



Ryszard Balicki*

Uniwersytet Wrocławski

O SEJMOWYM POSIEDZENIU, KTÓREGO NIE BYŁO – UWAGI NA MARGINESIE OBRAD W SALI KOLUMNOWEJ W DNIU 16 GRUDNIA 2016 R.

1. Parlament – „miejsce do mówienia”

Parlamenty powstały w drodze długiej ewolucji, jaka dotknęła kolegialne organy doradcze monarchy. W doktrynie podkreśla się, że one same nie mogą zostać uznane za parlamenty we współczesnym rozumieniu tego słowa z uwagi na brak kreacji w drodze wyborów dokonywanych przez mieszkańców¹. Jednak wraz z upływem lat rola przybocznej rady królewskiej wzrastała, a w Anglii szczególnie istotną chwilą było przyjęcie – w 1215 r. – Magna Charta Libertatum (Wielkiej Karty Swobód)². Od tego momentu angielskie zgromadzenie poczęło kształtować swoje uprawnienia wyłączne, a zachodzące zmiany były już ściśle powiązane z przemianami, które dotyczyły zasad ustrojowych państwa. Zgromadzenie stało się istotnym i niezastąpionym organem państwa.

Samo określenie „parlament” używane było w drugiej połowie XII w. we Francji i Hiszpanii w odniesieniu do debat toczonych nad określonymi problemami³, z czasem jednak pojęcie to zaczęło być stosowane jako nazwa własna specjalnie zwoływanych w tym celu zgromadzeń⁴. Źródłem współczesnego

* ryszard.balicki@uw.edu.pl

¹ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 8. Autor podkreśla również konieczność powiązania możliwości funkcjonowania rządu od dysponowania zaufaniem parlamentu.

² O Wielkiej Karcie i jej znaczeniu w ukształtowaniu się prawa petycji (w tym petycji do parlamentu) zob. R. Balicki, *Geneza prawa petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 24–26.

³ Słowo „parlament” wywodzone jest zazwyczaj z łacińskiego *parabolare* (porównywać) bądź też greckiego *parabolé* (porównanie) i stało się niewątpliwie źródłem starofrancuskiego *parler* oraz włoskiego *parlare*, zob. hasło „parlament” [w:] *Słownik wyrazów obcych*, red. I. Kamińska-Szmaj, Wrocław 2001.

⁴ Zob. *The British system of government*, London 1994, s. 2.

parlamentaryzmu jest niewątpliwie tradycja parlamentu angielskiego⁵, to właśnie kultura polityczna średniowiecznej Anglii dała początek parlamentowi rozumianemu jako „miejsce do mówienia”⁶.

Współcześnie nie potrafimy już sobie wyobrazić państwa, które uważałoby się za demokratyczne, a nie miałooby organu reprezentującego zbiorowy podmiot suwerenności⁷. Jest to konsekwencją uznania, że realne sprawowanie władzy przez suwerena może odbywać się przede wszystkim poprzez zastosowanie demokracji przedstawicielskiej⁸. Tak więc najważniejszym przejawem suwerenności narodu (bądź ludu) stało się prawo do wyboru reprezentantów, legitymowanych w ten sposób do późniejszego podejmowania decyzji. Rzeczywista pozycja ustrojowa samego parlamentu, tak jak i funkcje przez niego sprawowane, mogą się różnić, jednak zawsze pozostaje on jednym z naczelných organów państwa⁹, a możliwości realnego funkcjonowania są gwarantowane w najważniejszych dokumentach ustrojowych państwa.

Również Polska ma bogate doświadczenia w zakresie kształtowania rodzimego parlamentaryzmu¹⁰. Jak podkreśla się w literaturze „od co najmniej XIV wieku istniały instytucje reprezentujące naród polityczny: sejm walny oraz sejmiiki, które umożliwiały szlachcie, jako obywatelom państwa, współdecydowanie o sprawach publicznych”¹¹. Jednak oprócz lat chwały w tradycji polskiego parlamentaryzmu są również karty czarne. Dotyczą one nie tylko schyłku I Rzeczypospolitej, gdzie nadużywanie uprawnień parlamentarnych przez deputowanych w znacznej mierze przyczyniło się do upadku państwa. Ale i lata, które nastąpiły po odrodzeniu państwowości, nie napawają optymizmem. W II RP mieliśmy bowiem do czynienia z bardzo niebezpiecznym mechanizmem swoistego „wahałda ustrojowego”. Pod jego wpływem Polska przeszła drogę od „sejmokracji” do autorytarnej dominacji obozu politycznego sprawującego władzę wykonawczą. W obu tych przypadkach trudno mówić o kształtowaniu takiego modelu funk-

⁵ „England is the Mother of Parliaments”, takiego właśnie określenia użył po raz pierwszy John Bright w swojej mowie wygłoszonej 18 stycznia 1865 r., zob. *Speeches on Questions of Public Policy by John Bright M.P.*, London 1878, s. 112.

⁶ Szerzej na temat historii Zjednoczonego Królestwa, w tym i ewolucji brytyjskiego parlamentaryzmu, zob. N. Davies, *Wyspy. Historia*, Kraków 2003, passim.

⁷ Zob. W. Uruszczak, *Henryk Olszewski jako badacz staropolskiego parlamentaryzmu*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2010, Vol. 3, s. 17.

⁸ Zob. T. Mołdawa, *Parlament w państwie demokratycznym [w:] Historia, idee, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, red. F. Ryszka, Warszawa 1995, s. 331. O rozwoju reprezentacji parlamentarnej zob. szerzej M. Brito Vieira, D. Runciman, *Reprezentacja*, Warszawa 2011, s. 28 i nn.

⁹ Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 426.

¹⁰ Zob. wykład prof. Stanisława Grodzkiego wygłoszony podczas uroczystego zgromadzenia posłów i senatorów dla uczczenia pięćsetlecia ukształtowania się polskiego Sejmu, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 17 i nn.

¹¹ Zob. W. Uruszczak, *Henryk Olszewski jako badacz...*, s. 18

cjonowania parlamentu, który mógłby umacniać pozytywne wzorce ustrojowe klasycznej demokracji.

Również i model ukształtowany po II wojnie światowej nie pozwolił na rzeczywiste funkcjonowanie parlamentu jako politycznego ciała reprezentującego suwerena. Przeciwnie, przyjęty model państwa socjalistycznego sprowadzał Sejm (istniejący formalnie jednoizbowy parlament) do roli bytu fikcyjnego. Miejscem podejmowania najważniejszych decyzji stały się gabinety liderów rządzącej partii komunistycznej, którzy tworzyli Biuro Politycznego partii, a – reglamentowana zazwyczaj – debata toczyła się podczas posiedzeń Komitetu Centralnego PZPR oraz zjazdów tej partii¹².

2. Przebieg wydarzeń w dniu 16 grudnia 2016 r.

Parlamentaryzm Rzeczypospolitej funkcjonującej w oparciu o postanowienia Konstytucji RP z 1997 r.¹³ miał być inny, demokratyczny – i to nie tylko w zakresie procedur powoływania Sejmu i Senatu, ale także i w odniesieniu do zasad działania samych izb, miał być także rzeczywistym miejscem podejmowania najważniejszych decyzji. I właśnie z tego powodu wydarzenia, które miały miejsce w polskim Sejmie 16 grudnia 2016 r., stały się bardzo niepokojącym symbolem Sejmu obecnej kadencji¹⁴.

Na dzień ten zaplanowane było 33 posiedzenie Sejmu VIII kadencji, którego porządek dzienny obejmował 13 punktów, w tym także rozpatrzenie sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 (trzecie czytanie)¹⁵.

Należy podkreślić, że w czasie trwania posiedzenia widać było narastające emocje¹⁶ – posłowie wyrażali swój sprzeciw wobec decyzji podjętej przez marszałka Marka Kuchcińskiego, który postanowił radykalnie ograniczyć swobodę pracy dziennikarzy w parlamencie¹⁷.

Podczas rozpatrywania trzeciego wniosku mniejszości do ustawy budżetowej pytanie chciał zadać poseł Michał Szczerba. Zgodnie z zapisem w stenogramie

¹² Zob. tamże, s. 17.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

¹⁴ W dalszej części tekstu korzystam z opinii z 9 stycznia 2017 r. przygotowanej dla Biura Analiz Sejmowych (BAS-2/17A).

¹⁵ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PorzadekObrad.xsp?documentId=E8CCE-5424ACE753BC125807D002C97D0> [dostęp: 30.01.2018].

¹⁶ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, s. 53 i nn., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBD0BCDE4532500C125808B0071D-B52/%24File/33_a_ksiazka_bis.pdf [dostęp: 30.01.2018].

¹⁷ Zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=75C382A83FC44D-16C1258089005E2582>; [dostęp: 30.01.2018]; <https://oko.press/pierwsza-wladza-ogranicza-czwartaparlamentarzynsci-beda-spokoj-dziennikarzami/> [dostęp: 30.01.2018]. Dziennikarze uznali, że jest to niedopuszczalne ograniczenie swobody realizacji obowiązków zawodowych, a konsekwencją był protest podjęty przez dziennikarzy wielu redakcji, zob. <http://wyborcza.pl/7,75968,21127548,apel-dziennikarzy-w-obronie-prawa-do-informacji.html> [dostęp: 30.01.2018].

(s. 62 stenogramu) poseł zdążył powiedzieć jedynie „Panie marszałku Kochany! (*Wesołość na sali, oklaski*) Muzyka łagodzi obyczaje. Dlatego Warszawa jest [...]”. W tym momencie prowadzący obrady marszałek Sejmu Marek Kuchciński wyłączył posłowi mikrofon i wykluczył posła M. Szczerbę z obrad. Decyzja marszałka M. Kuchcińskiego była nie tylko pozbawiona podstaw prawnych, ale także została podjęta z naruszeniem norm Regulaminu Sejmu.

Poseł M. Szczerba, co wynika także z treści *Sprawozdania stenograficznego*, korzystając ze swego uprawnienia poselskiego i zgodnie z Regulaminem Sejmu rozpoczął zadawanie pytania ściśle związanego ze zgłoszonym wnioskiem mniejszości¹⁸ i nie przedłużył czasu swojej wypowiedzi, brak więc było merytorycznego i prawnego uzasadnienia podjętej przez marszałka Sejmu decyzji.

Należy podkreślić, że zasady i tryb dyscyplinowania posłów są ujęte w art. 175 ust. 3–5 Regulaminu Sejmu. Wynika z nich, że marszałek Sejmu ma prawo do wykluczenia posła z posiedzenia, jednak dopiero po uprzednim trzykrotnym upomnieniu. Postępowanie marszałka jest ściśle sprecyzowane. W pierwszej kolejności musi nastąpić zwrócenia posłowi uwagi, a następnie – w razie bezskuteczności wezwania – marszałek ma prawo przywołać posła „do porządku” (postępowanie to przebiega zgodnie z trybem opisanym w art. 175 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Jeżeli poseł nadal nie stosuje się do polecenia marszałka Sejmu, to może on ponownie – zgodnie z art. 175 ust. 4 Regulaminu – przywołać posła „do porządku”, stwierdzając, że poseł uniemożliwia prowadzenie obrad. Dopiero w przypadku dalszego uniemożliwienia przez posła prowadzenia obrad, marszałek Sejmu RP ma prawo – na podstawie art. 175 ust. 5 Regulaminu Sejmu – podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu.

Jednak przebieg głosowania nad wnioskami mniejszości w dniu 16 grudnia 2016 r. wyraźnie ukazuje, że marszałek Sejmu naruszył postanowienia Regulaminu. Z uwagi na panujące na sali posiedzeń plenarnych warunki – zwłaszcza trwające okrzyki posłów – poseł M. Szczerba nie rozpoczął swego wystąpienia, mimo to marszałek przywołał posła do porządku, powołując się na art. 175 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Odpowiedzią posła było stwierdzenie „nie słyszę”, a wówczas marszałek ponownie przywołał go do porządku tym razem na mocy art. 175 ust. 4 Regulaminu, zauważając, że uniemożliwia prowadzenie obrad. Natomiast w chwili, gdy poseł rozpoczął swoją wypowiedź, marszałek wyłączył mu mikrofon i oświadczył, że z uwagi na uniemożliwianie prowadzenia obrad podejmuje decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu¹⁹.

¹⁸ Zgodnie ze *Sprawozdaniem Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017* (druk nr 1094, pkt 3), zgłoszona przez posła M. Szczerbę poprawka (która stała się trzecim wnioskiem mniejszości) była następującej treści „W części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa zwiększyć dochody z podatku od towarów i usług (dz. 756) o kwotę 340.000 tys. zł, z przeznaczeniem na utworzenie nowej pozycji w części 83 – Rezerwy celowe pn. «Budowa sali koncertowej przy ulicy Grochowskiej w Warszawie na potrzeby Orkiestry Sinfonia Varsovia oraz modernizację zabytkowych obiektów» (wydatki majątkowe)”.

¹⁹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 33. Posiedzenia...*, s. 62.

Wyraźnym jest więc, że marszałek Sejmu nie zrealizował wymogów regulaminowych, jego decyzje były podejmowane praktycznie bezpośrednio po sobie i sprowadzały się jedynie do próby wypowiedziania formuł określonych w przepisach, bez odniesienia ich do rzeczywistej sytuacji, która miała miejsce w sali posiedzeń.

Decyzja marszałka Sejmu doprowadziła więc do istotnej eskalacji wydarzeń, a w ich efekcie także do zarządzania kolejnych przerw w obradach (s. 62 i 63 stenogramu). Po wznowieniu obrad o godz. 15.41 (s. 64 stenogramu) marszałek – pomimo trwających skandowań „Przywróć posła!” – postanowił przystąpić do rozpatrywania kolejnego, piątego wniosku mniejszości. Po przeprowadzeniu głosowania przy wykorzystaniu aparatury do głosowania elektronicznego okazało się, że w głosowaniu wzięło udział jedynie 190 posłów; („za” głosowało 16, „przeciw” – 172, a wstrzymało się 2 posłów; s. 64 stenogramu). W tym momencie posłowie opozycji zaczęli blokować mównicę w sali posiedzeń, a jednocześnie – jak wynika ze stenogramu – marszałek zarządził przerwę w obradach stwierdzając: „Muszę ogłosić przerwę z powodu braku kworum” (s. 64 stenogramu).

W czasie przerwy zebrało się Prezydium Sejmu, które rozpatrywało odwołanie posła Szczerby od podjętej uprzednio decyzji marszałka Sejmu. Prezydium swoją uchwałą utrzymało w mocy decyzję marszałka Sejmu RP²⁰. Równolegle posłowie opozycji kontynuowali blokadę mównicy w sali posiedzeń plenarnych, co uniemożliwiało podjęcie w niej obrad.

O godzinie 21.00 odbyło się posiedzenie Konwentu Seniorów, podczas którego marszałek Sejmu zwrócił się z prośbą do przewodniczących klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. Jak stwierdzono w udostępnionej publicznie *Notatce Szefa Kancelarii Sejmu ws. kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej*: „Wobec braku reakcji, marszałek Sejmu podjął decyzję o zmianie miejsca posiedzenia na Salę Kolumnową. Wszyscy posłowie zostali poinformowani SMS-em o godzinie i miejscu wznowienia obrad Sejmu. Informacja ta była również wyświetlana na ekranach w sali plenarnej”²¹.

W tym czasie w Sali Kolumnowej²² trwało posiedzenie Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. Sala ta, zgodnie z dokonany na początku kadencji Sejmu podziałem, była bowiem w dyspozycji klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości (jest to zgodne z ukształtowanym w polskim parlamentarystyce zwyczajem, że sala ta staje się „salą klubową” największego klubu w Sejmie).

Z treści stenogramu (s. 64) wynika, że o godzinie 21.40 marszałek Sejmu ogłosił posłom obecnym w Sali Kolumnowej wznowienie obrad. Posłowie przystą-

²⁰ Uchwała nr 44 z dnia 16 grudnia 2016 r. Prezydium Sejmu.

²¹ *Notatka Szefa Kancelarii Sejmu ws. kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej* <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=3F5C82AD69E7F0B4C125808D005E0DEC> [dostęp: 30.01.2018].

²² Sala Kolumnowa, nazywana oficjalnie salą im. Kazimierza Pużaka, jest drugą co do wielkości salą w kompleksie budynków sejmowych, zob. B. Wierzbicka, *Sejm i Senat. Architektura i wnętrza*, Warszawa 1997, s. 27.

pili do rozpatrywania kolejnych punktów porządku dziennego i jak wynika ze sporządzonego stenogramu (s. 71), o godzinie 23.24 obrady zostały zakończone. Wyczerpanie bogatego porządku obrad, obejmującego ważne kwestie prawne (m.in. ustawa budżetowa) i liczne głosowania przeprowadzone wyłącznie za pomocą podniesienia ręki i – w efekcie – wymagające żmudnego zliczania oddanych głosów przez wyznaczonych sekretarzy, zajęło posłom zebranych w Sali Kolumnowej niespełna dwie godziny. Stanowi to zapewne nierejestrowany rekord prac parlamentarnych.

3. Regulacje prawne dotyczące przebiegu 33. posiedzenia Sejmu

Dla oceny prawidłowości przebiegu części 33. posiedzenia Sejmu odbytego w Sali Kolumnowej nie można poprzestać jedynie na analizie formalnych możliwości zarządzenia odbycia posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż w sejmowej sali posiedzeń plenarnych. Konieczne jest także rozważenie sposobu zwołania tej części posiedzenia (zmiany miejsca jego odbywania), respektowanie wymogów formalnych dotyczących posiedzenia Sejmu, a także przebieg samego posiedzenia. Dopiero uwzględnienie wszystkich powyższych czynników pozwoli na ocenę, czy odbyte obrady były posiedzeniem Sejmu zwołanym i przeprowadzonym zgodnie z wymogami obowiązującego prawa.

3.1. Autonomia parlamentarna

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

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

parlamentu. Autonomia parlamentu stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwowych. Umożliwia ona zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami²³.

Jednak zasada autonomii parlamentarnej funkcjonująca w oparciu o normę art. 112 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Granice autonomii parlamentarnej są bowiem wyrażone w innych normach Konstytucji. W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy rodzaje konstytucyjnych uregulowań ograniczających autonomię regulaminową: 1) konstytucyjne określenie statusu niektórych organów wewnętrznych Sejmu, 2) konstytucyjne unormowanie niektórych elementów procedury parlamentarnej, 3) konstytucyjne odesłanie do regulacji ustawowej określonych spraw z zakresu materii regulaminowej²⁴.

Zasada autonomii parlamentu nie może więc być rozumiana jako swoiste przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy jego prac. Sejm, działając w ramach autonomii, ma obowiązek wziąć pod uwagę konsekwencje wynikające z innych zasad konstytucyjnych²⁵.

Formalnym wyrazem autonomii Sejmu jest niewątpliwie Regulamin Sejmu. Stosunek Regulaminu do Konstytucji nie budzi w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego żadnych wątpliwości. Regulamin Sejmu jest aktem postawionym niewątpliwie poniżej Konstytucji w systemie źródeł prawa i jak każdy akt normatywny w państwie musi być zgodny z Konstytucją²⁶. Tak więc postanowienia Regulaminu nie mogą być sprzeczne z Konstytucją, przeciwnie, muszą być sformułowane w taki sposób, aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację norm, zasad i wartości konstytucyjnych²⁷. Oczywiście jest także, że jak długo Regulamin obowiązuje, musi być przez posłów bezwzględnie przestrzegany, a sama zasada autonomii nie może stanowić usprawiedliwienia niestosowania postanowień regulaminowych. Autonomia regulaminowa nie oznacza bowiem dowolności w stosowaniu Regulaminu, a jedynie swobodę w jego ustanowieniu i – ewentualnej – zmianie²⁸.

²³ Zob. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 08/99, OTK ZU 1999/3/41.

²⁴ Zob. M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 52.

²⁵ Zob. szerzej E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2(34), s. 13 i nn.

²⁶ Orzeczenie TK z dnia 23 stycznia 1993 r., U 10/92, http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/1993/U_10_92.pdf [dostęp: 7.01.2017].

²⁷ Zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 21. Warto podkreślić, że naruszenie Regulaminu stanowi pośrednie naruszenie Konstytucji, zob. P. Uziębło, *Glosa do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 2, s. 174–175.

²⁸ *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 98.

3.2. Miejsce obrad Sejmu

Możliwość przeniesienia obrad poza salę posiedzeń plenarnych nie jest normowana przez postanowienia Konstytucji ani też Regulaminu Sejmu. Ale także Regulamin Sejmu nie zawiera normy określającej obowiązek odbywania obrad w określonym, prawnie zdeterminowanym miejscu. Należy więc – *a contrario* – przyjąć, że nie ma przeszkód prawnych do odbycia posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sejmowa Sala Posiedzeń²⁹.

Niemniej należy podkreślić, że posiedzenie Sejmu, zgodnie z utartym poglądem doktryny to „zgromadzenie pełnego składu izby w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym”³⁰. Regułą jest więc odbywanie posiedzeń w miejscu tradycyjnie przeznaczonym do odbywania obrad – sali posiedzeń plenarnych. Umożliwia to – przynajmniej potencjalnie – respektowanie zasady majestatu tworzenia najwyższego prawa z zachowaniem należytej powagi i dostojności.

Sama Sala Kolumnowa była już uprzednio wykorzystana jako miejsc obrad Sejmu, co może zostać uznane za rozstrzygnięcie precedensowe. Miało to miejsce 12 sierpnia 2010 r. i dotyczyło odbytego wówczas jednodniowego 73 posiedzenia Sejmu VI kadencji. Warto jednak przywołać tę sytuację – miała ona niewątpliwie charakter nadzwyczajny. Posiedzenie zostało zwołane w czasie tzw. wakacji parlamentarnych, w związku z koniecznością uchwalenia dwóch ustaw niezbędnych do działań mających na celu usunięcie skutków występujących na terenie części kraju powodzi³¹. Zwołane posiedzenie nie mogło się odbyć w sali posiedzeń plenarnych z uwagi na trwający w niej – uprzednio zaplanowany – remont. Na czas posiedzenia Sala Kolumnowa została odpowiednio przygotowana, w szczególności przygotowane zostały miejsca siedzące (krzesła) dla wszystkich obecnych parlamentarzystów i członków rządu oraz odpowiednie miejsce dla zapewnienia możliwości pracy dziennikarzom (w tym dla kamer transmitujących obrady)³².

Tak więc przysługujące marszałkowi Sejmu prawo podjęcia decyzji o odbyciu posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż sala posiedzeń plenarnych nie jest w doktrynie kwestionowane. Co prawda brak jest podstaw do przyjęcia założenia o całkowitej dowolności przesłanek uzasadniających możliwość podjęcia przez marszałka Sejmu takiej decyzji. Jednak doświadczenie życiowe wymaga

²⁹ Warto jednak podkreślić, że Regulamin Sejmu na określenie miejsca odbywania obrad Sejmu używa dwóch pojęć. W art. 1 ust. 3 użyte zostało pojęcie „sala obrad Sejmu”, natomiast we wszystkich pozostałych przypadkach używane jest pojęcie „sala posiedzeń” (art. 7 ust. 1, art. 170 ust. 4, art. 172 ust. 1 pkt 3, art. 175 ust. 1 i 5).

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 236.

³¹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 73. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskie w dniu 12 sierpnia 2010 r.*, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8D0F9CA85528C5C4C12577810038C819/\\$file/73_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8D0F9CA85528C5C4C12577810038C819/$file/73_ksiazka.pdf) [dostęp: 7.01.2017].

³² Na zdjęciach z tego posiedzenia widać np., jak zostały ustawione krzesła – po obu bokach sali, przez całą jej długość, co w radykalny sposób jest odmienne od ich usytuowania w dniu 16 grudnia 2016 r.

uwzględnienia pewnych sytuacji nadzwyczajnych, w których może dojść do konieczności przeniesienia – nawet części – obrad w inne miejsce. Należy więc uznać, że marszałek Sejmu może – na podstawie art. 10 Regulaminu Sejmu – podjąć konieczne w takich okolicznościach decyzje.

Jednak odpowiedź na pytanie, jakie to mają być decyzje, nie może zależeć wyłącznie od faktu wystąpienia obstrukcji obrad przez grupę posłów w sali posiedzeń. Podejmowane decyzje zawsze muszą być konsekwencją realizacji przez marszałka Sejmu jego konstytucyjnej i regulaminowej roli. marszałek jest organem kierowniczym całego Sejmu i winien zajmować stanowisko neutralnego arbitra i organizatora prac parlamentarnych³³, nie zaś pozostawać reprezentantem rządzącej większości³⁴.

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

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

Niewątpliwie jednak odbywanie obrad w innym pomieszczeniu niż sala posiedzeń plenarnych nie jest niezgodne z Regulaminem Sejmu. Winno jednak pozostać wyjątkiem dla sytuacji nadzwyczajnych i być realizowane przy maksymalnie powszechnej akceptacji sił politycznych reprezentowanych w Sejmie³⁵.

3.3. Swoboda udziału posłów w obradach

W oparciu o udostępnione materiały wideo należy stwierdzić, że posłowie na Sejm RP zostali potraktowani nierównoprawnie, część z nich została zaproszona do Sali Kolumnowej wcześniej i otrzymała możliwość zajęcia miejsca siedzącego (posłowie Klubu Prawa i Sprawiedliwości, uczestniczący w odbywającym się

³³ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 240.

³⁴ W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego podkreśla się konieczność pewnego dystansu marszałka Sejmu do bieżących sporów politycznych, zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 81–82.

³⁵ Sytuacja taka miała miejsce podczas obrad 12 sierpnia 2010 r., jak podkreślił marszałek Sejmu prowadzący wówczas obrady. „Decyzję o naszym spotkaniu podjąłem po konsultacji z klubami [...]”, a konsensus polityczny był także zauważalny w wynikach przeprowadzonych głosowań, w każdym z nich, wszyscy zebrani na posiedzeniu posłowie, niezależnie od swoich barw partyjnych głosowali jednolicie, zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 73. posiedzenia...*, s. 21–22.

uprzednio w tej sali posiedzeniu klubu), natomiast pozostała część posłów została zawiadomiona SMS-em o czasie rozpoczęcia obrad i miała ograniczony czas (10 minut) na stawienie się w sali.

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

Z analizy sporządzonego stenogramu wynika również, że marszałek Sejmu nie reagował na zgłaszane przez posłów wnioski formalne ani też nie umożliwił im zabrania głosu podczas trwania obrad. Podjęte działania pozostają więc w oczywistej sprzeczności z normą art. 182 (w tym zwłaszcza ust. 2) oraz art. 188 Regulaminu Sejmu. Prawo posłów do zgłoszenia wniosku formalnego, a także prawo do wypowiedzi i zadania pytania (w regulaminowo dopuszczalnych formach i czasie) stanowi istotną część gwarancji wykonywania mandatu posła i nie może zostać ograniczone.

Doszło w ten sposób do naruszenia nie tylko postanowień Regulaminu Sejmu, ale także złamana została ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³⁶. W szczególności naruszona została dyspozycja art. 14 ustawy, w której stwierdza się, że poseł podczas wykonywania swoich obowiązków ma (m.in.) prawo do uczestniczenia w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał oraz do uczestniczenia w dyskusjach nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm.

3.4. Kworum

Kworum definiowane jest w literaturze przedmiotu jako minimalna liczba członków organu kolegialnego, których obecność podczas głosowania jest wymagana dla ważności podejmowanych decyzji. Podkreśla się także, że ustanowienie w art. 120 Konstytucji RP kworum na poziomie co najmniej połowy ustawowej liczby posłów „stanowi gwarancje poszanowania zasad stanowienia prawa i podejmowania uchwał w państwie demokratycznym”³⁷.

Zgodzić się przy tym należy z ustaleniami doktryny, że „warunek kworum będzie dotrzymany nie po stwierdzeniu określonej liczby podpisów na liście obecności lub stwierdzeniu określonej liczby kart potwierdzających obecność włożonych do urzędzenia służącego do przeprowadzenia głosowani, ale jedynie w przypadku stwierdzenia faktycznej obecności na posiedzeniu wymaganej liczby posłów. Dlatego marszałek Sejmu prowadzący obrady powinien w razie jakichkolwiek wątpliwości ustalić ją tuż przed głosowaniem”³⁸. Znaczenie wnio-

³⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1510.

³⁷ Zob. R. Grabowski, *Kworum* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 223.

³⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 609 (i powołane tam orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego).

sków formalnych podkreśla także Regulamin Sejmu, stwierdzając, że dla ich zgłoszenia marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia.

W odniesieniu do obrad, które miały miejsce w dniu 16 grudnia 2016 r. w sali kolumnowej, brak jest jednoznacznych przesłanek do stwierdzenia istnienia bądź też braku kworum umożliwiającego wiążące podejmowanie decyzji. Z uwagi na brak możliwości głosowania przy wykorzystaniu aparatury do głosowania elektronicznego marszałek Sejmu podjął decyzję o głosowaniu przez podniesienie ręki i liczenie głosów przez wyznaczonych posłów-sekretarzy. Jednak sposób realizacji tej decyzji budzi daleko idące wątpliwości. Przede wszystkim, pomimo podziału sali na 10 sektorów i wyznaczenia 10 sekretarzy, jak również – jak wynika z treści zawartej na s. 64 stenogramu – pomimo formalnego sprawdzenia, czy wyznaczeni sekretarze są przy przydzielonym im sektorach w zbiorczych wynikach głosowania zostało ujętych jedynie 8 sektorów. Z deklaracji złożonych przez dwoje z wyznaczonych sekretarzy (poseł Elżbietę Borowską i posła Krystiana Jarubasa) wynika, że nie tylko nie uczestniczyli oni w liczeniu głosów, ale też nie było ich podczas obrad w Sali Kolumnowej. Z treści ujawnionych w stenogramie wynika, że dopiero po przeprowadzeniu 6 głosowań, w tym głosowania nad całością ustawy budżetowej, marszałek Sejmu stwierdził nieobecność poseł E. Borowskiej (wynika to z ujętej na s. 64 stenogramu wypowiedzi marszałka Sejmu: „Pani poseł Elżbieta Borowska, sekretarz sektora drugiego, jest proszona”).

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

Co jednak szczególnie ważne – sprawdzenie istnienia kworum winien zainicjować także i marszałek Sejmu z własnej inicjatywy i to niezwłocznie po przeniesieniu obrad do Sali Kolumnowej. Wystarczającym powodem do podjęcia takiej decyzji powinien być fakt, że ostatnie głosowanie przeprowadzone w sali posiedzeń plenarnych przy wykorzystaniu aparatury do głosowania elektronicznego przed zarządzoną przerwą (i przeniesieniem obrad) wykazało, że wzięło w nim udział jedynie 190 posłów (s. 64 stenogramu).

3.5. „Zblokowane” głosowanie poprawek i wniosków mniejszości

Podczas obrad w Sali Kolumnowej marszałek Sejmu przedstawił zebrany posłom wniosek, który miał złożyć przewodniczący Komisji Finansów Publicznych poseł Jacek Sasin. marszałek stwierdził, że jest to wniosek formalny zgłoszony na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania polegającą na przegłosowaniu łącznym poprawek

zaopiniowanych pozytywnie przez komisję, a także łącznym przegłosowaniu wniosków mniejszości oraz poprawek zaopiniowanych negatywnie.

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

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

Przyjęty wniosek formalny i wprowadzony na jego podstawie tryb postępowania ze zgłoszonymi poprawkami i wnioskami mniejszości pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 50 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z jego treścią porządek przeprowadzanych głosowań obejmuje głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości (jeżeli wniosek taki został postawiony), a następnie głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Dopiero jako ostatnie przeprowadza się głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek. Artykuł 50 jednoznacznie i precyzyjnie określa obowiązującą procedurę postępowania z poprawkami (i wnioskami mniejszości), które zostały zgłoszone w toku prac nad projektem. Głosowania w ich sprawie winny być przeprowadzane kolejno, a połączone mogą zostać jedynie poprawki, które są ze sobą ściśle merytorycznie powiązane. Co więcej – Regulamin Sejmu w art. 182 ust. 2 pozwala przed każdym takim głosowaniem na zadanie pytania przez jednego posła z każdego klubu i koła³⁹.

W literaturze przedmiotu podnosi się także, że przyjęcie „zablokowanego” systemu głosowania nad zgłoszonymi poprawkami i wnioskami mniejszości może stanowić także naruszenie konstytucyjnego elementu procedury ustawodawczej, o której mowa w art. 119 ust. 2 Konstytucji (czyli poselskiego prawa zgłaszania poprawek do projektu ustawy)⁴⁰.

³⁹ Zob. szerzej P. Chybalski, *Dopuszczalność zadawania pytań przed głosowaniem przez posłów niezrzeszonych*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 2, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 447 i nn.

⁴⁰ Zob. A. Szmyt, *Dopuszczalność „ostrożnościowego środka” regulaminowego przeciwko „obstrukcji poprawkowej” wobec projektu ustawy (budżetowej)* [w:] *tegoż, Prace Sejmu RP VI i VII kadencji*, oprac. A. Rytel-Warzocho, Gdańsk 2015, s. 170.

Wątpliwości budzi także i sam tryb podjęcia przez Sejm opisanej powyżej decyzji o głosowaniu blokowym. Podstawą wniosku posła J. Sasina był art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu. Przepis ten stwarza możliwość zgłoszenia wniosku o „zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania”. Możliwe sposoby głosowania zostały określone w art. 188 Regulaminu Sejmu, w którym stwierdza się, że:

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

2. Głosowanie jest jawne i odbywa się przez:

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

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

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

Należy także podkreślić, że podawana niekiedy jako przykład sytuacja związana ze zgłoszeniem poprawek przez posłów Ruchu Palikota nie miała charakteru analogicznego i w związku z tym nie może być traktowana jako rozwiązanie precedensowe. W grudniu 2012 r. posłowie Klubu Poselskiego Ruch Palikota, w celu zastosowania obstrukcji parlamentarnej, zgłosili 5899 poprawek. Poprawki te zostały zgłoszone do rozdziału 75 822 budżetu („Fundusz Kościelny”), w jego części 43 („Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”). Wszystkie zgłoszone poprawki dotyczyły zmniejszenia wydatków w tym rozdziale o różne kwoty, poczynając od kwoty największej (70 788 tys. zł), poprzez kwoty kolejne, zmniejszające się stopniowo o 12 tys. zł, aż do najmniejszej kwoty wynoszącej również 12 tys. zł. W razie konieczności przeprowadzenia głosowań w sprawie wszystkich zgłoszonych poprawek posiedzenie Sejmu przeznaczone tylko na realizację tego celu musiałoby trwać wiele dni. Aby tego uniknąć, Komisja Finansów Publicznych rekomendowała przyjęcie innej zgłoszonej poprawki jako wniosku najdalej idącego. Zgłoszona poprawka nr 31 polegała na zmniejszeniu wydatków w tym rozdziale budżetu o kwotę 94 373 tys. zł (co oznaczało pozostawienie w rozdziale jedynie kwoty 1 tys. zł) i jednoczesne utworzenie nowej

rezerwy celowej pod nazwą „Fundusz Kościelny” z kwotą 94 373 tys. zł. W konsekwencji poprawki prawie cała kwota dotychczas przeznaczona w budżecie na rozdział 75 822 „Fundusz Kościelny” została przeznaczona na utworzenie nowej rezerwy celowej „Fundusz Kościelny”.

To właśnie przegłosowanie poprawki nr 31 w pierwszej kolejności (jako propozycji najdalej idącej) spowodowało, że bezprzedmiotowe stało się głosowanie pozostałych 5899 poprawek (z uwagi na fakt, że kwota pozostająca w rozdziale 75 822 „Fundusz Kościelny” była mniejsza od kwoty ujętej w każdej pojedynczej poprawce)⁴¹.

3.6. Konstytucyjne prawo do informacji i jawność prac parlamentarnych

Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP, pozostaje w ścisłym związku z zasadą jawności funkcjonowania organów władzy publicznej⁴². Prawo to – jak to zostało określone w art. 61 ust. Konstytucji – obejmuje także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ewentualne ograniczenie powyższego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Tryb udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej w odniesieniu do Sejmu jest – zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 4 – ujęty w Regulaminie Sejmu.

Konieczność zapewnienia transparentności działania organów demokratycznego państwa jest obecnie powszechnie akceptowana, zarówno w doktrynie (krajowej i międzynarodowej), orzecznictwie sądowym, jak i stanowiskach organów międzynarodowych. Dopiero bowiem mając dostęp do wiarygodnych źródeł informacji, można uzyskać wiedzę niezbędną do właściwego kontrolowania organów władzy, a w szczególności piastunów organów państwowych⁴³.

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

⁴¹ Zob. *Informację o posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu VII kadencji*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=5ACC122FED24B67EC1257AD2005135FD> [dostęp: 8.01.2017] oraz wypowiedź posła sprawozdawcy Dariusza Rosatiego w dniu 12 grudnia 2012 r., na 30 posiedzeniu Sejmu RP VII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=30&dzien=1&wyp=16&symbol=RWYSTAPIENIA_WYP&id=329 [dostęp: 8.01.2017].

⁴² Zob. K. Składowski, *Prawo do informacji o działalności władzy publicznej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny...*, s. 387.

⁴³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308 i nn.

- 1) jawność i publiczność obrad, rozumianą jako stworzenie możliwości bezpośredniej obserwacji przebiegu obrad przez publiczność i – co chyba ważniejsze – przez środki masowego przekazu;
- 2) dostępność dokumentów i materiałów stanowiących przedmiot bieżących obrad Sejmu, tzn. dostarczanych na posiedzeniu wszystkim posłom;
- 3) następczą dostępność dokumentów i materiałów rejestrujących przebieg obrad, zwłaszcza druków sejmowych i sprawozdań stenograficznych, które zawierają między innymi imienne wykazy głosowań⁴⁴.

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

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

Z powyższych norm wynikają dwa podstawowe obowiązki, które musi spełnić Sejm. Z jednej strony musi zapewnić możliwość obserwacji swoich obrad obywatelom („obserwowanie z galerii”), a z drugiej – zapewnić takie możliwości pracy dla przedstawicieli mediów, aby mieli możliwość sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu.

Już literalna treść art. 172 ust. 1 pkt 3 Regulaminu ukazuje swoją dysfunkcyjność w przypadku prowadzenia obrad w innym miejscu niż sala posiedzeń plenarnych – bowiem np. w Sali Kolumnowej brak jest „galerii”, na którą można wpuścić obywateli. Jednak nie jest możliwe zaakceptowanie faktu uniemożliwienia obywatelom obserwacji prac Sejmu tylko z uwagi na obrady w innej sali, w takim przypadku będzie to stanowić naruszenie normy art. 61 Konstytucji, a także art. 2 Konstytucji⁴⁵.

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

⁴⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 237.

⁴⁵ Zasada jawności bywa też często wyprowadzana z zasady demokratycznego państwa prawa, zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308

Zakończenie

Wydarzenia, które miały miejsce 16 grudnia 2016 r., mogą być zapewne rozpatrywane na wielu płaszczyznach. W pierwszej kolejności należy bezspornie stwierdzić, że doszło do wielokrotnego naruszenia przepisów prawa, zarówno Konstytucji RP z 1997 r., ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, jak i też Regulaminu Sejmu. W takiej sytuacji należy uznać, że 33. posiedzenie Sejmu nie zostało prawidłowo zakończone, a decyzje, które wówczas zostały podjęte, nie mogą zostać uznane za prawidłowe i skuteczne.

Jednak dużo bardziej doniosłe wydają się wnioski o charakterze ogólnym. Konsekwencją złamania zasad konstytucyjnych w zakresie podstaw funkcjonowania państwa, w tym zwłaszcza zniszczenie sądownictwa konstytucyjnego, stała się bowiem niemożność instytucjonalnego zweryfikowania ważności podjętych rozstrzygnięć. Państwo polskie zostało skierowane na drogę prowadzącą w sferę ustrojowej niejednoznaczności. Najważniejsze decyzje nie są już podejmowane w trybie konstytucyjnym, a za posiedzenie Sejmu uchodzi spotkanie nieznaney liczby posłów reprezentującej – prawie wyłącznie – jedną opcję polityczną.

Ryszard Balicki

ON THE SEJM MEETING WHICH DID NOT TAKE PLACE – COMMENTS ON THE MARGIN OF THE MEETING IN THE COLUMN HALL ON 16 DECEMBER 2016

When we analyze the functioning of democratic states, we actually take for granted the necessity of having a parliament – a multi-person body representing a collective subject of sovereignty. But the existence of the parliament is more than just gathering of people who are considered to be the representatives of society. Parliament is, after all, an agora – a „place to talk”, a forum for unfettered preaching of views occurring in society, but parliament is above all a place of making the most important legally binding decisions which are universally binding. That is why it is so important that its functioning is consistent with constitutional regulations and other legal norms. Therefore, the events that took place in the Polish Sejm on 16 December 2016 are worth analyzing and drawing necessary conclusions in order not to be repeated in the future.