



**KANCELARIA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia [REDACTED]

Biuro Prawa i Ustroju  
[REDACTED]

*Szczywny Panie,*

W odpowiedzi na Pana wniosek z dnia [REDACTED] o udostępnienie informacji publicznej:

*„Treść opinii prawnej zamówionej przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy zawartej 4 stycznia 2017 r. z prof. drem hab. Dariuszem Dudkiem, stanowiącej odpowiedź na pytanie: "Czy uniemożliwienie przez posłów składania innym posłom wniosków formalnych (w czasie III czytania) ma wpływ na tryb uchwalenia ustawy, skutkujący jej niezgodnością z Konstytucją?"*

Kancelaria Prezydenta RP w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.), uprzejmie przekazuje informację publiczną w postaci treści opinii prof. dr hab. Dariusza Dudka.

*„Opinia prawna*

*w sprawie oceny konstytucyjności trybu postępowania ustawodawczego w Sejmie z naruszeniem wymogów regulaminowych*

*1. Przedmiot opinii*

*Przedmiot niniejszej opinii, zleconej mi przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi zagadnienie dotyczące trybu postępowania ustawodawczego w Sejmie z naruszeniem wymogów regulaminowych, ujęte w postaci następującego pytania:*

*Czy uniemożliwienie przez posłów składania innym posłom wniosków formalnych (w czasie III czytania) ma wpływ na tryb uchwalenia ustawy, skutkujący jej niezgodnością z Konstytucją?*

## 2. Ustalenia normatywne

### 2.1. Normatywna płaszczyzna badania

*Problematyka przebiegu drogi ustawodawczej w Sejmie stanowi przedmiot dość ograniczonej regulacji konstytucyjnej, zawartej art. 118 - 121 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> oraz znacznie bardziej szczegółowej, zawartej w Regulaminie Sejmu wydanym na podstawie delegacji konstytucyjnej (art. 112)<sup>2</sup>, czyli w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako: Regulamin Sejmu, bądź Regulamin).*

*Autor pragnie podkreślić, że jakkolwiek dla miarodajnego rozstrzygnięcia problemu stanowiącego przedmiot niniejszej opinii konieczne byłoby poczynienie pewnych ustaleń faktycznych, dotyczących przebiegu danego postępowania ustawodawczego w Sejmie, pozostając w granicach wyznaczonych przez zlecenie opinii - nie dokonuje on takich ustaleń, mających zweryfikować tezę, iż w jakimś konkretnym postępowaniu legislacyjnym faktycznie doszło do uniemożliwienia przez posłów składania innym posłom wniosków formalnych.*

*Okoliczność ta istotnie limituje możliwość definitywnego wnioskowania na temat oceny w świetle Konstytucji trybu uchwalenia ustawy, w perspektywie ewentualnego zainicjowania przez Prezydenta RP postępowania, w postaci prewencyjnego wniosku kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem. Ta sama okoliczność (np. w kwestii przebiegu postępowania w Sejmie w grudniu 2016 r. z projektem ustawy budżetowej na rok 2017, rozbieżnie relacjonowana zarówno przez uczestników postępowania ustawodawczego, jak i przez media), musiałaby stanowić także dość poważne utrudnienie perspektyw i możliwości orzeczniczych w ewentualnym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.*

*Poza zakresem opinii pozostaje też badanie, czy wskazany eksces miał miejsce na terenie sali obrad Sejmu czy poza nią, a zatem czy pozostawał w polu percepcji i możliwości reakcji decyzyjnej kierującego posiedzeniem Marszałka Sejmu czy nie, co mogłoby mieć istotne znaczenie dla formułowanych w opinii wniosków. Zawarte w zleceniu opinii stwierdzenie o uniemożliwieniu przez posłów składania innym posłom wniosków formalnych dość jednoznacznie sugeruje, iż nadużycie to miało miejsce bez wiedzy i zgody Marszałka Sejmu, a zatem stanowiło zachowanie wyłącznie poselskie, które nie może być w żadnym*

---

1 Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

2 M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.

stopniu przypisane czy powiązane z kierowniczym organem Sejmu. Taką też perspektywę przyjmuje autor w dalszych wywodach opinii.

## 2.2. Konstytucyjne unormowanie drogi ustawodawczej w Sejmie

Jak już wspomniano, Konstytucja RP z 1997 r. normuje postępowanie ustawodawcze jedynie w podstawowym zakresie. Określa ona zamknięty katalog podmiotów inicjatywy ustawodawczej, która przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów a także grupie co najmniej 100 000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu<sup>3</sup>, przy czym na każdym wnioskodawcy, przedkładającym Sejmowi projekt ustawy, spoczywa konstytucyjny obowiązek przedstawienia skutków finansowych jej wykonania (art. 118 ust. 1-3).

Zgodnie z Konstytucją, Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1)<sup>4</sup>, co stanowi regułę nie doznającą wyjątków, podobnie jak numerus clausus podmiotów, którym Konstytucja przyznaje prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm; przysługuje ono wyłącznie wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów, przy czym Marszałek Sejmu może (w ramach swego uznania) odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która przednio nie była przedłożona komisji (ust. 2-3). Konstytucja przewiduje ponadto prawo wnioskodawcy do wycofania projektu ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie tylko do czasu zakończenia drugiego czytania projektu (ust. 4).

Regułą stanowi uchwalanie przez Sejm ustaw zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość<sup>5</sup>, oraz podejmowanie w tym samym trybie przez Sejm uchwał, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej (art. 120).

Dalsze konstytucyjnie unormowane elementy procedury ustawodawczej obejmują udział Senatu w tym postępowaniu i rozpatrywanie stanowiska Senatu przez Sejm (art. 121 ust. 1-3), rolę Prezydenta RP w drodze ustawodawczej, czyli podpisywanie ustawy z możliwością jej dwojakiego kwestionowania: w drodze zainicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności albo weta ustawodawczego (art. 122 ust. 1-6) oraz odmienności związane z

---

3 Z odesłaniem do unormowania ustawowego trybu postępowania w tej sprawie, vide: ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.).

4 Por. bliższa analiza L. Garlickiego w: tegoż (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Warszawa 2001, tezy 2-6 do art. 119, s. 1-5.

5 Por. art. 90 ust. 2, art. 122 ust. 5 zd. 2, art. 235 ust. 4 Konstytucji.

tw. pilnym projektem ustawy wnoszonym przez Radę Ministrów (art. 123 ust. 1-3) i odesłanie do odpowiedniego stosowania w Senacie niektórych reguł przewidzianych wobec Sejmu (art. 124 – *in concreto* w zw. z art. 120).

*Te elementy drogi ustawodawczej, podobnie jak reguły stanowienia prawa zawarte w Rozdziale III Konstytucji – Źródła prawa, w tym zaliczenie ustaw do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1), czy określenie wymogu ogłoszenia m.in. ustaw, jako warunku ich wejścia w życie (art. 88 ust. 1), a także odmienności trybu ustawodawczego dotyczącego tzw. klauzuli europejskiej (art. 90 ust. 2), ustawy budżetowej i innych ustaw finansowych (art. 221-225), czy ustawy o zmianie Konstytucji RP (art. 235) – nie mają znaczenia dla przedmiotu niniejszej opinii.*

*Podkreślić należy, iż Konstytucyjne umocowanie Sejmu do uchwalenia swego regulaminu zawarte w art. 112<sup>6</sup> jest wyrazem uznania tzw. autonomii regulaminowej Sejmu<sup>7</sup>, nie idzie jednak ona aż tak daleko, by w drodze regulaminu możliwe było wprowadzanie jakichkolwiek odstępstw ani od swoistych reguł minimalnych drogi ustawodawczej, przyjętych w Konstytucji, ani od zasad ustrojowych, zwłaszcza zasad państwa prawa i legalizmu (art. 2 i art. 7), zasady demokracji przedstawicielskiej (art. 4), czy zasady podziału, równowagi i współdziałania władz (art. 10).*

*Analiza postępowania ustawodawczego w świetle wymogów Konstytucji powinna także uwzględniać konstytucyjny status posłów, będących przedstawicielami Narodu, wykonującymi mandat wolny, niezwiązanymi instrukcjami wyborców (art. 104 ust. 1). Jego prawne i aksjologiczne granice określa ślubowanie, jakie posłowie składają przed Sejmem przed rozpoczęciem sprawowania mandatu: „Uroczyste ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”, z fakultatywną formułą „Tak mi dopomóż Bóg” (art. 104 ust. 2).*

*Z konstytucyjnego przepisu, w świetle którego warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa (art. 106), wynika nie tylko zapowiedź i podstawa normatywna dla*

---

6 Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

7 Por. szczegółowe uwagi nt. istoty i przedmiotu regulaminu Sejmu: W. Sokolewicz, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, tezy 1-12 do art. 112, s. 1-33.

unormowania, zawartego w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>8</sup>, ale też wymóg jurydycznego i faktycznego zapewnienia deputowanym tych wartości, to znaczy warunków skutecznego, czyli rzetelnego i efektywnego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw, wynikających ze sprawowania mandatu w jego całokształcie, także w realizacji pierwszorzędnej funkcji ustawodawczej parlamentu.

Dodać wypada, że z postępowaniem ustawodawczym w Sejmie (jak i każdym innym obszarem aktywności tej izby i posłów) ma istotny związek konstytucyjne unormowanie zadań i kompetencji Marszałka Sejmu. Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz. W grę wchodzi tu przewodniczenie obradom nie tylko w wąskim znaczeniu, jako kierowanie posiedzeniami plenarnymi, ale i szerszym, rozumianym jako całokształt zadań Marszałka, służących zapewnieniu właściwego trybu prac parlamentarnych. Podobnie strzeżenie praw Sejmu, odnoszone jest zarówno do ogółu kompetencji tej izby, jak i w szerszym ujęciu, także do praw i obowiązków poselskich, wynikających ze sprawowania mandatu parlamentarnego<sup>9</sup>.

### 2.3. Unormowanie Regulaminu Sejmu

Dla miarodajnego ustalenia, czy obstrukcja polegająca na uniemożliwieniu przez posłów składania innym posłom wniosków formalnych w czasie III czytania projektu ustawy narusza konstytucyjny model postępowania ustawodawczego, konieczne jest jeszcze bliższe odwołanie się do unormowania regulaminowego, stanowiącego akt bezpośrednio wykonawczy a zarazem komplementarny w stosunku do Konstytucji<sup>10</sup>.

Podstawę normatywną fazy postępowania ustawodawczego, której dotyczy przedmiot opinii, zawiera Dział II Regulaminu Sejmu - Postępowanie w Sejmie, w tym Rozdział 1 - Postępowanie z projektami ustaw i uchwał.

Regulamin powtarza konstytucyjną regułę trzech czytań: rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach, a uchwał w dwóch czytaniach (art. 36 ust. 1). Interesujące nas trzecie czytanie, które może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 48), obejmuje dwa zasadnicze elementy: 1) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i

8 Dz.U. z 2016 r. poz. 1510.

9 Por. E. Gierach, z powołaniem na poglądy M. Zubika, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, C.H.Beck, Warszawa 2016, *Komentarz do art. 110*, Nb 24-25, s. 379.

10 Por. W. Sokolewicz, op. cit., teza 6 i 7, ss. 11-16.

wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania, oraz głosowanie (art. 49). Regulamin określa następujący porządek głosowania w toku trzeciego czytania projektu ustawy: 1) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony, 2) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach, 3) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek (art. 50 ust.1).

Regulamin powierza przy tym istotne kompetencje decyzyjne Marszałkowi Sejmu, który może: z własnej inicjatywy odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji w formie pisemnej (ust. 3), a także odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami (ust. 4). Z kolei w tej ostatniej sytuacji Marszałek Sejmu kieruje projekt do komisji, które go uprzednio rozpatrywały lub do Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia opinii, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami; wymagana opinia zawiera również stanowisko komisji w sprawie przyjęcia albo odrzucenia projektu ustawy przez Sejm (ust. 5). Z kolei Sejm (nie jego Marszałek) może w tej fazie postanowić o poddaniu projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu.

Pomijając możliwości skrócenia przez Sejm, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, postępowania z projektami ustaw, określane tradycyjnie mianem „przepisów pożarowych” w postępowaniu ustawodawczym (art. 51 Regulaminu) oraz odmienności, wynikające z Rozdziału 6 Regulaminu a dotyczące postępowania z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa (art. 105-110), należy jeszcze uwzględnić unormowanie posiedzeń Sejmu w Dziale III Regulaminu.

W rozdziale 1 Przepisy ogólne zawarte jest unormowanie kompetencji Marszałka Sejmu, dotyczących czuwania nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń (art. 175 ust. 1 i nast.). Po wyczerpaniu kolejnych środków dyscyplinujących posłów, polegających na dwukrotnym przywołaniu przez Marszałka posła „do rzeczy”, może on odebrać przemawiającemu głos (ust. 2). Z kolei, po uprzednim zwróceniu uwagi Marszałek ma prawo przywołać posła „do porządku”, jeżeli uniemożliwia on prowadzenie obrad, a po ponownym przywołaniu posła „do porządku”, ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany w

omawianym trybie. Poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń, a jeżeli tego nie uczyni, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach. Od decyzji Marszałka Sejmu poseł może odwołać się do Prezydium Sejmu, które niezwłocznie rozstrzyga sprawę po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, zaś o sposobie załatwienia odwołania Prezydium Sejmu – którego decyzja jest ostateczna - niezwłocznie zawiadamia Sejm, jednak nie później niż na następnym posiedzeniu (art. 175 ust. 3-7).

Istotne dla przedmiotu opinii normy zawiera także Rozdział 2 Działu III Regulaminu - obrady Sejmu. Zasadą jest, iż obradami Sejmu kieruje Marszałek lub w jego zastępstwie wicemarszałek, przy pomocy dwóch sekretarzy Sejmu (art. 178). W ramach kierownictwa obradami, Marszałek Sejmu udziela głosu w sprawach objętych porządkiem dziennym posiedzenia, przy czym posłowie, którzy zamierzają wziąć udział w dyskusji nad określonym punktem porządku dziennego, zapisują się do głosu u sekretarza Sejmu prowadzącego listę mówców, a Marszałek udziela głosu posłom według kolejności zapisu, aczkolwiek Prezydium Sejmu może, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, ustalić inną kolejność mówców (art. 179 ust. 1-4). Również Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, przedstawia Sejmowi propozycję przeprowadzenia debaty w ramach limitów czasowych przysługujących klubom i kołom poselskim (art. 181 ust. 1). W razie ustalenia przez Sejm takiego właśnie, limitowanego czasowo prowadzenia dyskusji, niedopuszczalne jest zgłaszanie pewnych wniosków formalnych (ust. 2 pkt 2)<sup>11</sup>.

Zgodnie z Regulaminem, Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją jedynie dla zgłoszenia wniosku formalnego lub sprostowania błędnie zrozumianego lub nieściśle przytoczonego stwierdzenia mówcy (art. 184 ust. 1). Do wniosków formalnych, które mogą dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia, zalicza się wnioski o: 1) przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia, 2) uchwalenie tajności posiedzenia, 3) zamknięcie listy mówców, 4) zamknięcie dyskusji, 5) przejście do porządku dziennego, 6) odesłanie do komisji, 7) głosowanie bez dyskusji, 8) zmianę w sposobie prowadzenia dyskusji, 9) zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania, 10) ograniczenie czasu przemówień, 11) stwierdzenie quorum, 12) przeliczenie głosów (ust. 2 i 3). O każdym o wniosku formalnym Sejm rozstrzyga po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku (ust. 5), przy czym co do kilku ich kategorii (wymienionych w ust. 3 pkt 3, 4 i 10-12) Sejm

---

11 Mianowicie tych, o których mowa w art. 184 ust. 3 pkt 1 - w zakresie dotyczącym zamknięcia posiedzenia, pkt 3, pkt 4 - w zakresie dotyczącym zamknięcia dyskusji, pkt 7, pkt 8 oraz pkt 10.



rozstrzyga większością głosów obecnych posłów (ust. 4). Co nader istotne, wnioski formalne dotyczące zamknięcia posiedzenia oraz zamknięcia dyskusji nie mogą być złożone w trakcie debaty nad projektem ustawy konstytucyjnej lub zmiany przepisów konstytucyjnych, a także nad projektem ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa (ust. 6). Według Regulaminu, Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia w celu zgłoszenia wniosku o odroczenie dyskusji, który może być poddany przez Marszałka rozstrzygnięciu przez Sejm większością głosów obecnych posłów (ust. 7).

Charakterystyczne jest, że nie tylko w fazie debaty (dyskusji), ale również w fazie głosowania (unormowanej w Rozdziale 3 Działu III) mogą zostać zgłoszone swoiste wnioski formalne. I tak, po zamknięciu dyskusji Marszałek Sejmu oznajmia, że Sejm przystępuje do głosowania; od tej chwili (ale jeszcze przed rozpoczęciem głosowania) 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 (art. 188 ust. 1). Regułą jest, iż głosowanie w Sejmie jest jawne i odbywa się przez: podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów, albo w drodze głosowania imiennego, przy użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (ust. 2 pkt 1 i 2). W razie niemożności przeprowadzenia głosowania w pierwszy sposób (przy pomocy urządzenia do liczenia głosów), Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy (ust. 3), natomiast o przeprowadzeniu głosowania imiennego decyduje Sejm większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów (ust. 4) - to ostatnie należy kwalifikować jako wniosek formalny dotyczący sposobu głosowania. Głosowanie imienne polega na tym, że posłowie kolejno, w porządku alfabetycznym, wyczytywani przez sekretarza Sejmu, wrzucają swoje kartki do przygotowanej w tym celu urny, której następnie otwarcia oraz obliczenia głosów dokonuje pięciu sekretarzy Sejmu, wyznaczonych przez Marszałka Sejmu. Marszałek ogłasza wyniki każdego głosowania, przy czym wyniki głosowania imiennego ogłasza na podstawie protokołu przedstawionego przez sekretarzy Sejmu dokonujących obliczenia głosów. Wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji, z zastrzeżeniem jednak możliwości jego reasumpcji (ust. 5).

Mianowicie, w razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania; wniosek w tym przedmiocie – mający też charakter wniosku formalnego - może być zgłoszony pisemnie przez co najmniej 30 posłów wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się kwestionowane głosowanie. Sejm rozstrzyga o reasumpcji głosowania, w domyśle: większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej



liczby posłów<sup>12</sup>, przy czym wykluczona jest reasumpcja dotycząca wyników głosowania imiennego (art. 189).

*Rzecz jasna, przytoczone przepisy regulaminowe mogą i w praktyce niejednokrotnie nasuwają istotne wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza w toku dynamicznych debat i głosowań parlamentarnych, odbywających się w ramach otwartego konfliktu politycznego, w emocjonującej atmosferze i obfitujących w zachowania, niewiele mające wspólnego z poszanowaniem wymogów kultury czy tzw. kultury parlamentarnej.*

### *3. Postępowanie legislacyjne w Sejmie w świetle orzecznictwa TK*

*Trybunał Konstytucyjny w swoim bogatym orzecznictwie analizował konstytucyjne warunki prawidłowego procesu ustawodawczego.*

*Jeszcze w okresie prowizorium ustrojowego stwierdził, że w demokratycznym państwie prawnym, którym jest Rzeczpospolita Polska, normy obowiązującego prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją. Każdy organ państwa, nie wyłączając organów stanowiących prawo, może podejmować działania władcze wyłącznie na podstawie przepisów prawa. W przypadku działań władczych polegających na uchwalaniu ustaw, zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej, określające kompetencje organów uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. Wszelkie naruszenia kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej. Niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego, polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego<sup>13</sup>.*

*Stanowisko to uzyskało dodatkowe wzmocnienie na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r., gdyż zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa, a kompetencji organów władzy*

---

12 Zgodnie z art. 190 Regulaminu, Sejm uchwała ustawy większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały i inne rozstrzygnięcia, jeżeli przepisy Konstytucji, ustaw albo Regulaminu Sejmu nie stanowią inaczej.

13 Orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95.

publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej<sup>14</sup>. Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego<sup>15</sup>. Trybunał zauważa, iż przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego, stosownie do zasady autonomii Sejmu kwestie te zostały pozostawione do unormowania w regulaminie, zaś Konstytucja formułuje tylko pewne zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne, do nich należy zasada trzech czytań - art. 119 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyznacza konstytucyjny model wewnątrzsejmowego postępowania, nie reguluje jednak wszystkich jego elementów; konstytucyjnym nakazem jest, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań i niedopuszczalne byłoby regulaminowe zmniejszenie ich liczby. Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone. Tworzenie prawa, a więc ustalenie względnie stabilnych i opatrzonych sankcjami prawnymi reguł zachowania, stanowi ten rodzaj działalności organów władzy publicznej, który wkracza (nieraz głęboko) w sferę wolności i praw jednostek oraz ich grup. Tego rodzaju ingerencja w demokratycznym państwie prawnym wymaga szczególnej legitymacji prawodawczej, z reguły konstytucyjnej, wymaga aksjologicznego uzasadnienia i może być realizowana w szczególnym postępowaniu, podlega też określonym rygorom prawnym. Dlatego przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (władztwa prawodawczego) towarzyszy równocześnie określony system kontroli, przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie<sup>16</sup>.

Zdaniem Trybunału, ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów, powoduje ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i czyni kontrolę merytoryczną bezprzedmiotową<sup>17</sup>. Jednak nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Nierespektowanie regulaminowego zwołania posiedzenia komisji nie może być również automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury. Taki charakter

---

14 Tak m.in. w wyrokach z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02 i z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02.

15 Wyroki TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06.

16 Cyt. wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06.

17 Wyrok z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07.

mógłby mieć taki sposób zwoływania posiedzenia, który w efekcie prowadziłby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów<sup>18</sup>.

Przedmiotem szczegółowych uwag i wskazań Trybunału w jego orzecznictwie były też konkretne elementy procedury ustawodawczej, w tym konstytucyjny wymóg rozpatrywania przez Sejm każdego projektu ustawy w toku trzech czytań. Celem tego rozwiązania jest, według Trybunału, możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Zasada ta oznacza wymóg trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Kontrola procesu legislacyjnego z punktu widzenia art. 119 ust. 1 i 2 winna więc w pierwszym rzędzie stwierdzić, czy odbyły się trzy czytania tego samego projektu ustawy oraz czy poprawki wniesione przez jeden z uprawnionych podmiotów są, w swej istocie, zgodne z wymogami określonymi przez Konstytucję i Regulamin Sejmu, poprawkami do projektu będącego efektem inicjatywy ustawodawczej uprawnionego podmiotu (art. 118 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, zarówno wymóg trzech czytań, jak i wymogi dotyczące poprawek związane są ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy, który winien przejść drogę trzech czytań i zachować swoją materialną tożsamość, określoną przez zakres materialny projektu ustawy oraz jej cele. Tożsamości tej nie mogą w szczególności naruszyć poprawki, które swoim charakterem, wynikającym z zakresu lub konsekwencji normatywnych, wychodzą poza funkcje poprawki do określonego projektu ustawy<sup>19</sup>.

Trybunał poddał swej wnikliwej analizie także zagadnienia wnoszenia poprawek do projektu w Sejmie<sup>20</sup>, jak i poprawek wnoszonych przez Senat do ustawy uchwalonej przez Sejm<sup>21</sup> oraz reguł ich rozpatrywania i odrzucania przez Sejm<sup>22</sup>, czy wreszcie zagadnienia podpisywania i wejścia w życie ustawy, czy prewencyjnej kontroli jej konstytucyjności. Kwestie te nie mają jednak bezpośredniego odniesienia do przedmiotu niniejszej opinii.

---

18 Cyt. wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06.

19 Wyrok z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, podobnie wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98 i z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03

20 M.in. wyroki TK: z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07.

21 Por. m.in. orzeczenia TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, z dnia 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 oraz wyroki TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11 i z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11

22 Por. m.in. orzeczenia TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, z dnia 22 maja 2007 r., K 42/05 i z dnia 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 oraz wyroki TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03

*Natomiast w kontekście jej przedmiotu na podkreślenie zasługuje pogląd Trybunału, iż szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana, po pierwsze, ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska, po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy. Zdaniem Trybunału, istnieje prawdopodobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z Konstytucją. Ocena stosowania norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, może obejmować nie tylko wpływ, jaki ewentualne naruszenia regulaminu mogą mieć na przyjęte przepisy ustawy, ale również może dotyczyć respektowania w toku prac parlamentarnych prawa posłów do wyrażania indywidualnie i zbiorowo stanowiska wobec projektu<sup>23</sup>.*

*Na krótkie przytoczenie zasługują też najnowsze wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, związane z legislacją dotyczącą samego Trybunału, a sformułowane w toku znanego kryzysu dotyczącego polskiego sądu konstytucyjnego. W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. dotyczącym nowelizacji ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r.<sup>24</sup> Trybunał podtrzymał pogląd, iż stwierdzenie naruszenia przepisów procedury stanowi wystarczającą przesłankę uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu<sup>25</sup>, aczkolwiek stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego ze względu na tryb jego wydania nie wyłącza jednak dopuszczalności badania zarzutów materialnych<sup>26</sup>.*

*W rozpatrywanej sprawie Trybunał zrekonstruował stan faktyczny badanego postępowania ustawodawczego, ustalając w szczególności, iż postępowanie od zakończenia*

---

23 Cyt. wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06.

24 Sygn. akt K 35/15, OTK ZU 2015/11A/186.

25 Z odwołaniem do wyroków TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43

26 Z powołaniem na orzeczenie z dnia 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35 oraz wyrok z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129.

*pierwszego czytania projektu ustawy do podpisania ustawy i jej publikacji w Dzienniku Ustaw trwało jedynie 3 dni<sup>27</sup>.*

*W tym kontekście Trybunał przypomniał, że o ile naruszenie w toku procesu ustawodawczego norm zawartych w Konstytucji jest wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy, o tyle naruszenie norm ustawowych i regulaminowych nie zawsze rodzi taki skutek prawny. Naruszenie tych ostatnich norm przesądza o niekonstytucyjności ustawy tylko wówczas, gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji). Orzekając o naruszeniu takich standardów w następstwie naruszenia w procesie ustawodawczym norm regulaminowych, TK w swoim dotychczasowym orzecznictwie brał pod uwagę to, czy owe naruszenia „występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy”<sup>28</sup>, jak również uwzględniał „częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia, np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego punktu*

---

27 Trybunał ustalił, że po zakończeniu pierwszego czytania 18 listopada 2015 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie o projekcie ustawy wraz z rekomendacją jego uchwalenia przez Sejm, drugie czytanie projektu ustawy odbyło się 19 listopada 2015 r. i zostały wówczas zgłoszone wnioski o odroczenie debaty w celu przygotowania ekspertyz dotyczących projektu ustawy oraz umożliwienie posłom zapoznania się z nimi, jednak pomimo zgłoszenia w trakcie drugiego czytania 12 poprawek i wniosków Sejm zdecydował o nieodsłaniu projektu do komisji i niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania. Trzecie czytanie projektu ustawy odbyło się tego samego dnia co drugie czytanie, tj. 19 listopada 2015 r. W trakcie przeprowadzonych wówczas głosowań odrzucono wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz odrzucono wszystkie zgłoszone poprawki. Przed przystąpieniem do głosowania nad przyjęciem ustawy część posłów opuściła salę posiedzeń Sejmu. Ustawa została przyjęta jednomyślnie, za jej przyjęciem głosowało 268 posłów. 19 listopada 2015 r. ustawa o zmianie ustawy o TK została przekazana do Senatu i stała się przedmiotem odbytego tego samego dnia wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej. Podczas tego posiedzenia ponownie zgłoszono wniosek o zasięgnięcie opinii ekspertów co do zgodności ustawy z Konstytucją, który to wniosek został odrzucony. W sprawozdaniu przedstawionym 19 listopada 2015 r. obie komisje wnioskowały o przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o TK bez zmian. Podczas posiedzenia Senatu do ustawy zgłoszono wnioski, które zostały przekazane do rozpatrzenia obu wspomnianym wcześniej komisjom. Wnioski te zostały rozpatrzone na posiedzeniu połączonych komisji, które odbyło się w nocy 20 listopada 2015 r. W sprawozdaniu przedstawionym 20 listopada 2015 r. komisje zawnioskowały o przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o TK bez zmian, co też Senat uczynił tego samego dnia. Ustawa będąca przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie została 20 listopada 2015 r. podpisana przez Prezydenta i tego samego dnia opublikowana w Dzienniku Ustaw.

28 Z powołaniem na wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; podobnie wyroki z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121

widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego”<sup>29</sup>.

*W omawianej sprawie Trybunał logicznie uznał, że przed przystąpieniem do oceny, czy naruszenia norm proceduralnych w trakcie uchwalania ustawy z 19 listopada 2015 r. przesądzają o niekonstytucyjności tej ustawy, konieczne jest stwierdzenie przez TK, czy owe naruszenia faktycznie miały miejsce, gdyż dokonując kontroli proceduralnej, Trybunał najpierw ocenia czynność prawodawczą pod kątem dochowania reguł wymaganych dla jej dokonania, a następnie – w razie ustalenia niedochowania tych reguł – ustala znaczenie takiego naruszenia dla oceny konstytucyjności ustawy.*

*Zdaniem Trybunału, „nie ma wątpliwości”, że pierwsze czytanie projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. nie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu, lecz na posiedzeniu komisji, a tym samym został naruszony art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, gdyż projekt tej ustawy regulował ustrój władz publicznych, a konkretnie ustrój TK, ponadto pierwsze czytanie odbyło się po 5 dniach od wpłynięcia projektu do Marszałka Sejmu, bez zastosowania reguły gwarancyjnej wynikającej z art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą pierwsze czytanie powinno odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Sejm zrezygnował również z drugiej normy gwarancyjnej wynikającej z art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji.*

*Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, iż „nie ma wątpliwości co do tego, że postępowanie ustawodawcze przebiegało z naruszeniem przepisów regulaminowych, skala zaś tych naruszeń była duża”. Trybunał wziął jednak pod uwagę wydany w pełnym składzie wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, w którym stwierdził, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, a nie na plenum Sejmu, stanowiło naruszenie art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, ale nie miało negatywnego wpływu na „przebieg dalszego procesu legislacyjnego. W szczególności, nie stanowiło przeszkody dla udziału posłów, także spoza właściwej komisji, w procesie ustawodawczym. (...) Prace nad ustawą między pierwszym a drugim czytaniem trwały ponad pół roku (od połowy grudnia 2010 r. do końca czerwca 2011 r.). W tym czasie odbyły się 4 posiedzenia komisji, przesłuchanie publiczne i obrady podkomisji. Podczas obrad komisji i podkomisji zgłaszane*

---

<sup>29</sup> Z powołaniem na wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; podobnie wyroki TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06.

*były dziesiątki propozycji poprawek przez poszczególnych posłów, zarówno z partii tworzących koalicję rządową, jak i przez posłów opozycyjnych. Każdy z posłów mógł zgłaszać indywidualnie przez ponad pół roku poprawki do projektu ustawy”.*

*Zdaniem Trybunału, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 9 grudnia 2015 r., „okoliczności niniejszej sprawy mogłyby uzasadnić odstępnie od poglądu wyrażonego w sprawie o sygn. K 31/12, zgodnie z którym odbycie pierwszego czytania ustawy dotyczącej ustroju i właściwości władz publicznych na posiedzeniu komisji nie stanowi naruszenia Konstytucji. W szczególności istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy w ramach tak przebiegającej procedury ustawodawczej możliwy był aktywny udział wszystkich sił parlamentarnych. Jednak odstępnie od poglądu wyrażonego w pełnym składzie w sprawie o sygn. K 31/12, wymagałoby orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2015 r. W sytuacji, w której TK obecnie się znajduje, nie jest możliwe orzekanie w pełnym składzie. Dlatego TK, nie widząc proceduralnych możliwości stwierdzenia niekonstytucyjności naruszeń trybu ustawodawczego, podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego i stwierdził, że ustawa z 19 listopada 2015 r. jest zgodna z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji”.*

*Analizując dalej kwestię szybkości postępowania ustawodawczego Trybunał podtrzymał stanowisko, iż okoliczność ta „sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności”, wyrażając pogląd, że „szybkość postępowania ustawodawczego, nawet tak istotna, jak ta, która towarzyszyła przyjęciu ustawy z 19 listopada 2015 r., sama w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia. Parlament w ramach przyznanej mu autonomii ma bowiem swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Trybunał pragnie jednak podkreślić, że swoboda ta ograniczona jest sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach. Rozpatrzenie oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy, która z kolei wymaga odpowiednich ram czasowych dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pośpiesznie, wynikają z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 123 w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Pośpiesznie nie powinna być również zmieniana Konstytucja, stąd terminy w ramach postępowania ustrojodawczego wskazane w jej art. 235 są wydłużone w stosunku do terminów obowiązujących w zwykłym postępowaniu ustawodawczym”.*



*W konkluzji Trybunał stwierdził: „Mimo że postępowanie ustawodawcze, w ramach którego uchwalona została ustawa z 19 listopada 2015 r., przeprowadzone zostało bardzo szybko, to jednak szybkość ta sama w sobie nie przesądza jeszcze (...) o niekonstytucyjności ustawy, choć oczywiście może być oceniana negatywnie w płaszczyźnie zachowania kultury parlamentarnej i dobrych obyczajów parlamentarnych”.*

*Na marginesie można odnotować, że w niedawnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 11 sierpnia 2016 r., dotyczącym ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>30</sup>, pomimo sformułowania przez jednego z wnioskodawców (grupę posłów) alternatywnego zarzutu niezgodności całej ustawy z art. 2 w związku m.in. z art. 118 ust. 1 i 3, art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji, a przez innego wnioskodawcę (Rzecznika Praw Obywatelskich) pierwszoplanowego zarzutu niezgodności ustawy z art. 2, art. 7, art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji – Trybunał orzekł w 10 punktach w kwestii poszczególnych zaskarżonych przepisów, natomiast w pozostałym zakresie – czyli m.in. odnośnie do oceny całości ustawy pod względem dochowania konstytucyjnych wymogów drogi ustawodawczej - postanowił umorzyć postępowanie<sup>31</sup>.*

*Podsumowując powyższe ustalenia należy stwierdzić, że wprowadzie (według wiedzy opiniującego) przedmiotem wypowiedzi i oceny ze strony Trybunału Konstytucyjnego nie była dotychczas szczególna kwestia, objęta zleceniem niniejszej opinii, czyli dotycząca uniemożliwienia przez posłów składania innym posłom wniosków formalnych w czasie III czytania projektu ustawy, pod kątem wpływu tej okoliczności na tryb uchwalenia ustawy i możliwości kwalifikacji jej niezgodności z Konstytucją<sup>32</sup>, jednakże w przytoczonym dorobku orzeczniczym Trybunału można odnaleźć pewne adekwatne wskazówki interpretacyjne.*

*Według Trybunału o naruszeniu Konstytucji wskutek zaistnienia uchybień regulaminowych w toku drogi ustawodawczej można mówić w szczególności wówczas, gdy:*

*- uchybienia te prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy;*

---

30 Dz. U. z 2016 r. poz. 1157.

31 Sygn. K 39/16, dostępny: <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2016/A/71>.

32 Problematyka ta nie była również dotychczas przedmiotem bliższego zainteresowania nauki prawa (i politologii), zapewne z powodu braku takich zdarzeń i wątpliwości w praktyce parlamentarnej; por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, *passim* oraz M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec-Katowice-Częstochowa 2015, ss. 111-116.

- *zajdzie działanie, mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie;*
- *nieprawidłowość polega na nierespektowaniu w toku prac parlamentarnych prawa posłów do wyrażania indywidualnie i zbiorowo stanowiska wobec projektu ustawy;*
- *brak respektowania pluralistycznego charakteru parlamentu w przebiegu prac parlamentarnych pozbawia określoną grupę parlamentarną możliwości przedstawienia swojego stanowiska w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego.*

#### 4. Kontekst interpretacyjny

*Poza zakresem niniejszej opinii pozostaje ogólniejszy problem oceny tzw. obstrukcji parlamentarnej, czyli takich działań podejmowanych w parlamencie, zazwyczaj z wykorzystaniem uprawnień regulaminowych przez deputowanych należących do mniejszości, których celem jest trwale zablokowanie (uniemożliwienie) lub choćby opóźnienie prac, nawet zagrażające skróceniem kadencji czy dyskontynuacją prac izby. Literatura na podstawie obserwacji praktyki wskazuje tu różnorodne środki legalnej obstrukcji, jak prawo zabierania głosu, zgłaszania poprawek, zadawania pytań, zgłaszania wniosków formalnych (sic!), inicjowanie procesu legislacyjnego, czy sabotowanie quorum, ale też szereg zachowań pozaregulaminowych i bezprawnych, jak zagłuszanie wystąpień, czy blokowanie mównicy<sup>33</sup>.*

*Podzielając w pełni pogląd cytowanego Autora, że stosowanie obstrukcji jest w jakimś sensie przyznaniem przez opozycję, że nie widzi możliwości osiągnięcia sukcesu w sporze merytorycznym z większością rządzącą, a „metody obstrukcji przez to, że 'uniemożliwiają' ugrupowaniom rządowym realizację programu, dla którego otrzymały w wyborach prawno-polityczną legitymację, godzą w konstytucyjną zasadę rządów większości”, co z kolei „uzasadnia poszukiwanie instrumentów antyobstrukcyjnych oraz stosowanie antyobstrukcyjnej wykładni obowiązujących przepisów prawnych”<sup>34</sup> - należy tu poczynić istotne zastrzeżenie, bądź uzupełnienie.*

*Zrozumiała jest dezaprobata dla zachowań niektórych posłów, zmierzających do blokowania czy uniemożliwiania efektywnej pracy parlamentu, często podyktowanych*

33 Por. A. Szmyt, *Dopuszczalność „ostrożnościowego środka” regulaminowego przeciw „obstrukcji poprawkowej” wobec projektu ustawy (budżetowej)*, w: tegoż: *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji. Zbiór opinii konstytucyjnoprawnych*, Gdańsk 2016, s. 167. Jeden z kuriozalnych przykładów obstrukcji w polskim Sejmie polegał w 2013 r. na zgłoszeniu 5899 poprawek do jednego z punktów projektu ustawy budżetowej – ibidem, s. 166.

34 J.w., s.168. Autor odwołuje się do ciekawej wypowiedzi TK jeszcze z 1993 r., upatrującego w „filozofii konstytucyjnej” nie wyrażonej *expressis verbis* w ustawie zasadniczej istotnej zasady, zapewniającej parlamentowi warunki prawne dla wykonywania jego konstytucyjnych zadań – s. 172.

*motywami bardzo odległymi od poszanowania istoty polskiej państwowości jako dobra wspólnego wszystkich obywateli Rzeczypospolitej (art. 1 Konstytucji), przy braku dobrej woli respektowania zobowiązań przyjętych w ślubowaniu poselskim (art. 104 Konstytucji), czy choćby solidnego poszanowania podstawowego obowiązku obywatela polskiego, którym jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji).*

*Przeciwdziałanie zachowaniom obstrukcyjnym czy nawet destrukcyjnym, jednak podejmowanym przez posłów z kręgu opozycji parlamentarnej w ramach obowiązującego prawa (tj. np. z zastosowaniem regulaminowych uprawnień poselskich), a nie z jego pogwałceniem (np. okupacja miejsc prezydialnych w sali posiedzeń plenarnych Sejmu) – nie uzasadnia i nie usprawiedliwia stosowania wszelkich środków, legalnych i nie, per fas et nefas, w tym w drodze bezprawnej akcji personalnej, skierowanej przez jednych posłów („konstrukcyjnych”) przeciwko innym („obstrukcyjnym”).*

*W naszej kulturze prawnej i dorobku judykacyjnym ugruntowane miejsce ma wszak klauzula „czystych rąk”, ograniczająca możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu nadużycia prawa przez tych, którzy sami prawa nie szanują.*

#### *Wnioski*

*W konkluzji przedstawionych ustaleń i analiz, za uzasadnione uważam następujące wnioski:*

- (1) Zgłaszanie wniosków formalnych i rozstrzyganie o nich przez Sejm w toku trzeciego czytania projektu ustawy, jakkolwiek przewidziane jest wyłącznie w Regulaminie Sejmu RP, niewątpliwie należy do zakresu zleconego przez Konstytucję unormowania w regulaminie m.in. „porządku prac Sejmu” - art. 112 in princ. oraz mieści się w konstytucyjnym pojęciu „rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach” przez Sejm – art. 119 ust. 1 Konstytucji.*
- (2) Przewidziana Regulaminem Sejmu możliwość zgłaszania przez posłów nader ściśle unormowanych wniosków formalnych i konieczność ich prawidłowego rozpatrzenia przez Sejm, zarówno w trakcie debaty, jak i dotyczących głosowania w ramach trzeciego czytania projektu ustawy – ma istotne znaczenie dla oceny legalności przebiegu postępowania ustawodawczego. Wnioski te mogą mieć bezpośredni wpływ zarówno na przebieg posiedzenia Sejmu, jak i na treść procedowanego projektu, a także na sposób i wyniki głosowania nad projektem ustawy.*
- (3) Regulamin nie różnicuje rangi wniosków formalnych ani sposobów ich dopuszczalnego potraktowania przez Marszałka Sejmu i Sejm z uwagi na podmiotową*

tożsamość ich autora, w szczególności ze względu na to, czy pochodzą od wnioskodawcy projektu ustawy, czy od innego uczestnika postępowania, a także w zależności od orientacji politycznej posła zgłaszającego wniosek formalny, czy to reprezentującego opcję (koalicję) rządzącą, posiadającą większość parlamentarną, czy wprost przeciwnie: należącego do opozycji bądź niezależnego (przy całej umowności tych określeń i kwalifikacji).

- (4) Wspólnym i racjonalnym – choć jedynie implicite wyrażonym - założeniem dla unormowania w Regulaminie Sejmu wniosków formalnych, jest zarówno dążenie do zapewnienia sprawnego i prawidłowego przebiegu postępowania legislacyjnego, jak i respektowanie generalnych zasad ustrojowych, dotyczących aksjologii państwa republikańskiego i reguł demokracji przedstawicielskiej, opartej na mechanizmach uwzględniających pluralizm polityczny społeczeństwa, w tym posłów wybranych przez Naród do Sejmu.
- (5) Wychodząc z tych przesłanek, nie można apriorycznie dezawuować dopuszczalności zgłaszania jakichkolwiek wniosków formalnych, także gdy chodzi o fundamentalne postępowania legislacyjne (np. dotyczące budżetu państwa) i gdy dane wnioski kierowane są przez opozycję parlamentarną, nawet nie ukrywającą swej dezaprobaty dla rozpatrywanego projektu, bądź dążenia do spowodowania obstrukcji w pracach ustawodawczych. Także nadzwyczajne okoliczności konkretnego posiedzenia Sejmu (np. nie odbywanego w sali posiedzeń plenarnych) nie tylko nie zmniejszają, ale wprost przeciwnie: wymagają zwiększonej staranności w zapewnieniu prawidłowego przebiegu posiedzenia, przede wszystkim po stronie Marszałka Sejmu, którego zadania gwarancyjne w tej mierze wynikają wprost z Konstytucji.
- (6) Należy przy tym odróżnić sytuację złożenia prawnie niedopuszczalnego wniosku formalnego, czyli w innym przedmiocie, niż przewidziany w Regulaminie (np. o wykluczenie określonych osób z udziału w posiedzeniu Sejmu), albo spóźnionego (np. o zmianę sposobu głosowania po zarządzeniu przez Marszałka przystąpienia do głosowania), bądź niepopartego przez wymaganą liczbę posłów (np. żądających przeprowadzenia głosowania imiennego, bądź reasumpcji głosowania przeprowadzonego w innej postaci) – od faktycznego niedopuszczenia do złożenia wniosku formalnego. Ta ostatnia sytuacja nie jest, rzecz jasna, unormowana w Regulaminie Sejmu, ale też nie jest prawnie irrelevantna.
- (7) W tym ostatnim przypadku, uniemożliwienie przez jednych posłów składania innym posłom wniosków formalnych musiałoby zapewne polegać na zastosowaniu określonej

*postaci przymusu psychicznego i/lub fizycznego, co pomijając kwalifikację prawno-karną takiego zachowania (w kategoriach przestępnego zmuszania, gróźb karalnych, bądź nawet pozbawienia wolności) – z pewnością prowadziłoby do ograniczenia zarówno gwarancji nietykalności, jak i podstawowych praw a zarazem obowiązków posła. Zgodnie z Regulaminem Sejmu, jedynie Marszałek Sejmu oraz w instancji odwoławczej Prezydium Sejmu i tylko w ściśle unormowanych sytuacjach mają prawo podjąć decyzję o legalnym wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu. Każde działanie innego podmiotu, prowadzące do takiego skutku wbrew woli zainteresowanego posła – jest nielegalne.*



- (8) *Zgodnie z ustawą z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, będącej ustawową realizacją normy wynikającej z art. 106 Konstytucji, podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów (art. 3), przy czym posłom i senatorom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu (art. 4). W wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo: wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów, uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu oraz uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe (art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6), zaś zasady i tryb korzystania z tych praw oraz z innych uprawnień poselskich w Sejmie określa regulamin Sejmu (ust. 2).*
- (9) *W sytuacji niewątpliwego ustalenia dowodowego (np. poprzez analizę zapisu kamer monitoringu na terenie Sejmu), bądź bardzo poważnego uprawdopodobnienia (np. na podstawie przekazanych przez posłów autorów niedopuszczonych do złożenia i rozpoznania wniosków formalnych oświadczeń na ręce Marszałka Sejmu, Prezydenta, bądź zawiadomienia do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa) hipotezy, iż w toku konkretnego posiedzenia doszło ze strony określonych posłów do realnego uniemożliwienia innym posłom złożenia wniosków formalnych, wypełniałoby to znamiona faktycznego, choćby przemijającego, a przy tym ewidentnie bezprawnego pozbawienia danych posłów możliwości wykonywania mandatu poselskiego.*
- (10) *Niezależnie od przedmiotu i celu tych wniosków formalnych, bezprawne pozbawienie ich autorów, stanowiących jakąś część grona parlamentarzystów –*

*posłów na Sejm RP, możliwości aktywnego uczestniczenia w konkretnej, kulminacyjnej fazie postępowania ustawodawczego w toku trzeciego czytania projektu ustawy – może być uznane za naruszenie reguł konstytucyjnych, dotyczących zarówno wymogu rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach – art. 119 ust. 1, jak i gwarancji statusu posła jako przedstawiciela Narodu – art. 104 ust. 1 i 2, podlegającego ochronie prawnej, zapewnionej przez Konstytucję – art. 106 i ustawę z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa podjęta w taki sposób, z naruszeniem wskazanych wymogów prawnych: konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych – może być zakwalifikowana jako uchwalona niezgodnie z Konstytucją.”*

Kancelaria Prezydenta RP jednocześnie nadmienia, iż ww. opinia prawna nie stanowi dokumentu urzędowego i zostaje Panu udostępniona jedynie jej treść, a nie postać.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy, jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. W świetle przytoczonego przepisu, opinia objęta wnioskiem nie spełnia ustawowej definicji dokumentu urzędowego.

Ustawodawca tylko w zakresie dokumentu urzędowego zobowiązał do udostępnienia informacji publicznej zarówno co do treści jak i postaci, a więc również do udostępniania nośnika, który zawiera informację publiczną (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r. sygn. akt I OPS 7/13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2014 r. sygn. I OSK 2799/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 maja 2015 r. sygn. II SAB/Ol 18/15).

  
pouzczeniem,  
Dyrektor  
Biura Prawa i Ustroju  
  
Małgorzata Paprocka