

Zapis przebiegu konferencji naukowej pt. „Regulaminy Sejmu i Senatu w systemie źródeł prawa”, Kancelaria Sejmu, Warszawa, 26 listopada 2024 r. – część I

Minutes of the Academic Conference “The Standing Orders of the Sejm and the Standing Orders of the Senate in the System of Sources of Law”,
Chancellery of the Sejm, Warsaw, 26 November 2024 – part I

Konferencję otworzył prof. dr hab. Marek Zubik, Redaktor Naczelny „Przeglądu Sejmowego”. Pan Profesor poinformował, że władze Sejmu RP X kadencji zdecydowały się powierzyć kierowanie czasopismem nowemu zespołowi. Owa decyzja przywróciła Członków Kolegium Redakcyjnego, którzy w marcu 2016 r. przestali nimi być. Dokonał się również inny konieczny krok. Osiem lat zrobiło swoje, doszło do odmłodzenia zespołu i przede wszystkim docenienia roli kobiet w polskiej nauce – nie tylko w dziedzinie prawa, ale w szeroko rozumianej sferze publicznej. Skład komitetu zmienił się zatem na różne sposoby: z jednej strony zachowana została tradycja i ciągłość, a z drugiej – otwartość na przyszłość.

Nowe Kolegium Redakcyjne zastało „Przegląd Sejmowy” z ponad 120 tekstami. Niektóre z nich przeleżały w redakcji nawet pięć lat, więc trzeba było podjąć niełatwą decyzję co do sposobu pracy. Zdecydowano się na bodajże najtrudniejszą z możliwych opcji. Postanowiono przejrzeć wszystkie artykuły – ze świadomością, że w środowisku naukowym może się to spotkać z różnymi emocjami. Kolegium Redakcyjne chciało jednak uniknąć zarzutu arbitralności. Za punkt wyjścia przyjęto sposób rozumienia zakresu przedmiotowego czasopisma oraz minimalnego standardu jakości materiałów naukowych, jakie pamiętano z „Przeglądu Sejmowego” sprzed roku 2017. Od czasu, kiedy nowe Kolegium zaczęło pełnić swoje obowiązki, do periodyku wpłynęło ponad 100 kolejnych tekstów. Okres pierwszych kilku miesięcy okazał się dużym wyzwaniem, ale udało się doprowadzić do sytuacji, w której w zasadzie wszystkie teksty są procedowane już na bieżąco. Dzięki dużemu wsparciu Szefa Kancelarii Sejmu Jacka Cichockiego ukazały się numery: 1–2 oraz 3–4, a następne, 5 i 6, zostały zatwierdzone podczas posiedzenia, które odbyło się tuż przed konferencją. Można zatem powiedzieć, że rok skończył się bez zaległości w pracach Kolegium.

Redaktor Naczelny zaznaczył, że Kolegium chciało wrócić również do tradycji organizowania konferencji w ramach działalności czasopisma. Bezpośrednio nawiązał do tej, do której odwołuje się tytuł obecnego spotkania naukowego. Odbyła się ona w gmachu Sejmu RP niemal ćwierć wieku wcześniej, 11 stycznia 2000 r., pod hasłem:

„Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej”. Wygłoszono wtedy trzy referaty: prof. dr hab. Lech Garlicki – „Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa”, prof. dr hab. Marcin Kudej – „Zmiany regulaminu Sejmu na tle Konstytucji RP” oraz Minister Jerzy Góral, wówczas Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu – „Regulamin Sejmu a praktyka”. W dyskusji, której przewodniczył dr hab. inż. Jerzy Madej, prof. PK, brali udział również Marszałek Sejmu Maciej Płażyński, prof. dr hab. Janusz Trzcíński oraz ówczesny Szef Kancelarii Sejmu Maciej Graniecki.

Temat obecnej konferencji nie jest więc przypadkowy. Kolegium Redakcyjne poprosiło prof. dr hab. Krzysztofa Wójtowicza o próbę zsyntetyzowania ówczesnych ustaleń, a dr. hab. Piotra Radzewicza, prof. PW – o pokazanie, jak pomysły z roku 2000 rozwijały się i były potem przyjmowane w nauce, w praktyce sejmowej, a również w orzecznictwie. Z kolei dr Marzena Laskowska, Dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, zaproponowano, aby zechciała powiązać przeszłość z teraźniejszością, czyli z wyzwaniem, jakie stoją przed Sejmem RP jako organem przedstawicielskim Narodu.

Na koniec wystąpienia wprowadzającego Pan Profesor wyraził nadzieję, że uczestnicy uznają konferencję za ciekawą, wnoszącą coś do ich życia zawodowego czy naukowego. Serdecznie podziękował wszystkim zgromadzonym za ich obecność oraz zachęcił do udziału w dyskusji, która przewidziana została po części referatowej. Następnie poprosił o zabranie głosu Szefa Kancelarii Sejmu J. Cichockiego.

Pan Minister powitał obecnych i podziękował za znalezienie czasu na uczestnictwo w pierwszej po wielu latach konferencji organizowanej przez „Przegląd Sejmowy”. Podkreślił, że Kancelarii Sejmu bardzo zależało na takim spotkaniu. Zaznaczył, że rozmawiał z prof. M. Zubikiem i dr. Wojciechem Kulisiewiczem, Dyrektorem Biblioteki Sejmowej, o tym, że w pierwszym roku powinno się odbyć wydarzenie, które symbolicznie pokaże, że periodyk wraca do bycia ważnym punktem odniesienia na mapie dyskusji o sprawach ustrojowych, prawnych i konstytucyjnych w Polsce. Pan Minister wyraził radość z tego, że udało się to jeszcze przed końcem roku.

Następnie J. Cichocki podziękował za kolejny numer podwójny, który ujrzał światło dzienne właściwie w czasie konferencji, bo był drukowany dzień wcześniej. Zaznaczył, że rozumie, że pierwszych siedem miesięcy działalności nowego Kolegium Redakcyjnego było okresem porządkowania i sanacji „Przeglądu Sejmowego”. Wyraził też nadzieję, że już w nowym roku uda się złapać rytm dwumiesięcznika – zgodnie z opisaną formułą pisma oraz dużym tempem prac Sejmu RP. Nie ma tygodnia, w którym Pan Minister wraz z Dyrektorami biur nie rozstrzygaliby trudnych zagadnień. Zdarza się, że pewne dylematy prawne pojawiają się po raz pierwszy i w dłuższej perspektywie wymagają głębszego namysłu. Minister J. Cichocki zaznaczył, że być może w niektórych przypadkach, po spokojnej analizie, obrana ścieżka zostanie uznana za niewłaściwą, i poprosił o wyrozumiałość dla tego procesu. Podziękował przy tym nie tylko za artykuły, lecz także za opinie, które pojawiają się w „Przeglądzie Sejmowym”. Wyraził nadzieję, że będą one ciekawe dla czytelników, jako że oddają temperaturę bieżącej pracy i aktualnych dylematów w Sejmie RP.

Pan Minister podkreślił, że przed uczestnikami konferencji stanął pełen skład Kierownictwa Kancelarii Sejmu. Poinformował o obecności Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Dariusza Salamończyka, odpowiedzialnego za wszystkie biura zatrudniające legislatorów, prawników, dyrektorów odpowiedzialnych za proces legislacyjny, ekspertyzy, pracę z komisjami oraz wdrażanie i praktyczne stosowanie zmian wprowadzonych w Regulaminie Sejmu RP [dalej: Regulamin Sejmu].

Pan Minister wskazał też na obecność Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Michała Deskura. W jego pionie znajduje się Biblioteka Sejmowa kierowana przez dyr. W. Kulisiewicza, której zespół obsługuje proces wydawania „Przeglądu Sejmowego”. Przypomniał o przebudowie strukturalnej i wyraził nadzieję na większą sprawność i wydajność procesu po zmianach.

Minister J. Cichocki przedstawił także Stanisława Zakroczymskiego, który jako Dyrektor Generalny kierujący Gabinetem Marszałka Sejmu Szymona Hołowni od pierwszych dni wspiera go w różnych wyzwaniach prawnych, jakich w tej kadencji było już naprawdę bardzo dużo. Pan Minister wyjaśnił, że dylematy związane z immunitetami to sprawa niebagatelna, ale też ciekawa. Minister J. Cichocki zapowiedział, że za chwilę Pan Dyrektor odczyta list od Pana Marszałka.

Wskazany list oraz udział całego Kierownictwa Kancelarii Sejmu w konferencji podkreślają wagę, jaką przywiązuje się do „Przeglądu Sejmowego”, do podobnych wydarzeń oraz do całego środowiska związanego z czasopiśmem. Minister J. Cichocki wyraził nadzieję, że słuchacze będą nadal to środowisko budować, kontynuując pracę rozpoczętą zmianami w Kolegium Redakcyjnym i w międzynarodowej Radzie Naukowej. Serdecznie o to poprosił i podziękował za dotychczasowe zaangażowanie.

Ponadto Pan Minister podziękował organizatorom za wybór tematu konferencji. Regulamin Sejmu był jednym z głównych punktów rewolucji – tak nazywanej na potrzeby wewnętrzne – zaplanowanej na pierwszy rok funkcjonowania Sejmu RP X kadencji. To się udało i zmiany są obecnie wprowadzane w życie. Nie uważa się ich za rozwiązania doskonałe, dlatego planuje się ocenę sytuacji po trzech – czterech miesiącach i refleksję nad tym, co jeszcze można poprawić.

Minister J. Cichocki zapowiedział publikację pierwszego raportu z konsultacji społecznych, bo niecały miesiąc wcześniej ruszył portal konsultacyjny dla projektów poselskich. Mniej więcej w tym samym czasie, w połowie grudnia, ukazać się miała pierwsza ocena skutków regulacji [dalej też: OSR] przygotowana przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji dyr. M. Laskowskiej. W tym kształcie i pod tą nazwą powstało ono w I kwartale 2024 r. i opracowało bardzo ciekawą, niemal unikatową metodologię sporządzania OSR. Pan Minister zapowiedział jej doskonalenie na podstawie doświadczeń z pierwszych publikacji i zaproponował ewentualną organizację spotkania na jej temat.

To kolejna niebagatelna sprawa – jak przygotowywać OSR w zespołach analitycznych w Kancelarii Sejmu, żeby nie być posądzonym przez prawodawców o stronniczość. Stąd metodologia, która będzie obiektywizowała różne procesy dotyczące zbierania i analizowania danych, a później ich przedstawiania. Minister J. Cichocki

wskazał na napięcie między posłami, którzy składają projekt, dołączając do niego uzasadnienie i deklarowane skutki regulacji, a zespołem analitycznym przedstawiającym ocenę skutków regulacji po konsultacjach. Chodzi o to, żeby zmniejszyć ryzyko oskarżeń o sprzyjanie jakiemuś kierunkowi w interpretowaniu danych, a jednocześnie pomóc prawodawcom w ulepszaniu prawa już na etapie prac w komisji. Pan Minister podkreślił, że tworzenie dobrego prawa jest procesem żmudnym, wymagającym wielu elementów, odpowiedniego Regulaminu Sejmu i pilnowania wynikających z niego terminów. Zaznaczył, że zależy mu, aby wszyscy mieli czas na pracę, porządne konsultacje, OSR i wreszcie tam, gdzie prawo będzie przygotowywane, czyli w komisjach, otrzymywali solidny materiał przedstawiony w czytelnej formie.

Na koniec Minister J. Cichocki usprawiedliwił całe Kierownictwo, które nie mogło uczestniczyć w dalszych obradach ze względu na spotkanie z Panem Marszałkiem, mające na celu przygotowanie posiedzenia Sejmu RP na następny dzień. Wskazał na dużą liczbę rządowych projektów ustaw – ponad 50, które spłynęły w ciągu poprzednich siedmiu tygodni, z czego ok. 40 z terminem wejścia w życie na początku roku. To efekt zwiększonej aktywności resortów pod koniec roku. Kancelaria Sejmu stara się natomiast trzymać zasad wprowadzonych w Regulaminie Sejmu. W związku z tym Pan Marszałek nie zdecydował się na radykalne skracanie terminów, tylko dołożenie dodatkowego, piątego, dnia posiedzenia w kolejnym tygodniu. Rzetelna praca nad legislacją i przekazanie do Senatu RP tego, co zostanie już uchwalone, są przecież podstawowym zadaniem posłów.

Pan Minister zapowiedział, że przed wyjściem zostawi prof. M. Zubikowi raport sporządzony po pierwszym roku X kadencji Sejmu RP, zawierający opis procesu zmian. Poinformował o dostępności dokumentu w wersji elektronicznej na stronie Sejmu RP. Zachęcił do choćby bardzo szybkiego jego przejrzenia, aby zobaczyć, co udało się zrobić przez pierwszy rok, bo jak wiadomo, w każdej instytucji jest to okres najważniejszy, wyznaczający dalsze kierunki.

Minister J. Cichocki zaznaczył, że wraz z Dyrektorami chętnie posłuchałby wspomnień sprzed ćwierćwiecza, które pokazują ciągłość myśli. Zaznaczył jednak, że służba jest priorytetowa. Jeszcze raz serdecznie podziękował wszystkim za przybycie i poświęcony czas oraz wyraził nadzieję, że będzie to cenne doświadczenie. Podziękował też prof. M. Zubikowi oraz całemu Kolegium Redakcyjnemu za przygotowanie konferencji i życzył dobrego spotkania.

Następnie prof. M. Zubik podziękował Panu Ministrowi i poprosił o zabranie głosu dyr. S. Zakroczymskiego, który zapowiedział, że odczyta list od Marszałka S. Hołowni. Najpierw jednak, nawiązując do słów Pana Ministra, zauważył, że w sytuacji, jaką nakreślił przedmówca, prawnicy mówią o podzielonych opiniach w doktrynie. Przyznał, że przeglądając ciepły jeszcze numer, z pewnym wzruszeniem odkrywał w nim opinie zawierające różne konkluzje, przedstawione Panu Marszałkowi na początku roku, w kwestii, która rozpałała wówczas opinię publiczną, czyli procedur związanych z wygaśnięciem mandatu dwóch byłych posłów. Zauważył, że różnicowane konkluzje są od roku chlebem powszednim w Kancelarii

Sejmu. Wyraził radość z tego, że takie opinie są publikowane – nie tylko na stronach Sejmu RP, lecz także w „Przeglądzie Sejmowym”, gdzie mogą zostać poddane krytycznej refleksji Kolegium Redakcyjnego i czytelników.

Pan Dyrektor zwrócił też uwagę na obecność Posła Łukasza Osmalaka, Wiceprzewodniczącego Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Dzięki temu refleksje z konferencji będą mogły trafić do osób, które w Sejmie RP bezpośrednio odpowiadają za dbałość o przestrzeganie Regulaminu Sejmu i jego nowelizację.

Następnie dyr. S. Zakroczyński w imieniu S. Hołowni przeprosił za jego nieobecność wynikającą z posiedzenia Sejmu RP, odczytał list od Pana Marszałka i wręczył go adresatowi – prof. M. Zubikowi. Treść listu zamieszczono na początku tego numeru „Przeglądu Sejmowego”.

Pan Profesor podziękował za miłe słowa listu i odniósł się do rozróżnienia między doktryną, niekiedy podzieloną, a nauką. Wyjaśnił, że doktryna wychodzi od spojrzenia konkretnej osoby, z kolei nauka, jeśli faktycznie szuka prawdy, dąży do jedności, w miarę przybliżania się do tego, co bada. Dlatego nie każdy pogląd prawnika, nawet tego z tytułami naukowymi, jest wyrazem ustaleń nauki. Takie nieporozumienie i nakładanie się różnych ról społecznych się nasila, co osłabia siłę oddziaływania nauki. Niemniej efekty pracy „Przeglądu Sejmowego” – jako zespołu osób starających się uprawiać naukę – dają szansę praktykom na kontakt z nauką i korzystanie z jej ustaleń i wypowiedzi.

Profesor M. Zubik dodał, że wiele lat temu również pracował w Kancelarii Sejmu. Zapewnia mu to pewną „pamięć instytucjonalną”. Wskazał na obecność na sali dr. Wiesława Staśkiewicza, Dyrektora byłego Biura Studiów i Ekspertyz [dalej: BSiE], który – jako Zastępca Redaktora Naczelnego – był przez wiele lat związany z „Przeglądem Sejmowym”. Za jego kierownictwa w BSiE powstały, na początku XXI w., m.in. projekty całościowego Regulaminu Sejmu. Wiedza o tym, jak się one formowały, dojrzewały i dokonywały potem żywota, pozwala trochę spokojniej patrzeć na obecne zmiany w Regulaminie Sejmu.

Jako pierwszego o przedstawienie referatu prof. M. Zubik poprosił prof. K. Wójtowicza, który przygotował syntezę ustaleń, jakie udało się wypracować ćwierć wieku temu. Punktem wyjścia stał się wspomniany tekst prof. L. Galickiego¹. Ten pierwszy artykuł z ówczesnego numeru „Przeglądu Sejmowego” był wielokrotnie wykorzystywany, również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [dalej też: TK]. To przykład dużego wkładu, jaki czasopismo wniosło do rozwoju nauki o prawie konstytucyjnym czy, ściślej, prawie parlamentarnym. Profesor M. Zubik wyraził nadzieję, że teraz będzie podobnie. Na koniec dodał, że numer 1 z 2025 r. będzie numerem pokonferencyjnym, w którym zostaną opublikowane wszystkie przygotowane referaty.

Następnie głos zabrał prof. K. Wójtowicz, który wyjaśnił, że powierzono mu zadanie zrelacjonowania stanu dyskusji jako osobie, która pamięta wydarzenia z tamtych lat.

¹ *Vide* L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37) [przyp. red.].

Pan Profesor wygłosił referat pt. „Konstytucja – Regulamin – ustawa. Ustalenia ćwierć wieku temu”.

Po wystąpieniu prof. M. Zubik podziękował za ciekawe zaprezentowanie wniosków i poprosił prof. P. Radziejwiczę o przedstawienie ustaleń dotyczących dalszego rozwoju myśli i nauki o miejscu norm regulaminowych w systemie prawa. Pan Profesor podziękował za zaproszenie na konferencję i wygłosił tekst pt. „Kompetencja uchwałodawcza Sejmu – jej istota, granice i kontrola”.

Profesor M. Zubik podziękował za referat. Podkreślił, że kiedy kończył pracę w Kancelarii Sejmu, uchwały wynikowe, jak się wówczas wydawało, miały taką trwałą cechę, że były rozstrzygnięciami. W przypadku rozstrzygnięcia główną rolę odgrywa nie tyle forma czynności przeciwnej, ile to, czego dana czynność dotyczy i czy może być wzruszona. Jeżeli sprawa, której dotyczy uchwała wynikowa, odnosi się np. do kompetencji sądów, to Sejm RP nie może sobie rościć prawa do przekreślenia skutków prawnych własnej uchwały, gdyż od tego momentu sprawa nie należy już do niego. Nie chodzi zatem o to, w jakiej formie zostanie podjęte dane rozstrzygnięcie, ale o to, jaki będzie tego skutek dla systemu ustrojowego. Trwający proces sądowy należy do istoty władzy sądowniczej. W tej sferze kompetencje Sejmu RP muszą znajdować wyraźną podstawę w normach konstytucyjnych. Można zatem na swój użytek tworzyć inne koncepcje, ale nie mogą one naruszać konsekwencji wynikających z zasady podziału władz. Tym samym rzeczywiście przed nauką stoi zadanie głębszej refleksji nad działalnością uchwałodawczą Sejmu RP w ogóle.

Następnie prof. M. Zubik poprosił dyr. M. Laskowską o wypowiedź na temat najnowszych problemów wynikających z władztwa uchwałodawczego. Pani Dyrektor podziękowała za zaproszenie. Zaznaczyła, że jest jeszcze za wcześnie, aby dzielić się pierwszymi doświadczeniami związanymi z wdrożeniem nowych instrumentów wprowadzonych do Regulaminu Sejmu, i wygłosiła referat przekrojowy pt. „Zmiana Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. – szanse i zagrożenia”.

Profesor M. Zubik podziękował za referat i zaprosił uczestników na przerwę.