

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak

Uniwersytet Zielonogórski

BAS-2697/16

Warszawa, 20 grudnia 2016 r.

**Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji
w dniu 16 grudnia 2016 r. 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej**

1. Wprowadzenie

W dniu 16 grudnia 2016 r. na skutek zablokowania mównicy sejmowej przez posłów klubów opozycyjnych i uniemożliwieniem prowadzenia obrad przez Marszałka Sejmu Marszałek podjął decyzję o kontynuacji posiedzenia w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Działania zakłócające obrady Sejmu zdarzały się już wcześniej w polskiej praktyce parlamentarnej i na ten temat istnieją opracowania mogące mieć znaczenie dla niniejszej opinii. Prezentowane w nich poglądy cieszą się akceptacją w nauce prawa i mogą być pomocne w rozważaniach na temat zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej.

2. Kompetencje Marszałka Sejmu dotyczące przewodniczenia obradami Sejmu i obowiązki posłów podczas obrad

Konstytucja powierzyła przewodniczenie obradami Sejmu organowi jednoosobowemu – Marszałkowi Sejmu. Wskazane w art. 110 ust. 2 Konstytucji RP kompetencje Marszałka Sejmu bardziej szczegółowo określa Regulamin Sejmu (zwłaszcza art. 10). Zadania wymienione w Konstytucji uzupełnia on o: zwoływanie posiedzeń Sejmu, czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów, czuwanie nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń, sprawowanie pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu. Marszałek Sejmu lub w jego zastępstwie wicemarszałek przy pomocy dwóch sekretarzy kieruje obradami Sejmu. Kierujący czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń i wydaje stosowne polecenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej. W nauce prawa podkreśla się, że „Marszałek Sejmu jako przewodniczący obradom Sejmu (art. 110 ust. 2 Konstytucji) ma z mocy regulaminu Sejmu różnego rodzaju uprawnienia, zwłaszcza dyscyplinujące wobec posłów w trakcie posiedzenia i obrad Sejmu”¹.

Troska o niezakłócony tok pracy Sejmu jest nie tylko obowiązkiem Marszałka, ale również i posłów. Wyraźnie stanowi to Regulamin Sejmu stanowiąc w art. 7 ust. 4 – „Do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności: 1) udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych; 2) stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu”. Regulamin Sejmu określa też sposób zachowania posłów na Sali obrad wskazując w art. 7 ust. 1 – „Posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany. Na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń”. Regulamin Sejmu przewiduje też w art. 23 kary w przypadku uniemożliwiania przez posła pracy Sejmu lub jego organów, a w szczególności niezastosowania się przez posła do polecenia Marszałka Sejmu przywołującego posła „do porządku”.

W stosunku do posłów zakłócających porządek obrad marszałek ma prawo przywołać ich „do porządku”, a jeżeli dopuścili się ciężkiego naruszenia porządku

¹ J. Mordwiłko, *Uprawnienia Marszałka Sejmu wynikające z art. 10 ust.1 pkt. 12 regulaminu Sejmu w zakresie udzielania posłom pomocy w wykonywaniu przez nich zadań*, Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, Wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, t. I, s. 94.

obrad – ma prawo przywołać ich „do porządku z zapisaniem do protokołu”. Gdyby poseł nadal zakłócał posiedzenie, Marszałek może wykluczyć go z posiedzenia. Jeżeli mimo to poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek zarządza przerwę w obradach. Od decyzji Marszałka poseł może odwołać się do Prezydium Sejmu, które niezwłocznie rozstrzyga sprawę po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Decyzja ta jest ostateczna.

W nauce prawa aprobowane jest powszechnie stanowisko głoszące, że „Skoro uprawnienie do sprawowania pieczy nad spokojem i porządkiem obejmuje cały obszar należący do Sejmu to należałoby wnosić, że dotyczy to także Sali obrad plenarnych i wszystkich innych pomieszczeń sejmowych”².

W razie uniemożliwienia przez posła lub grupę posłów normalnego funkcjonowania Sejmu regulamin izby nie określa jednoznacznie kompetencji Marszałka nakładając wszak na niego (art. 175 ust. 1) obowiązek czuwania nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń. W tym kontekście należy zgodzić się z P. Winczorkiem, który formułuje następujące stanowisko: „Użycie przez Marszałka Straży Marszałkowskiej celem przywrócenia porządku i spokoju w izbie jedynie na podstawie upoważnienia ujętego w art. 10 ust. 3 regulaminu wywołuje u części posłów wątpliwości [...]. Moim zdaniem wątpliwości te są bezzasadne [...]”³. Równocześnie jednak P. Winczorek stwierdza: „Korzystanie [...] z pomocy Straży Marszałkowskiej jest ostatecznością, której lepiej unikać”⁴.

3. Pojęcie obrad Sejmu

Pojęcie to ma swoje utrwalone znaczenie. Trafnie ujął je J. Mordwiłko pisząc: „Obrady [...] to ‘zbiorowe omawianie jakichś spraw, radzenie nad czymś’. Konstytucja a za nią regulamin Sejmu nakazuje izbie ‘obradować’, a więc prowadzić dialog, rozmowę wskazując iż podstawowym środkiem i formą prac izby ma być omawianie spraw. Sposobem dialogu (rozmowy, omawiania) pomiędzy ludźmi są ich wypowiedzi, a więc nie czyny, czy kreowanie zdarzenia. [...] omawiania spraw nie stanowią zatem i nie kształtują treści obrad [...] czyny, zdarzenia, działania

² M. Granat, *Ocena uprawnień Marszałka Sejmu w zakresie zaprowadzenia porządku na sali obrad plenarnych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, Regulamin ..., t. II, s. 416.

³ P. Winczorek, *O zmianach przepisów dotyczących uprawnień Marszałka w kwestii zapewnienia porządku na Sali posiedzeń izby*, Regulamin, t. II, s. 410.

⁴ Ibidem s. 411

demonstracyjne, które są związane z takimi prawnymi instytucjami jak manifestacje, zgromadzenia publiczne itp.”⁵.

Warto przy tym zauważyć, że J. Mordwiłko nawiązując do art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora traktuje prawo do uczestniczenia w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm w sposób ścisły. Nie są to sprawy „jakikolwiek”. Marszałek „musi przewodnicząc obradom dbać, aby zachowana była wewnętrzna wartość (koherentność) dyskusji oraz by nie uszczuplono powagi dyskusji czyli nie deprecjonowano jej znaczenia merytorycznego”.⁶

Marszałek Sejmu ma więc wynikający z art. 110 ust. 2 Konstytucji i z art. 175 Regulaminu Sejmu obowiązek takiego przewodniczenia obradami Sejmu aby nie dopuszczać do wypowiedzi odbiegających od tematu obrad nad danym punktem porządku posiedzenia. Dyskusja podczas obrad plenarnych nie może być oderwana od meritum omawianej sprawy. W momencie, w którym w dniu 16 grudnia 2016 r. zakłócone zostały obrady był to budżet państwa.

4. Zgodność z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu przeniesienia obrad Sejmu podczas 33 posiedzenia Sejmu do Sali Kolumnowej

Grupa posłów podczas 33 posiedzenia Sejmu podjęła działania nie mieszczące się w zakresie treściowym obrad Sejmu – wystąpienia niektórych posłów nie dotyczyły ustawy budżetowej a innych problemów – m.in. regulacji dotyczącej środków masowego przekazu. Posłowie naruszyli tym samym omówione wyżej obowiązki wynikające z Regulaminu Sejmu. Działania te nie miały ponadto formy związanej z obradami przyjmując formę demonstracji, okupacji mównicy itp., a z Regulaminu Sejmu wyraźnie wynika, jak powinien zachowywać się poseł na Sali obrad – określa je m.in. powołany wyżej art. 7 Regulaminu. Grupowe zajmowanie mównicy czy też innych miejsc na Sali plenarnej nie tylko nie ma uzasadnienia w przepisach regulaminowych, ale jest z nimi niezgodne. Jeżeli poseł lub posłowie są niezadowoleni z niektórych dyscyplinujących rozstrzygnięć Marszałka podejmowanych w związku z prowadzeniem przez niego obrad mogą skorzystać z przysługujących im środków prawnych przewidzianych w Regulaminie Sejmu. Po ich wyczerpaniu zobowiązani są do zastosowania się do tych rozstrzygnięć

⁵ J. Mordwiłko, *Interpretacja art. 175 regulaminu Sejmu*, Regulamin ..., t. II, s. 422.

⁶ *Ibidem* s. 421.

i uczestniczenia w obradach.

Wobec podjęcia tych działań Marszałek Sejmu dla zachowania powagi i porządku na sali posiedzeń musiał podjąć kroki zapewniające kontynuację obrad. Zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. Wobec nieskuteczności tego apelu traktując skorzystanie z pomocy Straży Marszałkowskiej jako niewskazane⁷ znalazł mniej dolegliwe dla posłów rozwiązanie pozwalające lepiej zabezpieczyć powagę izby. Zdecydował o przeniesieniu posiedzenia do innej sali.

Było to zgodne z dotychczasową praktyką parlamentarną dopuszczającą odbywanie posiedzenia poza salą plenarną, gdy istniały przeszkody w korzystaniu z niej (np. ze względu na remont). W przeszłości obrady odbywały się już w Sali Kolumnowej. Podejmując tę decyzję Marszałek wykonywał swój konstytucyjny obowiązek przewodniczenia obradami Sejmu obejmujący m.in. wskazanie miejsca obrad wobec niemożliwości niezakłóconego odbywania obrad w Sali plenarnej.

Wszyscy posłowie zostali poinformowani sms-em o godzinie i miejscu wznowienia obrad Sejmu w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka. Informacja ta była również wyświetlana na ekranach w sali plenarnej. Oznacza to, że każdy z posłów pragnących uczestniczyć w kontynuowanych obradach mógł to uczynić.

Uwzględniając warunki techniczno-organizacyjne istniejące w Sali Kolumnowej Marszałek Sejmu podjął, na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu, decyzję o zarządzeniu głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. W tym celu Sala Kolumnowa została podzielona na sektory z wyznaczonymi sekretarzami. Marszałek Sejmu ogłaszał wynik głosowania na podstawie protokołów przedstawianych przez sekretarzy. Wyniki wszystkich głosowań ogłaszane przez Marszałka Sejmu jednoznacznie świadczyły o tym, że głosowania przeprowadzane były przy zachowaniu konstytucyjnego kworum. Należy tu zaznaczyć, że liczenie głosów i kworum z wyłączeniem urządzeń elektronicznych jest jednym ze sposobów przewidzianych przez Regulamin Sejmu.

Warunki techniczno-organizacyjne mogły też być powodem ograniczenia transmisji z obrad tylko do przekazu zapewnionego przez kamery sejmowe. Nie stanowiło to naruszenia jawności obrad, gdyż każda ich część była transmitowana i jest możliwa do odtworzenia.

⁷ Zob. cytowana wyżej wypowiedź P. Winczorka o ostatecznym charakterze tego środka.

5. Konkluzja

Kontynuacja w dniu 16 grudnia 2016 r. 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej była w pełni zgodna z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu.