

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

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 II

Po przerwie prof. Marek Zubik poprosił prof. dr hab. Monikę Florczak-Wątor o poprowadzenie dalszej części konferencji.

Pani Profesor powitała obecnych i pokrótce odniosła się do każdego z wygłoszonych referatów, pełnych interesujących zagadnień, które mogą być przedmiotem dyskusji.

W wystąpieniu prof. K. Wójtowicza zostało poruszonych wiele wątków, o których dyskutowano w trakcie prac nad obecnie obowiązującą Konstytucją RP. W kontekście art. 112 Konstytucji RP żywa była dyskusja nad formą prawną Regulaminu Sejmu, stosunkiem tego aktu prawnego do Konstytucji RP, możliwością kontroli jego konstytucyjności czy jego stosunkiem do ustaw i możliwości kontroli pod tym kątem. Prof. M. Florczak-Wątor zapowiedziała, że zapyta prof. K. Wójtowicza o to ostatnie zagadnienie.

Profesor P. Radzewicz rozpoczął swoje rozważania dotyczące kompetencji uchwałodawczej Sejmu RP od zdefiniowania pojęcia uchwały oraz wskazania różnych rodzajów uchwał, w tym mających charakter normatywny i nienormatywny. Wystąpienie zakończył przedstawieniem zagadnienia trwałości i niezastępowalności uchwały, co – jak zasygnalizowała prof. M. Florczak-Wątor – będzie później jeszcze przedmiotem jej komentarza.

Natomiast dyr. M. Laskowska przedstawiła cztery nowe instytucje, które zostały wprowadzone do Regulaminu Sejmu nowelą z lipca 2024 r. Są to konsultacje społeczne i analiza skutków regulacji – dwie instytucje, które z jednej strony mają ograniczyć „procedury przyspieszające”, a z drugiej strony odblokować „procedury hamujące” – oraz dwie instytucje zwiększające transparentność procesu legislacyjnego na etapie zgłaszania poprawek i na etapie wysłuchania publicznego.

Po podsumowaniu części referatowej prof. M. Florczak-Wątor otworzyła dyskusję.

Jako pierwszy zabrał głos dr Bartosz Wilk. Pan Doktor zainspirował się wykładem prof. K. Wójtowicza, wskazującym na specyficzny charakter prawny Regulaminu Sejmu, który jest czymś pomiędzy uchwałą zwykłą a ustawą. Pan Profesor poruszył też problematykę zewnętrznego oddziaływania Regulaminu Sejmu. Doktor B. Wilk

zapowiedział, że podzieli się refleksją na ten temat, a następnie zada pytanie dotyczące „bliskich spotkań” norm ustawowych i regulaminowych.

Co do powoływania przez Sejm RP piastunów organów państwowych, czyli realizacji funkcji kreacyjnej, sytuacja jest – zdaniem dr. B. Wilka – problematyczna z kilku powodów. Po pierwsze, część zagadnień została unormowana w Regulaminie Sejmu – te, które są wspólne dla powoływania przez Sejm RP piastunów tych organów. Po drugie, poszczególne organy – oczywiście często myślimy tu o sędziach Trybunału Konstytucyjnego, ale Sejm RP powołuje wielu innych piastunów – mają swoje regulacje na poziomie ustaw. Różnie jest to unormowane i co do zakresu, i co do sposobu, jak również co do treści tychże norm ustawowych. A więc jest problem, żeby te dwie regulacje – regulaminową i ustawową – jakoś połączyć i stosować, też w kontekście ich wzajemnych relacji. Ponadto od lat są wysuwane pomysły, ażeby jednak kwestie powoływania organów były ujęte np. w ustawach, też z uwagi na funkcję gwarancyjną ustawy, ewentualnie na skutki naruszeń czy zagwarantowanie pewnych wartości, takich choćby jak konkurencyjność, otwartość czy transparentność naboru. To wydaje się ciekawe w odniesieniu do „bliskich spotkań” regulaminu i ustawy.

Profesor K. Wójtowicz zapytał też w referacie o to, czy sąd mógłby oceniać Regulamin Sejmu z perspektywy niezgodności z ustawą. Pan Profesor powiedział, że byłoby trudno taką sytuację w praktyce sobie wyobrazić. Być może więc sfera kreacyjna Sejmu RP nie jest dość atrakcyjną pod kątem spraw sądowych materią, która mogłaby być przedmiotem choćby refleksji sądu, czy powszechnego, czy administracyjnego, w kontekście powołania piastuna pewnego organu.

Doktor B. Wilk skierował także pytanie do prof. P. Radzewicza: czy można mówić o jednorazowości uchwał Sejmu RP, a jeśli tak, to w zakresie jakich uchwał według typologii, którą przedstawił Pan Profesor?

Następnie zabrał głos prof. dr hab. Mirosław Granat, który wyraził wdzięczność dla redakcji „Przeglądu Sejmowego” za organizację seminarium, ponieważ od wielu lat tematyka regulaminowa była raczej nieobecna w pracach naukowych.

Widać, jak prawo parlamentarne po przełomie z 2023 r. odżyło, ile jest problemów. Profesor M. Granat zapowiedział trzy uwagi, bez szczegółowych pytań, ponieważ materia jest niezwykle subtelna, wymaga sporego namysłu i oczywiście znajomości praktyki.

Pierwsza uwaga – po referacie prof. K. Wójtowicza – dotyczyła tego, że po 25 latach od konferencji w 2000 r. problemy, o jakich Pan Profesor mówił i o jakich mówiono wtedy, pozostają aktualne. Obracamy się w kręgu tych samych zagadnień prawa parlamentarnego, i dobrze. Jednak czy dojrzelismy do napisania pełnego, nowego Regulaminu Sejmu? Czy kiedy za jakiś czas spotka się kolejna generacja członków redakcji „Przeglądu Sejmowego” i przedstawicieli nauk prawnych, nie będzie wrażenia, że znowu powtarza się wiele tych samych spostrzeżeń?

Druga uwaga dotyczyła ciekawego wystąpienia prof. P. Radzewicza. Profesor M. Granat pogratulował referentowi klasyfikacji uchwał, która pozwala je uporządkować. Wydaje się, że trafna jest obserwacja dotycząca Sejmu RP jako

organu uchwałodawczego i jego kompetencji uchwałodawczej. Chodzi o dwa elementy pojmowania uchwał, mianowicie materialny, związany z przedstawicielstwem parlamentu, i formalny, związany z przestrzeganiem legalizmu i rolą art. 120 Konstytucji RP. Między nimi powinien być balans. Oczywiście, nie było go w 2015 r., gdy Sejm RP podejmował uchwały w sprawie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Profesor M. Granat przyznał, że gdy oglądał transmisję telewizyjną z obrad Sejmu RP, nie sądził, że możliwe jest podejmowanie uchwał, jakie zapadły 8 października i 2 grudnia 2015 r. Wydaje się, że uchwała Sejmu RP z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w jakiś sposób równoważy element materialny odnośnie do kompetencji uchwałodawczej Sejmu RP z wymogiem formalnym (proceduralnym).

Trzecia uwaga dotyczyła referatu dyr. M. Laskowskiej, który Pan Profesor uznał za interesujący. Profesor M. Granat podziękował za zestawienie zmian regulaminowych i za pokazanie zagrożeń, jakie wiążą się z wdrażaniem nowych instytucji. Stwierdził, że to jest właśnie problem, nad którym należy się pochylić: co robić, żeby zmiany regulaminowe z lipca 2024 r. nie zostały tylko na papierze.

Wypowiedział się także dyr. W. Staśkiewicz, który pogratulował organizacji konferencji, wyraził radość z reaktywacji „Przeglądu Sejmowego” i życzył redakcji sukcesów w prezentowaniu zagadnień parlamentaryzmu. Następnie wskazał na trzy kwestie.

Pierwsza dotyczyła tego, o czym mówił prof. K. Wójtowicz – rangi regulaminów i ich umocowania prawnego. Jak wiadomo, najwyższą rangę ma regulamin prac szwedzkiego Riksdagu, zawarty w kilku rozdziałach Aktu o formie rządu, będącego najważniejszym z czterech aktów tworzących Konstytucję Szwecji. W innych państwach ranga regulaminu jest niższa, ale – co istotne – proces legislacyjny uregulowany jest znacznie precyzyjniej niż w przypadku Regulaminu Sejmu. Następstwem jego niedookreśloności i „elastyczności” pozostaje regulowanie w formie ustawy praktycznie wszystkich materii życia społecznego w dowolnych trybach legislacyjnych, będących skutkiem decyzji politycznych podejmowanych często *ad hoc*.

Druga kwestia dotyczyła racjonalizacji parlamentów – procesu, który objął wszystkie parlamenty Europy Zachodniej, w najdalej idącym zakresie we Francji. Wszak nie powstały one po to, jak pisze Giovanni Sartori, żeby tworzyć prawo. Zamierzenia co do ich roli były inne.

Autorzy Konstytucji RP nie tylko nie uwzględnili skutków przekazania części kompetencji parlamentów na rzecz władzy wykonawczej dla funkcjonowania parlamentu i rządu, lecz także pomieścili w Konstytucji RP rozdział o zamkniętym systemie źródeł prawa, wykluczający – w określonych sytuacjach – prawotwórcze akty rządu, tradycyjnie przewidziane, na określonych warunkach, do regulacji materii należących do parlamentu. Przy zamkniętym systemie źródeł prawa władza wykonawcza Rzeczypospolitej w zasadzie stoi pod ścianą. W konsekwencji ustawy mają bardzo różne charakter i formę. Często – jak np. w przypadku specustaw – pełnią funkcję dekrétów. Uchwalane są w trybach extraordinaryjnych – w pośpiechu i z pominięciem wielu

faz procesu legislacyjnego, choć z zachowaniem „magicznego” etapu trzech czytań (jak wiadomo, założonej funkcji nie spełniły przewidziane w Konstytucji RP projekty pilne). Jest to możliwe tylko dlatego, że cały Regulamin Sejmu i rządowe procedury legislacyjne nie spełniają wymogu precyzji, obligatoryjności i szczegółowości, o którym kiedyś mówiła prof. dr hab. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz. Cały Regulamin Sejmu, którego geneza sięga 1986 r. (a w wersji po „liftingu” – 1992 r.), jest narzędziem na wszelakie okazje. Na jego podstawie można zatem uchwalić każdą ustawę, w jakiegokolwiek sprawie i w jakiegokolwiek formie, kierując się nawet wyłącznie wątkowiczowskim chęciem. Ukazali to obrazowo autorzy przedstawionych referatów. Efektem konstytucyjnej ekskluzji kompetencji ustawodawczych rządu jest obcość procedur legislacyjnych w Sejmie RP, dająca możliwość tworzenia specustaw i pomieszczania w ustawach materii dotyczącej działań administracyjnych rządu. Jak wiemy, tworzenie specustaw postępuje, stały się one częścią polskiej tradycji legislacyjnej.

Odrębnym problemem braku racjonalizacji polskiego parlamentu jest zagarnianie przez niego „pustego pola”. Mówił o tym prof. P. Radziejewicz – uchwałami usiłuje się regulować pewne elementy merytoryczne. Jeszcze inną kwestią jest tworzenie ustawą instytucji parakonstytucyjnych, tak jak w przypadku Rady Mediów Narodowych. Konstytucja RP tego nie zabrania, zatem można je rzekomo tworzyć. Dyrektor W. Staśkiewicz podziękował referentowi, że stara się opisać i uporządkować tę problematykę.

I trzecia sprawa: zagadnienie transparentności tworzonego prawa i OSR, które przedstawiła Pani Dyrektor. Problem *regulatory impact assessment* pojawił się w latach pięćdziesiątych XX w. przy okazji teorii *law and economics*, czyli pewnego myślenia liberałów, żeby nie powiedzieć: libertarian. Mówiąc w skrócie, jest to próba odpowiedzi na pytanie, ile kosztuje prawo i czy planowana przez nas regulacja ma ekonomiczny sens oraz jest racjonalna społecznie. Zarówno pytanie, jak i próby udzielenia na nie racjonalnej (a nie emocjonalnej) odpowiedzi obce są jednakże polskiej tradycji prawnej. W Polsce nie pyta się, ile kosztuje ustawa – zakłada się, że pieniądze zawsze się znajdują. Natomiast czym innym jest pytanie, za ile można ją kupić. Zdaniem Pana Dyrektora to zupełnie inna kwestia, dotycząca lobbystów. W dalszej części wypowiedzi odniósł się on do racjonalnego myślenia ekonomicznego za czasów Ronalda Reagana, w latach siedemdziesiątych, kiedy pojawiła się osławiona OSR. Od lat dziewięćdziesiątych XX w. próbowały ją „wepchnąć” do Polski różne podmioty, m.in. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Bank Światowy i Unia Europejska. Przez ponad 20 lat jednak budowano jedynie fasadę, traktując okazanie OSR jako wywiązanie się z ciążących na polskich władzach obowiązków. Pan Dyrektor przyznał, że docenia, że po latach udało się wprowadzić tę instytucję do Regulaminu Sejmu. Wskazał jednocześnie na liczne zagrożenia w sporządzaniu rzetelnych OSR: problem dostępu do istniejących baz danych Głównego Urzędu Statystycznego i innych instytucji państwowych, utworzenie niezbędnych procedur przygotowywania OSR, zbudowanie zespołu ekspertów, w którym prawnicy winni pełnić jedynie funkcję pomocniczą, oraz wyjątkowo trudne do realizacji oceny *post factum* funkcjonującego ustawodawstwa.

W Polsce często OSR utożsamia się z konsultacjami, jest to jednak odrębny problem, dotyczący przejrzystości procesu tworzenia prawa i uczestnictwa w nim obywateli. Pan Dyrektor stwierdził, że wolałby nie spotykać się w dyskusji z terminem „konsultacje”, maskującym rzeczywiste problemy tworzenia ustaw. Czy winno być zatem tak, jak twierdził Otto von Bismarck, że obywatel nie musi wiedzieć, jak się robi kielbasę? Czy też może tak, jak przewidziano w konstytucji fińskiej? Tak czy inaczej, te dwa wskazane elementy (OSR i uczestnictwo obywateli w tworzeniu prawa) są ze sobą powiązane i obecnie próbuje się je wprowadzać w życie. Zobaczymy, co z tego wyniknie.

W dalszej kolejności wypowiedział się prof. M. Zubik. Jego pytanie, skierowane do wszystkich prelegentów, a szczególnie do prof. P. Radziewicza, dotyczyło ostatniej części materii regulaminowej z art. 112 Konstytucji RP – uregulowania sposobu wykonywania konstytucyjnych, ustawowych obowiązków organów państwowych względem Sejmu RP. Z kilku takich przykładów Pan Profesor poświęcił uwagę dwóm: jednym wprost konstytucyjnym, w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich [dalej też: RPO], a drugim – i konstytucyjnym, i ustawowym, dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego. Zbiorczo chodzi o informacje roczne lub sprawozdania, które mają różne nazwy. Czy brak określenia w Regulaminie Sejmu terminu oznacza, że ten konstytucyjny obowiązek powinien być zrealizowany niezwłocznie? I jeżeli widzimy od jakiegoś czasu, że najpierw TK, a ostatnio także RPO przysyłają te dokumenty na koniec roku, to czy Sejm RP uważa, że to jest niezwłocznie? Jeżeli nie i zostanie to teraz wpisane do Regulaminu Sejmu, tak jak w przypadku rządowego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej (gdzie jest to określone na poziomie Konstytucji RP), to czy będzie to złamanie tylko normy regulaminowej czy jednocześnie również – konstytucyjnej?

Po zebraniu pytań prof. M. Florczak-Wątor zaproponowała przejście do odpowiedzi. Rozpoczął prof. K. Wójtowicz, który odniósł się do pytania dr. B. Wilka na temat ewentualnego kontrolowania przez sąd powszechny postanowień Regulaminu Sejmu dotyczących powoływania organów państwowych. Wyjaśnił, jakie rysują się tu możliwości. W art. 112 tryb powoływania organów Sejmu RP zastrzeżono dla materii regulaminowej. Z kolei w przypadku organów państwowych, o których można powiedzieć, że są w bliskich relacjach z Sejmem RP, wchodzi w grę ten fragment art. 112, gdzie mówi się o określaniu przez Regulamin Sejmu sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu RP. Powoływanie tych organów będzie zatem określane przez ustawy, do których odsyła Konstytucja RP. Przykładem konstytucyjnego odesłania do ustawy jest art. 215, zgodnie z którym szczegółowe zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji określa ustawa. W dyskusjach prowadzonych 25 lat temu zwracano uwagę, że regulacja ustawowa wymagana jest z uwagi na związek z konstytucyjnym zakresem wyłączności ustawy albo dla zachowania całościowego charakteru danej regulacji. Czy w takim przypadku ustawa pozostawia jakieś miejsce Regulaminowi Sejmu? Gdyby przyjąć, że odesłanie do ustawy obejmuje tylko unormowanie kwestii

szczególnych, łączących się ze specyfiką danego odesłania, pozostałe kwestie mogłyby być regulowane Regulaminem Sejmu. Jeżeli sędzia sądu powszechnego będzie się zastanawiał nad ewentualnym niezastosowaniem przepisu regulaminowego, to tylko ze względu na zarzut niezgodności z Konstytucją RP – tego, że przepis Regulaminu Sejmu wykroczył poza materię z art. 112, a ponadto nie respektował tych uregulowań, które wprowadzono w ustawie zgodnej z Konstytucją RP.

Nie byłyby to zatem kontrola zgodności z ustawą. Całe rozumowanie opiera się na założeniu, że zawsze byłyby to kontrola zgodności z Konstytucją RP. Jeżeli to są rozłączne materie, a na ingerencję Regulaminu Sejmu i ustawy w kwestie organizacyjne musi wyrażać zgodę Konstytucja RP, zawsze będzie istniało odniesienie do Konstytucji RP. Dlatego w dyskusji z 2000 r. nie padły żadne przykłady. Zasygnalizowano tylko, że taka kontrola Regulaminu Sejmu mieściłaby się w naszym ogólnym podejściu do kompetencji sądów powszechnych, jeżeli chodzi o kontrolę zgodności aktów podstawowych z Konstytucją RP.

Natomiast – jak przypominał prof. K. Wójtowicz – prof. M. Granat zapytał, czy dojrzelśmy do uchwalenia pełnego Regulaminu Sejmu, który całościowo uregulowałby wszystkie wątpliwe kwestie. Profesor K. Wójtowicz stwierdził, że gdy czytał w „Przeglądzie Sejmowym” referaty wygłoszone na spotkaniu w 2000 r., zorientował się, że pewne kwestie wydają się proste do regulacji, ale inne nie. W amerykańskim Sądzie Najwyższym od czasu orzeczenia w sprawie *Youngstown* znane jest pojęcie tzw. *zone of twilight*, co oznacza, że otwiera się pole do wykładni. I teraz, jeżeli korzystamy z wykładni, sięgamy do zasad konstytucyjnych, o czym także była mowa. Nie może to oczywiście prowadzić do „wepchnięcia” do Regulaminu Sejmu takiego zakresu problematyki, że nie miałoby to nic wspólnego z racjonalizacją parlamentaryzmu.

Nie zapominajmy też o zasadzie podziału władz. Moglibyśmy odwołać się do referatu prof. M. Kudeja. Chodzi o wspartą orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasadę zapewnienia parlamentowi warunków prawnych do wykonywania jego konstytucyjnych zadań. Czy jednak wypełnianie tych zadań ma prowadzić do dominacji w systemie? Z pewnością nie. Czy wobec tego jesteśmy w stanie określić granice owych zadań? W przypadku tworzenia regulacji prawnych w parlamencie może to nie być łatwe, bo można przypuszczać, że posłowie będą raczej skłonni zaakceptować przewagę parlamentu. Profesor K. Wójtowicz przyznał, że od czasu prezydentury Charles’a de Gaulle’a stał się zwolennikiem racjonalizacji parlamentaryzmu, ale musi mieć ona wsparcie w woli suwerena.

Pytanie prof. K. Wójtowiczowi zadała również prof. M. Florczak-Wątor. Nawiązując do omawianej zasady materialnej rozłączności ustawy i Regulaminu Sejmu, jak również do wspomnianego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego uchwały o sejmowej komisji śledczej, zapytała o możliwość kontroli zgodności Regulaminu Sejmu z ustawą. Zauważyła, że o ile kontrola konstytucyjności przepisów regulaminowych jest jak najbardziej możliwa, o tyle kontrola ich zgodności z ustawą okazuje się bardziej problematyczna. Jeśli tego rodzaju kontrola ma bowiem miejsce, to i tak finalnie jest to kontrola konstytucyjności.

Odnosząc się do czwartej materii wskazanej w art. 112 Konstytucji RP, tj. sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu RP, prof. M. Florczak-Wątor stwierdziła, że w tym wypadku możemy mówić o pewnej podległości przepisów regulaminowych przepisom ustawowym. To w ustawie regulowane są obowiązki wspomnianych organów w stosunku do Sejmu RP, a zadaniem Sejmu RP jest jedynie uregulowanie sposobu realizowania tych obowiązków. Regulacja tej materii w Regulaminie Sejmu w istocie jest instrumentalna wobec tej zawartej w ustawie. Pojawia się jednak pytanie, czy ten rodzaj unormowań regulaminowych nie mógłby zostać poddany kontroli co do zgodności z ustawą. Są bowiem przypadki, kiedy obowiązki organów państwowych, o których mowa w art. 112 Konstytucji RP, wynikają z ustawy zasadniczej, ale zostały doprecyzowane w ustawie zwykłej. W takim przypadku – jak zauważyła prof. M. Florczak-Wątor – to, co jest podnoszone jako naruszenie przepisu regulaminowego, w istocie stanowi naruszenie ustawy. Czy wówczas możliwa byłaby kontrola zgodności przepisu regulaminowego z ustawą?

Profesor K. Wójtowicz odpowiedział, że z wywodów, które prowadzono 25 lat temu, wynikało, że dyskutanci, w tym przypadku głównie prof. L. Garlicki, chcieli uniknąć zaakceptowania kontroli o charakterze materialnym, dlatego poszli w kierunku kontroli kompetencyjnej. Jeżeli mamy – w art. 112 Konstytucji RP – kompetencje do tego, żeby źródło zewnętrzne, założmy: ustawa, ustalało, że takie a takie obowiązki istnieją, to kontrola opierałaby się na tym, że w Regulaminie Sejmu można określić wyłącznie sposób wykonywania kompetencji do określania tych obowiązków, ale samą tę kompetencję ustanawia się w ustawie. Czy to się da w praktyce zrobić? Pan Profesor stwierdził, że wątpliwości prof. M. Florczak-Wątor są zasadne. Gdyby ktoś powiedział, że się da, musiałby zaprzeczyć głównej tezie, która się tu pojawiła, mówiącej, że nie ma podporządkowania Regulaminu Sejmu ustawie, tylko są to rozdzielne materie i wszystko zmierza do kompetencyjnego osadzenia w Konstytucji RP. To jest najbezpieczniejsze. Natomiast stawianie pewnych zarzutów na podstawie lektury konkretnego rozwiązania może zmierzać do podważenia tego prawa, tylko że wówczas model kontroli Regulaminu Sejmu musiałby się zupełnie zmienić.

Profesor M. Florczak-Wątor podziękowała za odpowiedzi i zadała pytanie prof. P. Radziewiczowi. Zwróciła uwagę na to, że reguła trwałości uchwał Sejmu RP z jednej strony chroni autonomię izby, ale z drugiej strony autonomię tę ogranicza, uniemożliwia bowiem Sejmowi RP kolejnej kadencji podważanie uchwał Sejmu RP poprzedniej kadencji. Jakie są granice tak rozumianej trwałości uchwał Sejmu RP i czy na pewno trwałość ta powinna być rozumiana w sposób kategoryczny? Oba wymienione w referacie prof. P. Radziewicza przypadki dotyczyły sytuacji, kiedy Sejm RP kolejnej kadencji chciał w jakiś sposób ingerować w trwałość uchwały, która została podjęta przez Sejm RP poprzedniej kadencji. A jak reguła trwałości uchwał Sejmu RP odnosiłaby się do sytuacji, w której Sejm RP bieżącej kadencji chciałby skorygować, poprawić, uzupełnić swoją własną uchwałę, podjętą np. dzień wcześniej? Czy zastosowanie tej reguły wykluczałoby taką możliwość?

Skoro reguła trwałości uchwały nie wyklucza poglądu, który wcześniej został wyrażony w wystąpieniu Pana Profesora – że Trybunał Konstytucyjny może kontrolować tę uchwałę – to wydaje się, że reguła ta tym bardziej nie powinna utrudniać Sejmowi RP korygowania własnych uchwał. Jak silna zatem jest reguła trwałości uchwały Sejmu RP?

Profesor P. Radzewicz najpierw odpowiedział na pytanie dr. B. Wilka o jednorazowość uchwał Sejmu RP. Przyznał, że ma wątpliwość, czy dobrze rozumie pojęcie jednorazowości uchwały, które w pewnym sensie może oznaczać uchwały wywołujące jednorazowy skutek. Jest bardzo duża grupa takich uchwał. Właściwie chodzi o wszystkie te, które nie zawierają norm prawnych, nie wskazują powtarzalnych zachowań, ale prowadzą do konkretnej czynności, np. wyboru osoby na stanowisko, uchylenia immunitetu, skrócenia kadencji. Może chodzić nawet o uchwały problemowe albo okolicznościowe. One też są niepowtarzalne – w tym sensie, że treść tam zawarta materializuje się nawet nie poprzez ich zastosowanie, ale po prostu podanie ich do wiadomości. Zresztą jest pewien problem, który Pan Profesor starał się zasygnalizować: niektóre uchwały Sejmu RP nie są prostymi aktami stosowania prawa, tylko czymś innym, co wymaga swojej nazwy, która jeszcze nie istnieje. Trzeba wyodrębnić te uchwały i odpowiednio nazwać, żeby można było łatwo odróżniać akty sejmowe ewidentnie normatywne od tych, które są aktami jednostkowymi i konkretnymi. Profesor P. Radzewicz upewnił się następnie, czy udzielił wyczerpującej odpowiedzi. Doktor B. Wilk stwierdził, że jego pytanie dotyczyło również kwestii trwałości, która pewnie zostanie poruszona w dalszej części wyjaśnienia.

Profesor P. Radzewicz przyznał dalej, że duże kłopoty sprawi mu odpowiedź na pytanie prof. M. Zubika, dotyczące terminu składania informacji rocznych i sprawozdań, w tym w kontekście rozdziału materii regulaminowej i materii konstytucyjnej. Chodzi np. o kwestię tego, jak podzielić regulację prawną pomiędzy te akty w przypadku konkretnych spraw. Być może bardziej do wyobraźni przemawiałby przykład z 2015 r. Wtedy procedura wyboru sędziego TK była uregulowana jednocześnie i w ustawie, i w Regulaminie Sejmu. To stało się zresztą jednym z powodów czy jednym z pretekstów późniejszego sporu o Trybunał Konstytucyjny, który ocenił te przepisy w 2015 r., jeszcze wtedy, kiedy był „piękny i dobry”. W wyroku K 34/15, pierwszym z całej serii wyroków wydawanych potem co kilka miesięcy, dotyczących kolejnych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, uznał, że to jest poprawne rozwiązanie. Stwierdził, że takie elementy proceduralne jak termin na zgłaszanie kandydatów na sędziego TK mogą być właśnie wyodrębnione na podstawie przepisu art. 112 Konstytucji RP i przekazane do regulacji w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Wydaje się to dość rozsądne, bo termin nie jest tylko wewnętrzną sprawą Sejmu RP, ale wyznacza pewien rytm obsadzania stanowiska sędziego, np. zgłaszania kandydatów przez podmioty, które mają możliwość wystąpienia z taką inicjatywą. Żeby to bardziej skomplikować: obecnie cała procedura wyboru sędziego TK, w tym terminy, znajduje się w Regulaminie Sejmu. Nie ma żadnego elementu procedury, który byłby w akcie prawa powszechnie obowiązującego.

Można spytać, co zrobiłby dzisiaj Trybunał Konstytucyjny, gdyby skontrolował procedury wyboru sędziów w ostatnich latach właśnie w świetle doktryny z wyroku K 34/15. Zgadza się, że niektóre czynności wykonywane przez organy zewnętrzne wobec Sejmu RP ze względu na swój charakter powinny być określone w ustawie, a niektóre z nich – być może w Regulaminie Sejmu, ponieważ Konstytucja RP stanowi, że sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków wobec Sejmu RP określa Regulamin Sejmu.

Pojawia się pytanie, gdzie np. wspomniany termin na zgłaszanie kandydatów na sędziów TK – biorąc w nawias całą tę wcześniej opowiedzianą historię – zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi powinniśmy zamieścić. Profesor P. Radziejwicz przyznał, że nie wie. Można podać argumenty i za tym, że terminy powinny być w Regulaminie Sejmu jako pewna wewnętrzna kwestia sejmowa, i za tym, że ze względu na ich rangę powinny być wyodrębnione z Regulaminu Sejmu i zamieszczone w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Na pewno Sejm RP ma nie tylko prawo, lecz także obowiązek precyzować, co oznacza „niezwłoczność” dokonania przez niego czynności. Jeżeli wyprowadzamy niezwłoczne przedstawienie sprawozdania np. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, to powinniśmy to doprecyzować i wskazać termin.

Nie wiadomo jednak, w którym akcie normatywnym należałoby to zrobić. Na to pytanie prof. P. Radziejwicz prof. M. Zubik odpowiedział, że najlepiej w żadnym. Wówczas świadczyłoby to o wyższej kulturze politycznej i prawnej – przedstawiciele organów sami wiedzą, że mają to zrobić od razu, a nie czekać rok. W tym sensie większa liczba przepisów w Regulaminie Sejmu świadczy o upadku kultury politycznej w naszym kraju. Profesor M. Zubik oczekiwałby zatem od wszystkich konstytucyjnych organów państwa, które mają konstytucyjny obowiązek przedstawienia sprawozdania, że zostanie ono sporządzone pod koniec pierwszego kwartału – również jako wyraz szacunku dla organu przedstawicielskiego. Profesor M. Zubik przyznał, że bardziej martwi go brak reakcji Sejmu RP na to, że organy państwa przez ponad rok nie wywiązują się ze swojego konstytucyjnego obowiązku względem parlamentu. Równocześnie zwrócił uwagę, że jako obywatel chciałby dowiedzieć się od RPO, jaki jest stan przestrzegania wolności i praw w państwie. To nie jest tylko kwestia informacji dla organu przedstawicielskiego.

Profesor P. Radziejwicz zgodził się z przedmówcą i przeprosił za brak konkluzji, wyjaśnił jednak, że zależało mu na pokazaniu ram możliwej odpowiedzi. A w przypadku kultury prawnej zapewne chodzi o jakieś zjawisko, co do którego mamy wątpliwości, czy istnieje. Wydaje się więc, że trzeba by było to poważnie rozważyć i wybrać jakieś rozwiązanie: albo Regulamin Sejmu, albo ustawa, i najlepiej jeszcze konsekwentnie je stosować w okresie przekraczającym jedną kadencję Sejmu RP.

Następnie *ad vocem* wypowiedział się prof. K. Wójtowicz, który odniósł się do kwestii terminu i tego, jak go pomieścić w zakresie art. 112 Konstytucji RP. Jeżeli art. 112 Konstytucji RP stanowi podstawę do określenia w Regulaminie Sejmu sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych

wobec Sejmu, to wydaje się, że określenie sposobu wykonywania obowiązków zawiera w sobie konieczność ustalenia terminu wykonania tych obowiązków. Sposób wykonywania czegoś, co zostało ustanowione w Konstytucji RP bądź ustawie, jest z jednej strony wtórny, a z drugiej – niezbędny, żeby ten obowiązek generalnie w aktach wyższego rzędu, w źródłach prawa powszechnie obowiązującego w ogóle mógł zaistnieć. Pan Profesor jednak zmierzałby do tego, żeby wywieść z brzmienia art. 112 Konstytucji RP obowiązek ustalenia terminu, tak aby sposób wykonywania kompetencji stał się elementem całej tej konstrukcji.

Dalej prof. P. Radziewicz dodał, że w ramach tej formuły trzeba by było dokładnie zbadać kwestię terminu na zgłaszanie kandydatów do Trybunału Konstytucyjnego.

Następnie w kontekście Regulaminu Sejmu, jego nowelizacji i pytania ogólnego prof. M. Granata prof. P. Radziewicz wyjaśnił, że w niewyglószonej części referatu rozważał zasadność całościowej zmiany Regulaminu Sejmu i wskazywał na kilka punktów. Zauważył, że akt ten został napisany, w zależności od okresu i fragmentu, w bardzo różnych stylach legislacyjnych, dlatego trudno się go czyta. Jest jak patchwork – to określenie zaczerpnięte od dyr. W. Staśkiewicza, używane już od 20 lat, które weszło do mainstreamu. Regulamin Sejmu wygląda więc jak patchwork, na który naszywa się kolejne łaty. Zazwyczaj ze względu na bieżące potrzeby pojawia się następna nowelizacja. Starsze łaty są już zetlałe, nowe – mocniejsze. W wielu miejscach zachwiana jest relacja między szczegółowością a ogólnością. Mamy takie regulacje, w których precyzyjnie możemy odtworzyć, co ma się wydarzyć, ale są też instytucje nieunormowane, które wywodzimy w drodze analogii. To wszystko nie jest spójne na poziomie ciągłości legislacyjnej tworzenia aktu.

W niewyglószonej części wystąpienia znalazł się też fragment o tym, że dobrze by było podnieść kwestię prac nad nowym Regulaminem Sejmu, pod warunkiem, że zmiana byłaby na lepsze. Pan Profesor nie ma co do tego pewności. Nie wypada może tego mówić, ale, niestety, pewne praktyki prawodawcze trzeba po prostu zobaczyć, żeby uświadomić sobie, że powinniśmy się jednak cieszyć z tego, co mamy, ewentualnie racjonalizować to w ramach technik wykładniczych, nad którymi jakoś panujemy czy które jakoś możemy zaproponować w odpowiedzialny sposób.

Były jednak takie czasy – niektóre osoby obecne na sali nawet brały udział w tych inicjatywach – kiedy przygotowano trzy całościowe regulaminy: jeden jeszcze śp. prof. Wojciecha Sokolewicza, drugi prof. M. Kudeja i trzeci Biura Analiz Sejmowych. Ten materiał jest już oczywiście archaiczny, ale struktura i zestawienie problemów, które tam się pojawiały, pozostają aktualne. Można by było na tym coś budować – oczywiście, gdyby ktoś chciał i gdyby to była zmiana na lepsze.

Profesor M. Zubik wskazał, że te propozycje zostały częściowo wykorzystane – w kolejnej kadencji, kiedy trzeba było wprowadzić środki dyscyplinujące posłów, zaczerpnięto pomysł z jednego ze wspomnianych projektów.

Zgodził się z tym prof. P. Radziewicz, który następnie odniósł się do pytania prof. M. Florczak-Wątor. Stwierdził, że pojęcie trwałości uchwał Sejmu RP jest mocną regułą. Po pierwsze, dotyczy oczywiście tych uchwał Sejmu RP, których natura

jest taka, że mają obowiązywać dłużej niż kadencja. Jeżeli mamy uchwałę o wyborze liczby wicemarszałków, to, siłą rzeczy, zamyka się ona w ramach kadencji, w której są marszałek, wicemarszałkowie i układ polityczny decydujący o proporcjach prezydium. Po drugie, mogą być przypadki, gdy przepisy stanowią, że pewne rzeczy można ponawiać. Wtedy to też nie powinno budzić wątpliwości. Pan Profesor odniósł się do podanego przez siebie wcześniej przykładu, w którym najpierw uchylono immunitet formalny posła, rozpoczęło się postępowanie prokuratorskie, sądowe, toczy się sprawa, a potem posłowie zażądali, żeby to postępowanie prokuratorskie, sądowe było zamknięte i żeby przywrócić immunitet formalny posłowi. To przypadek uchwał z jednej kadencji Sejmu RP – odstęp kilku miesięcy pomiędzy pierwszą uchwałą, uchylającą immunitet formalny, a drugą, która miałaby cofnąć to uchylenie. Nie widać więc tutaj różnicy co do tego, czy uchwały, które Pan Profesor uważa za trwałe, działają w ramach jednej czy wielu kadencji – one są po prostu trwałe. Gdy wybieramy sędziego Trybunału Konstytucyjnego, to wybór jest definitywny. Istnieje wiele takich uchwał. Rzecz jasna, trzeba by było to zapewne jeszcze badać i może byłaby taka kategoria uchwał, która nakazywałaby wprowadzić od tego wyjątki albo to zniuanować. Profesor P. Radzewicz tego nie wyklucza, ale dzisiaj – na tyle, na ile było możliwe przejrzenie materiału – wydaje się, że trwałość uchwał Sejmu RP niezależnie od kadencji jest zasadą. Jeżeli coś miałoby zostać „poluzowane”, to tylko w ramach wyjątków, i to mocno uzasadnionych.

Profesor M. Florczak-Wątor podziękowała za odpowiedzi prof. P. Radzewiczowi i skierowała pytanie do dyr. M. Laskowskiej. Zauważyła, że sześć omawianych przez nią instytucji ma przybliżyć Sejm RP do obywatela czy obywatela do Sejmu RP, a tym samym wzmocnić zaufanie obywateli do procesu stanowienia prawa. Te instytucje włączają ich w procesy decyzyjne, zwiększają transparentność procedur legislacyjnych, usprawniają sposób stanowienia prawa. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie stosowania tych procedur są pozytywne, skoro obywatele bardzo chętnie zaangażowali się w niektóre z nich. Musimy jednak pamiętać o tym, że szybko się oni zniechęcają, jeżeli nie widzą przełożenia swoich propozycji na rzeczywiste działania. Stąd pojawia się pytanie, jak wzmocnić znaczenie np. konsultacji społecznych w procesach decyzyjnych.

Dyrektor M. Laskowska z rezerwą odniosła się do oczekiwania, by obywatele biorący udział w konsultacjach społecznych, którzy zostali zmotywowani do wypowiedzenia się, przesądzali o kierunku przyjmowanych rozstrzygnięć legislacyjnych. Nie można bowiem wykluczyć, że ci, którzy byliby zadowoleni z treści projektowanej regulacji, a przy tym nie czuli potrzeby wyrażenia poparcia, stanowiliby większość albo mieli merytoryczną przewagę.

Odpowiadając na pytanie Pani Profesor, Pani Dyrektor nawiązała do wypowiedzi dyr. W. Staśkiewicza. Wyjaśniła, że koncepcja uwzględniania w opiniach w sprawie oceny skutków regulacji wypowiedzi formułowanych w procesie konsultacji społecznych nie ma na celu traktowania ich jako postulatów, które wymagają realizacji albo które należy propagować, przekonując posłów, że jest takie oczekiwanie społeczne.

Zamysł jest nieco inny. Gdy wczytamy się w przepisy Regulaminu Sejmu, to okaże się, że nie ma w tym akcie określonego terminu na przygotowanie OSR przez ekspertów Kancelarii Sejmu. Termin, który zawsze będzie za krótki (bo można dowolnie długo badać skutki, oceniać za pomocą różnych narzędzi społeczne i ekonomiczne następstwa projektowanych regulacji), ale który został zagwarantowany powiązaniem instytucji konsultacji ze sporządzaniem opinii w sprawie OSR, wynosi 30 dni. Nie powinien jednak być krótszy, bo wtedy konsultacje zaczynają mieć charakter pozorny. W szczególnych przypadkach, gdy np. istnieje konieczność pilnego wprowadzenia regulacji o charakterze interwencyjnym, ze względu na ochronę zdrowia publicznego, zagrożenie zewnętrzne itd., ten okres może być skrócony, gdyż będą silne przesłanki, żeby zmobilizować obywateli do szybszego zabierania głosu. Ale jeśli mają oni formułować poprzedzone refleksją wypowiedzi w dogodnych warunkach, to według powszechnie przyjętych standardów termin ten powinien wynosić minimum 21 dni. Równoległe z toczącymi się konsultacjami eksperci przygotowują OSR. W dodatkowym ustalonym każdorazowo okresie, powiedzmy: tygodnia, za pomocą różnych narzędzi – niewykluczone, że w przyszłości także sztucznej inteligencji (w zależności od liczby wypełnionych kwestionariuszy) – uwagi obywateli zostaną poddane analizie. Dla ekspertów szczególnie istotne będą te bazujące na dowodach, przedstawiające wyliczenia, wskazujące na źródła danych albo na doświadczenie specjalistów, którzy obcuja z przedmiotem regulacji, np. w swoim życiu zawodowym. Wśród nich będą poszukiwane treści wskazujące jakieś nowe obszary oddziaływania projektowanej ustawy lub pozwalające zweryfikować formułowane w tym zakresie hipotezy. Eksperti nie będą jednak forsować wypowiedzianych w konsultacjach ocen i przekonywać posłów, że skoro regulacja nie spełnia oczekiwań większości, to podmiot występujący z inicjatywą powinien wycofać projekt albo wnieść autopoprawkę.

W ten właśnie sposób postrzega się udział społeczeństwa. Oczywiście, może to być zniechęcające. Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji będzie dążyło do tego, żeby w przygotowywanych opiniach w sprawie OSR były obecne wypowiedzi obywateli, żeby do nich nawiązywać, żeby pokazywać, że z uwagą traktuje się osoby, które zadają sobie trud i biorą udział w konsultacjach. Nie wiadomo jednak, jaka będzie przyszłość, jaki będzie poziom satysfakcji tych osób, jaki będzie odbiór medialny stanowiska zajętego przez obywateli i czy spotka się to z reakcją posłów.

Dyrektor M. Laskowska dodała, że po zakończeniu konsultacji społecznych ich wyniki będą publicznie dostępne w Systemie Informacyjnym Sejmu. Będzie można się zapoznać nie tylko z uwagami konkretnych osób, lecz także ze zbiorczym raportem ilościowym, zawierającym elementy wskazujące na sentymenty i oczekiwania społeczne. Instytucja jest na początku swojego funkcjonowania i jeszcze nie wiadomo, jak będzie się kształtowała. Być może pojawi się jakieś pole do reagowania i korygowania jej ram prawnych. Dyrektor W. Staśkiewicz powiedział, że to jest pilotaż. Pani Dyrektor odniosła się do tego i wyjaśniła, że konsultacje stanowią pilotaż, jeśli chodzi o instrument (platformę), natomiast odbywają się na poważnie – mechanizm jest już stosowany w praktyce.

Następnie głos zabrała prof. M. Florczak-Wątor, która przyznała, że funkcja moderatora z jednej strony stanowi olbrzymi zaszczyt, ale z drugiej – jest wyzwaniem, ponieważ w pewnym momencie trzeba zakończyć dyskusję, która bardzo interesująco się rozwija. Pani Profesor wyraziła nadzieję, że rozmowy uda się przenieść do kuliarów. Podziękowała referentom za wystąpienia, a pozostałym uczestnikom – za udział w dyskusji i przekazała głos prof. M. Zubikowi.

Pan Profesor podziękował za prowadzenie dyskusji i wygłosił podsumowanie. Czwierć wieku temu – zresztą o tym już wspomniano – na łamach „Przeglądu Sejmowego” opublikowano teksty dotyczące miejsca Regulaminu Sejmu w systemie źródeł prawa i koniecznej refleksji nad tym aktem normatywnym w perspektywie wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. Wydaje się, że pytanie o potrzebę uchwalenia całościowego Regulaminu Sejmu jest ciągle aktualne, ale oczywiście pod warunkiem, że byłaby to zmiana na lepsze. Gorzej jest z regulaminem całościowym Zgromadzenia Narodowego. Tego regulaminu nie ma, przy czym nie ma go w tych bardzo newralgicznych sytuacjach, co może dziwić, ponieważ po 2010 r. państwo powinno było wyciągnąć wnioski z braku regulacji. Jest to po prostu nieroztropne i niebezpieczne.

Z kolei co do ostatniego wątku: oby się nie okazało, że ten pilotaż nie tylko ma swoje wady, lecz także położy kres instytucjonalizacji lobbingu. Nie będzie bowiem miało absolutnie sensu stosowanie ustawy o działalności lobbingowej, skoro anonimowy obywatel będzie mógł przedstawiać swoje informacje. Trzeba powiedzieć, że nie pierwszy i nie ostatni raz życie zweryfikuje poprawność założeń, ale to jest właśnie ciekawe w nauce. Będzie można rozwijać swoją wiedzę o tym, jak społecznie żyje prawo.

Na koniec Pan Profesor jeszcze raz podziękował uczestnikom konferencji. Wyraził też wdzięczność Bibliotece Sejmowej, w której „Przegląd Sejmowy” znalazł swoją nową siedzibę i która pomogła w organizacji tego wydarzenia. Profesor M. Zubik zachęcił prelegentów do jak najszybszego nadesłania referatów do publikacji w czasopiśmie i zaprosił wszystkich obecnych na obiad.