów i ustaw. Konstrukcja ta zakłada, że choć zasadniczo ustawa może regulować każde zagadnienie, to w odniesieniu do spraw wymienionych w art. 112, art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 sama Konstytucja RP ustanawia wyjątek od tej zasady.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie sejmowej komisji śledczej ustalił metodę określania relacji między ustawą a regulaminami parlamentarnymi. Wychodząc od postanowień konstytucyjnych, wyróżnił: „1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne, 2) sferę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa oraz 3) sferę spraw, które mogą być regulowane w ustawie i – w sposób uszczegółowiający – w regulaminach parlamentarnych”¹¹.

Zdaniem L. Garlickiego do „bliskich spotkań” norm regulaminowych i ustawowych może dochodzić w tych wszystkich materiach, które – choć mieszczą się w wyliczeniu art. 112 – zostały przez szczególne przepisy konstytucyjne zakwalifikowane do materii ustawowej (zwłaszcza przez art. 111 i art. 118 ust. 2)¹². Wyklucza to dopuszczalność normowania tej kwestii w Regulaminie Sejmu (ewentualne kolizje rozstrzygać należy na tle kompetencyjnym), ale regulacja ustawowa nie musi dotyczyć wszystkich elementów danej instytucji, lecz tylko tych, które mają charakter specyficzny¹³.

L. Garlicki podkreśla, że poza zakresem Regulaminu Sejmu muszą pozostać materie dotyczące w jakimś stopniu Sejmu RP (parlamentu), ale wykraczające poza zagadnienia jego organizacji i funkcjonowania. Będą to zatem przepisy zawarte w Kodeksie wyborczym (wcześniej w ordynacjach wyborczych), odnoszące się do wygaśnięcia mandatu posła i uzupełniania składu parlamentu w czasie kadencji, a także regulacje znajdujące się w ustawie o partiach politycznych, w ustawach o Krajowej Radzie Sądownictwa, o Trybunale Konstytucyjnym, o Trybunale Stanu, o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W Konstytucji RP znajdują się również liczne odesłania do ustaw w sprawach dotyczących statusu prawnego posła: art. 103 ust. 3, art. 105 ust. 6, art. 106, art. 107 ust. 1, oraz innych zagadnień: art. 111, art. 118 ust. 2, art. 120 ust. 2, art. 125 ust. 5, art. 215, art. 227 ust. 7.

Należy przyjąć, że w tych wszystkich sprawach, które – z mocy szczególnego przepisu konstytucyjnego – zostały wyłączone z normowania Regulaminem Sejmu, choć, materialnie rzecz biorąc, przynależą do jego zakresu, odesłanie do ustawy obejmuje tylko uregulowanie kwestii szczególnych, łączących się ze specyfiką danego odesłania, natomiast wszystkie pozostałe kwestie mogą być normowane tym aktem. Podobne stanowisko zajął TK, stwierdzając, że wszelkie regulacje dotyczące materii

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41, s. 251.

¹² Konstytucja RP wyraźnie wskazuje, iż ustawa powinna określać tryb działania komisji śledczej (art. 111 ust. 2) oraz tryb postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2).

¹³ *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 31.

określonych w art. 112, art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 muszą być dokonane w regulaminach, a regulacja ustawowa jest dopuszczalna tylko na zasadzie wyjątku¹⁴.

Rozważając zakres unormowań regulaminowych, L. Garlicki i M. Kudej poddali szczegółowej analizie treść art. 112 Konstytucji RP, w którym wskazano ich cztery dziedziny. Dziedzinami tymi są: 1) organizacja wewnętrzna Sejmu RP; 2) porządek prac Sejmu RP; 3) tryb powoływania i działalność organów Sejmu RP; 4) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu RP.

Pod pojęciem organizacji wewnętrznej Sejmu RP należy rozumieć jego całościowo ujętą strukturę, poza kwestiami uregulowanymi na poziomie konstytucyjnym¹⁵. Jeżeli chodzi zaś o sformułowanie „porządek prac Sejmu”¹⁶, M. Kudej aprobuje szeroką wykładnię przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że: „[...] przez porządek prac Sejmu należy rozumieć sposób realizacji jego kompetencji. Praca Sejmu jest skierowana na realizację jego funkcji, a porządek pracy oznacza pewien ustalony, zorganizowany sposób realizacji tych funkcji”¹⁷. Z kolei L. Garlicki zwraca uwagę na to, że w „porządku prac” mieści się także ustalanie trybu udzielania informacji o działalności Sejmu RP (art. 61 ust. 4) i określanie odrębności w postępowaniu ustawodawczym nad projektem pilnym (art. 123 ust. 2)¹⁸.

Co do trybu powoływania i działalności organów Sejmu RP – L. Garlicki nie dostrzega tu samoistnego znaczenia tego sformułowania, gdyż obejmuje ono wymienione wcześniej kwestie, wchodzące w zakres organizacji wewnętrznej izby bądź porządku jej prac¹⁹. Natomiast pojęcie „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu” niesie istotne konsekwencje, gdyż tworzy fundament do zamieszczania w Regulaminie Sejmu postanowień „zewnętrznych”, dla których do tej pory podstawą była wykładnia²⁰.

Możliwość nakładania w Regulaminie Sejmu obowiązków na podmioty pozaparlamentarne została wprowadzie zawężona do obowiązków, które wynikają z norm konstytucyjnych lub ustawowych²¹, ale jednocześnie pod pojęciem organów państwowych należy tu rozumieć wszystkie typy takich organów, w tym Prezydenta RP, Najwyższą Izbę Kontroli czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie są natomiast objęte tą kategorią ani podmioty spoza struktur organizacyjnych władzy publicznej – obywatele, prywatne podmioty gospodarcze, partie polityczne, organizacje społeczne – ani organy samorządu terytorialnego²².

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41, s. 252, przytoczony w L. Garlicki, *op. cit.*, s. 21.

¹⁵ *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 21.

¹⁶ *Vide* M. Kudej, *op. cit.*, s. 34.

¹⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2, cz. 1, s. 19 i n.

¹⁸ *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 22.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 23.

²¹ *Vide* M. Kudej, *op. cit.*, s. 35.

²² *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 23.

Ponadto postanowienia regulaminowe, o których tu mowa, mogą się odnosić tylko do określenia „sposobu wykonywania” obowiązków innych organów wobec Sejmu RP, natomiast samo ustanowienie tych obowiązków musi następować albo w Konstytucji RP, albo w ustawach zwykłych. Nie wiadomo jednak, zauważa L. Garlicki, jak szczegółowe musi być – konstytucyjne bądź ustawowe – określenie „obowiązku organu państwowego wobec Sejmu RP”, aby Regulamin Sejmu mógł określać sposób wykonywania tego obowiązku²³.

Na tle rozważań związanych z treścią Regulaminu Sejmu pojawia się pytanie, czy wyliczenie materii regulaminowych ma charakter wyczerpujący czy można zamieszczać w nim także inne unormowania. Konstytucja RP z 1997 r. nie dopuszcza stanowienia norm powszechnie obowiązującego prawa inaczej niż w ustawie lub w akcie wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Regulamin Sejmu nie może naruszać tej zasady i – poza materią wskazaną w art. 112, art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 – nie może ustanawiać jakichkolwiek norm adresowanych do podmiotów zewnętrznych. Wyjątek stanowią jednostki organizacyjne podległe Sejmowi RP, gdyż na podstawie art. 93 Konstytucji RP może on wydawać akty prawa wewnętrznego. Jest to zgodne z przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny wykładnią, iż przepis ten dotyczy kompetencji wszystkich organów władzy publicznej do stanowienia aktów prawa wewnętrznego, a nie tylko uchwał Rady Ministrów czy też zarządzeń premiera i ministrów²⁴.

M. Kudej uważa, iż w art. 112 został określony pełny zakres przedmiotowy Regulaminu Sejmu, a zatem treść aktu nie powinna wykraczać poza ten zakres. Natomiast określenie materii regulaminowej w art. 112 i uzupełniającą w art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 powoduje jego zdaniem, iż Sejm RP ma obowiązek wydania odpowiednich unormowań, obowiązek nadania tym unormowaniom formy regulaminu, a normowanie tych materii innymi aktami jest wykluczone bez wyraźnego przyzwolenia konstytucyjnego²⁵.

Zwracając uwagę na szczególne cechy Regulaminu Sejmu, L. Garlicki podkreśla, że w polskiej tradycji ustrojowej, od której nie odstąpiła Konstytucja RP z 1997 r., był on aktem jednolitym (całościowo i wyczerpująco ujmował normowaną materię), trwałym (czasem swego obowiązywania przekraczał ramy kadencji), normatywnym (był w całości zbudowany z norm prawnych)²⁶. Ocena jego pozycji w systemie źródeł prawa musi wychodzić od treści art. 87 Konstytucji RP, w którym nie znajdujemy Regulaminu Sejmu wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Na taki status nie wskazują także inne przepisy ustawy zasadniczej.

Jednocześnie nie jest on aktem prawa wewnętrznego, gdyż, jak wcześniej wspomniano, w art. 112, art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 dopuszczono jego zewnętrzne działanie. Charakterystyka Regulaminu Sejmu nie mieści się więc w podziale na akty

²³ *Ibidem*.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 645, przywołany w L. Garlicki, *op. cit.*, s. 25, przyp. 40.

²⁵ *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 21.

²⁶ *Ibidem*, s. 16.

powszechnie obowiązującego prawa i akty prawa wewnętrznego – jest to akt specyficzny o mieszanym charakterze, a specyfika ta znajduje odpowiednie zakotwiczenie w szczególnych postanowieniach Konstytucji RP²⁷.

Według Trybunału Konstytucyjnego „forma regulaminu w postaci uchwały Sejmu może wskazywać na charakter aktu niższego rzędu niż ustawa [...]. Jeżeli jednak przez moc prawną aktu normatywnego rozumieć siłę derogującą danego aktu, tzn. możliwość zmiany przez niego innych aktów oraz jego zmiany przez inne akty, to ustawa nie może wkraczać w materie przekazane konstytucją do unormowania regulaminem Sejmu”²⁸.

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza z tez wyrażonych w wyroku w sprawie komisji śledczej, można wyprowadzić wniosek, iż dla TK zasadnicze znaczenie ma płaszczyzna kompetencyjna. Jest to zdaniem L. Garlickiego właściwe podejście, bo rozważania w płaszczyźnie materialnej nie pozwolą na wyraźne określenie miejsca Regulaminu Sejmu w systemie aktów normatywnych, choćby z tego względu, że łączy on normy o zewnętrznym i wewnętrznym charakterze. Natomiast przyjęcie za punkt wyjścia koncepcji rozdzielnosci materii ustawowej i regulaminowej pozwala na uznanie, że ustawy i regulaminy istnieją równolegle, normują odrębne materie i skoro nie mogą się przecinać, to trudno określać ich wzajemną siłę derogującą. Teza o równoległości ustaw i regulaminów prowadziłaby do położenia nacisku na rozdzielnosc kompetencji prawodawczej. Kryłoby się w tej tezie uznanie, że także w tym zakresie Regulamin Sejmu jest aktem szczególnym, postawionym poza hierarchią źródeł prawa z art. 87 i art. 93, bo normującym materie, których nie mogą regulować ustawy, i powiązanym tylko z Konstytucją RP. Kontrola jego zgodności z ustawą nie miałaby charakteru bezpośredniego, a przebiegałaby w płaszczyźnie kompetencyjnej (opierałaby się na zarzucie wkroczenia Regulaminu Sejmu w materie ustawy lub odwrotnie) – zawsze byłaby to więc kontrola konstytucyjności. L. Garlicki podkreśla jednak, że koncepcja rozdzielnosci zakłada, że w Regulaminie Sejmu nie wolno zamieszczać unormowań wykraczających poza krąg materii wskazanych w art. 112, art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 Konstytucji RP. Wymaga to zerwania z „tradycyjnym” podejściem, pozostawiającym aktowi znaczną swobodę w kształtowaniu „zewnętrznych” postanowień i nieuchronnie prowadzącym do kolizji z materieą ustawową²⁹.

Natomiast, jak zauważa M. Zubik, nie ma przeszkód, aby projekt Regulaminu Sejmu, będącego w istocie aktem wykonawczym do Konstytucji RP, zawierał rozwiązania nawet niezgodne z postanowieniami ustawowymi, ale rozwiązania te musiałyby być wprowadzane w tym samym czasie co zmiany w odpowiednich ustawach³⁰.

²⁷ *Ibidem*, s. 31.

²⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2, s. 24.

²⁹ *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 32.

³⁰ *Vide* M. Zubik, *op. cit.*, s. 52.

II. Konstrukcja Regulaminu Sejmu

Jeżeli chodzi o sposób skonstruowania Regulaminu Sejmu, zdaniem J. Górala możliwe są dwa modele. W pierwszym – chronologicznym – akt ten rozpoczyna się od przepisów poświęconych pierwszemu posiedzeniu nowo wybranego Sejmu RP, a potem następują kolejne etapy postępowania z projektami ustaw i uchwał. Drugi model nawiązuje do konstrukcji ustawy i w tym wypadku Regulamin Sejmu rozpoczynają przepisy ogólne z katalogiem definicji, następnie umieszczane są przepisy szczegółowe oraz końcowe.

Pojawiało się pytanie, czy Regulamin Sejmu ma zawierać przepisy o charakterze kazuistycznym, szczegółowo odnoszące się do normowanej materii, czy też powinien mieścić w sobie sformułowania bardziej ogólne, pozostawiając pewien margines na różnice w interpretacji, zwłaszcza w zakresie autonomii funkcjonowania organów Sejmu RP. J. Góral proponuje rozwiązanie pośrednie, polegające na tym, że dokładnej regulacji, niepozostawiającej wątpliwości, podlegałyby np. proces ustawodawczy, natomiast sformułowania bardziej ogólne obejmowałyby np. tryb pracy komisji³¹.

M. Zubik krytycznie ocenia – jako niefunkcjonalny – podział aktu na pięć działów o nierównej wielkości i postuluje, by spłaszczyć jego ogólną strukturę. Sugeruje też, żeby zastanowić się nad wyodrębnieniem w tekście Regulaminu Sejmu zasad ogólnych (np. zasady efektywnego działania izby w celu niedopuszczenia do obstrukcji ze strony „negatywnej” większości, przy zachowaniu jednak możliwości prezentowania wielości stanowisk; zasady neutralności politycznej marszałka izby; zasady pluralizmu rozumianej jako możliwość przedstawienia całego spektrum poglądów reprezentowanych w izbie oraz konsultowania – w rozsądnym wymiarze – działań Sejmu RP z zainteresowanymi podmiotami; zasady aktywności służącej aktywizowaniu posłów; zasady „rozważań” w działaniach Sejmu RP; zasady ochrony mniejszości, z wyraźnym oddzieleniem instytucji, które służą sprawnemu funkcjonowaniu izby i podejmowaniu decyzji przez większość, od tych, które stanowią gwarancję praw mniejszości parlamentarnej). Nie jest natomiast konieczne wyodrębnianie wspomnianych „zasad ogólnych” w osobnym rozdziale. Wystarczające byłoby wprowadzenie do Regulaminu Sejmu „części nieartykułowanej”, ukazującej wartości, jakie legły u podstaw nowych rozwiązań³².

Regulacje odnoszące się do posłów mogłyby znaleźć się w jednym dziale i obejmować ich obowiązki, zasady odpowiedzialności regulaminowej wraz z adekwatnym trybem postępowania oraz sposób postępowania w sprawach związanych z immunitetem parlamentarnym.

W sekcji nowego regulaminu poświęconej obradom Sejmu RP zdaniem M. Zubika powinien zostać wyodrębniony rozdział, w którym znalazłyby się definicja poprawki oraz przepisy określające tryb ich zgłaszania. Pod pojęciem poprawki należałoby rozumieć wysuniętą przez uprawniony podmiot propozycję dodania bądź wykreślenia

³¹ *Vide* J. Góral, *op. cit.*, s. 46.

³² *Vide* M. Zubik, *op. cit.*, s. 51.

poszczególnej jednostki redakcyjnej projektu ustawy albo dokonania w niej zmiany. Potrzebne byłoby także unormowanie procedury badania zgodności danej poprawki z Konstytucją RP lub Regulaminem Sejmu³³.

Kolejne osobne działy Regulaminu Sejmu mogłyby, zgodnie z propozycją M. Zubika, dotyczyć postępowania z pilnym projektem ustawy, z projektem ustawy budżetowej, z projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP oraz postępowania uchwałodawczego³⁴.

III. Szczegółowa treść Regulaminu Sejmu

Uwagi do szczegółowej treści Regulaminu Sejmu, zawarte w referatach J. Górala i M. Zubika, koncentrują się przede wszystkim na dwóch grupach zagadnień – procesie legislacyjnym i strukturze organizacyjnej izby.

Poruszono m.in. problem poziomu merytoryczno-formalnego przedkładanych projektów ustaw. Jednym z najważniejszych wymaganych przez Regulamin Sejmu dokumentów dołączanych do projektu ustawy jest uzasadnienie, którego treść powinna zdaniem J. Górala umożliwić kontrolę poprawności legislacyjnej projektu i prowadzenie dalszych prac legislacyjnych w Sejmie RP. Jednak pomimo tego, że w praktyce znaczna liczba uzasadnień nie spełniała wymogów regulaminowych, projektom opatrzonym wadliwymi uzasadnieniami nadawano dalszy bieg. Stąd postulat wprowadzenia zasady obowiązkowego zwracania wnioskodawcy projektu ustawy przez Marszałka Sejmu, jeżeli nie zostały zrealizowane postanowienia dotyczące uzasadnień określone w Regulaminie Sejmu³⁵.

W opinii J. Górala należałoby rozważyć, czy konieczne jest utrzymywanie przepisu nakazującego konsultowanie inicjatyw ustawodawczych z podmiotami zewnętrznymi względem Sejmu RP, ponieważ obligatoryjność takich konsultacji w istotny sposób wydłuża tok procesu legislacyjnego. Normą postępowania legislacyjnego powinno być fakultatywne zasięganie opinii zainteresowanych środowisk i podmiotów społecznych przez komisje sejmowe³⁶.

Wskazane byłoby także zdaniem referenta zastanowienie się nad wprowadzeniem do Regulaminu Sejmu jednoznacznego wymogu, zgodnie z którym wnoszone projekty i późniejsze poprawki do nich powinny odpowiadać warunkom określonym w zasadach techniki prawodawczej, ale formalnie wiążącym wyłącznie rządowe służby legislacyjne. Marszałek Sejmu mógłby uzyskać kompetencję do zwracania projektu wnioskodawcy w przypadku, gdyby projekt lub zgłaszane poprawki w rażącym stopniu naruszały te zasady³⁷.

³³ *Ibidem*, s. 59. Na konieczność zdefiniowania w Regulaminie Sejmu pojęcia poprawki zwraca uwagę także J. Góral, sugerując, by wykorzystać w tym celu ustalenia zawarte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *vide* J. Góral, *op. cit.*, s. 48.

³⁴ *Vide* M. Zubik, *op. cit.*, s. 66–67.

³⁵ *Vide* J. Góral, *op. cit.*, s. 46.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

Drugim problemem dostrzeżonym przez J. Górala był przewidziany w Regulaminie Sejmu system czytań, cechujący się niesymetrycznością tych postępowań legislacyjnych, w których pierwsze czytanie było przeprowadzane na posiedzeniu komisji sejmowej, i tych, w których odbywało się ono na posiedzeniu Sejmu RP. Odrzucenie przez parlament projektu krytycznie ocenionego przez komisję w pierwszym czytaniu mogło nastąpić dopiero w trzecim czytaniu. Natomiast w przypadku projektów, których pierwsze czytanie miało miejsce na posiedzeniu plenarnym, możliwe było to już w pierwszym czytaniu. Zasadne byłoby zatem wprowadzenie do Regulaminu Sejmu przepisu umożliwiającego izbie – wcześniej niż dopiero w trakcie trzeciego czytania – podjęcie merytorycznej decyzji o projekcie, którego pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu komisji. Pozwalałoby to uniknąć angażowania izby w pokonywanie kolejnych etapów proceduralnych³⁸.

Krytycznie ocenia J. Góral brak w Regulaminie Sejmu przepisów dotyczących pewnych sytuacji, do których dochodzi w trakcie obrad komisji nad projektem ustawy. Dotyczy to w szczególności ograniczenia czasu wystąpień w dyskusji czy wniosków o przejście do porządku dziennego, a więc spraw wprawdzie unormowanych w tym akcie, ale jedynie w odniesieniu do posiedzeń plenarnych. Przyjęta praktyka stosowania „reguł plenarnych” *per analogiam* lub samodzielnego określania przez komisje trybu pracy podczas swoich posiedzeń budziła wątpliwości i stąd postulat wyraźnego uregulowania tej kwestii³⁹.

Zarzut braku stosownych przepisów regulaminowych można było również postawić w odniesieniu do zasad pracy podkomisji. Pojawiały się bowiem problemy praktyczne, związane np. ze sposobem określania kworum czy też sporządzania protokołów posiedzeń.

Kolejna luka w Regulaminie Sejmu dotyczyła sytuacji, gdy w późniejszym stadium prac nad projektem stanowiska podkomisji nie zaaprobowwała komisja (np. podkomisja wносиła o odrzucenie projektu, a komisja opowiadała się za kontynuacją prac legislacyjnych). W Regulaminie Sejmu należałoby stwierdzić, czy w takim przypadku projekt powinna rozpatrywać ta sama podkomisja czy też konieczne jest powołanie nowej⁴⁰.

Następną sprawą poruszoną w referacie J. Górala była niejasność związana z redakcyjnym opracowaniem poprawek do projektu ustawy (bądź uchwały). Prawidłowym rozwiązaniem byłoby powierzenie tego zadania służbom legislacyjnym Sejmu RP, co ograniczyłoby niewłaściwą praktykę polegającą na redagowaniu przepisów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych⁴¹.

Problemem w praktyce legislacyjnej okazało się zgłaszanie w drugim czytaniu wniosków mniejszości i innych poprawek, będących zdaniem J. Górala, jeśli chodzi o zakres i przedmiot, nowymi inicjatywami ustawodawczymi albo uchwałodawczymi. Tego rodzaju postępowanie, choć dosyć powszechnie akceptowane, było jednak – w świetle zawartych w Konstytucji RP i w Regulaminie Sejmu przepisów

³⁸ *Ibidem*, s. 47.

³⁹ *Ibidem*, s. 48.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

określających podmioty upoważnione do inicjatywy ustawodawczej bądź uchwałodawczej – bezpodstawne. Umożliwiało bowiem *de facto* wykonanie takiej inicjatywy jednemu posłowi, a zatem obejście prawa⁴². Jeszcze w odniesieniu do drugiego czytania w opinii J. Górala należałoby także precyzyjnie określić moment, do którego jest możliwe wnoszenie poprawek, przez dodanie w odpowiednim postanowieniu Regulaminu Sejmu sformułowania: „do czasu zamknięcia dyskusji w drugim czytaniu”⁴³.

Inny mankament regulacji regulaminowej dotyczył uprawnienia Marszałka Sejmu do odroczenia głosowania nad całością projektu ustawy w przypadku powstania wątpliwości co do spójności jej tekstu na skutek wprowadzenia poprawek. Regulamin Sejmu nie określał jednak, kto i jakie decyzje może podjąć, jeżeli zostanie stwierdzona sprzeczność pomiędzy poszczególnymi przepisami. Nie było też wiadomo, jak postępować, gdy wzajemne sprzeczności dotyczą kilku projektów rozpatrywanych równolegle. Ponadto przepis ten nie pozwalał na niepoddawanie pod głosowanie poprawek ewidentnie niekonstytucyjnych lub prawnie niedopuszczalnych. Praktyka wskazuje, że takie uprawnienie byłoby potrzebne, być może pod warunkiem wyrażenia zgody przez Sejm RP⁴⁴.

Referenci zwrócili również uwagę na luki w kwestiach związanych ze strukturą organizacyjną Sejmu RP. M. Zubik nie uważa za konieczne dokonywania zasadniczych zmian w przepisach dotyczących organów Sejmu RP w porównaniu z rozwiązaniami dotychczasowymi, ale niektóre kwestie uznał za wymagające doprecyzowania. Na przykład bardziej szczegółowo należałoby uregulować zagadnienia związane z głosowaniem nad projektem uchwały Sejmu RP w sprawie ustalenia liczby wicemarszałków, o ile kwestia ta zostałaby zostawiona do każdorazowej decyzji izby⁴⁵.

Zdaniem J. Górala istniały pewne luki w Regulaminie Sejmu, jeżeli chodzi o możliwość odwołania się posła do Prezydium Sejmu od uchwały Komisji Etyki Poselskiej zwracającej mu uwagę albo udzielającej upomnienia lub nagany. Brak było przepisów dotyczących terminu wniesienia takiego odwołania, trybu postępowania odwoławczego, treści i formy rozstrzygnięcia Prezydium Sejmu⁴⁶.

Niedopuszczalne powinno być odwołanie całego Prezydium Sejmu, chyba że wprowadzono by dodatkowe rozwiązania szczegółowe. Wniosek w tej sprawie mógłby być zgłoszony przez odpowiednio dużą liczbę posłów (np. 46). Odwołanie marszałka i wicemarszałków powinno odbywać się większością ustawowej liczby posłów. Należałoby także wprowadzić ograniczenie dotyczące składania wniosków o odwołanie członka Prezydium Sejmu, jeżeli wcześniejszy wniosek odnoszący się do tej samej osoby został odrzucony przez izbę. Termin karencji dla nowego wniosku mógłby mieścić się w zakresie np. od jednego do trzech miesięcy⁴⁷.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, s. 49.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Vide* M. Zubik, *op. cit.*, s. 54.

⁴⁶ *Vide* J. Góral, *op. cit.*, s. 50.

⁴⁷ *Vide* M. Zubik, *op. cit.*, s. 55.

Zdaniem M. Zubika z katalogu spraw powierzonych Marszałkowi Sejmu należałoby wykreślić obowiązek przedstawiania okresowych ocen „wykonania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów”. Autor stwierdził bowiem, że regulacja ta była w zasadzie martwa, miała charakter konfliktogenny oraz budziła wątpliwości z punktu widzenia zasady podziału władzy⁴⁸.

Za uzasadniony uznał M. Zubik postulat znacznego zmniejszenia liczby komisji stałych (do 12–14) i bardziej szczegółowego określenia miejsca oraz charakteru prawnego komisji nadzwyczajnych. Przewidziana w Regulaminie Sejmu liczba komisji skutkowałą, z jednej strony, atrofią funkcjonowania tych organów, a z drugiej – zatarciem granic merytorycznego zakresu spraw, którymi zajmowały się poszczególne komisje. W konsekwencji wiele projektów ustaw trafiało do kilku komisji, co powodowało „rozmycie” postępowania ustawodawczego. Likwidacja niektórych komisji doprowadziłaby zdaniem M. Zubika do zwiększenia liczebności każdej z pozostałych i umożliwiłaby im przedstawianie stanowiska w sprawie projektu widzianego w perspektywie ogólniejszej niż do tej pory⁴⁹.

Należałoby wzmocnić rolę przewodniczącego i prezydium komisji oraz zastanowić się nad wykluczeniem możliwości powoływania przez komisję własnych ekspertów. Cała obsługa ekspercka, obejmująca w szczególności sporządzanie opinii i ekspertyz, powinna być w opinii M. Zubika powierzona służbom Kancelarii Sejmu⁵⁰.

Zdaniem J. Górala precyzyjniej należałoby określić w Regulaminie Sejmu zasady planowania prac komisji oraz kompetencje jej przewodniczącego. Konieczne byłoby ponadto wyraźne wskazanie przesłanki pozwalającej na odbycie przez komisję posiedzenia zamkniętego oraz warunków organizacyjnych jego przeprowadzenia. Chodzi tu o sposób procedowania, sporządzanie dokumentacji z posiedzenia itp.⁵¹

Według M. Zubika warto byłoby rozważyć sprawę ewentualnego podniesienia progu liczbowego koniecznego do utworzenia klubu – z obecnych 15 posłów do być może nawet 46 (1/10 składu Sejmu RP). Natomiast koło poselskie mogłoby tworzyć np. pięciu posłów (wcześniej wystarczało trzech). Służyłoby to podkreśleniu rzeczywistego znaczenia takich zrzeszeń⁵².

*

Dorobek naukowy zorganizowanej przed 25 laty konferencji stał się punktem odniesienia zarówno dla konstytucjonalistów badających problematykę regulaminów parlamentarnych, jak i dla posłów oraz senatorów podejmujących wysiłek dostosowywania treści regulaminów do potrzeb praktyki. Autorzy referatów precyzyjnie wskazywali miejsce, jakie Regulamin Sejmu zajmuje w polskim systemie prawnym, kładąc

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 56.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 60.

⁵¹ *Vide* J. Góral, *op. cit.*, s. 50.

⁵² *Vide* M. Zubik, *op. cit.*, s. 58.

przede wszystkim nacisk na jego samoistny i autonomiczny charakter, oraz określili jego relacje z innymi źródłami prawa. Zwrócili uwagę na przepisy regulaminowe wymagające zmiany oraz na konieczność wprowadzenia nowych unormowań. Dzięki temu wnieśli znaczący wkład do dyskusji nad usprawnieniem funkcjonowania Sejmu RP w ramach współczesnego polskiego parlamentaryzmu.

Bibliografia

Źródła

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

Piśmiennictwo

Garlicki L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37).

Góral J., *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37).

Kudej M., *Zmiany regulaminu Sejmu na tle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37).

Sokolewicz W., uwagi do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

Zubik M., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4(45).