Grzegorz Pastuszko¹

Procedura ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu RP

Słowa kluczowe: Sejm, parlament, ustalanie porządku obrad, parlamentarna opozycja

Keywords: Sejm, parliament, setting up daily order, parliamentary opposition

Streszczenie

W artykule zostało poruszone zagadnienie procedury ustalania porządku posiedzeń pierwszej izby polskiego parlamentu – Sejmu. Składa się on z pięciu części: 1) tła historycznego, 2) ogólnego spojrzenia na przyjęte rozwiązania, 3) analizy regulacji normatywnych, 4) krytycznej oceny założeń leżących u podstaw obowiązujących unormowań, 5) propozycji zmian *de lege ferenda* obecnego modelu procedury ustalania porządku posiedzeń Sejmu. Jak wynika z powyższego wyliczenia, rozważania zawarte w artykule nie ograniczają się do przedstawienia obowiązujących uregulowań, ale idą znacznie dalej, koncentrując się na wyeksponowaniu ich zalet i wad, a jednocześnie przedstawiając możliwości oraz kierunki ewentualnych reform. Dostrzegając potrzebę wprowadzenia tych ostatnich, autor artykułu powołuje się w tym zakresie na zgłaszane już w przeszłości projekty zmian regulaminu mające na celu nowelizację istniejących rozwiązań. Jego zdaniem, zawarte nich rozwiązania mogłyby przyczynić się do nadania sposobowi działania Sejmu bardziej pluralistycznego charakteru i zarazem „zdjęcia” zeń wizerunku organu poddanego presji ugrupowań rządzących.

¹ ORCID ID: 0000-0002-1494-6409, doktor, Katedra Instytucji Prawnych i Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: grzegorz.pastuszko@op.pl.

Summary

The procedure for setting up parliamentary agenda in the Sejm of the People Republic of Poland

The article concerns the procedure for setting up parliamentary agenda in the first chamber of the Polish parliament – Sejm. It is composed of five main parts: 1) historical roots, 2) general overview of legal provisions, 3) analysis of normative aspects of the procedure, 4) critical look at the current ideas and assumptions underlying the procedure, 5) propositions *de lege ferenda* towards change of the model of the procedure. All considerations included in the text go far beyond simple demonstration of how the rules being in force in Poland are formulated. In fact they aim to expose advantages and disadvantages of the solutions in question and by this way to indicate opportunities and directions for future reforms. The author supports such a vision by “reviving” some draft provisions from the past which have never been enacted, however which could have helped make the Sejm to be more pluralistic institution and stop being perceived as a body working too much under pressure of conductive majorities.

I. Uwagi wstępne

Ustalanie agendy prac parlamentarnych, w tym porządku planowanych obrad, jest jedną z kluczowych kompetencji związanych z funkcjonowaniem instytucji parlamentu. O jej wadze nie trzeba nikogo przekonywać, wiadomo, że ten kto na te sprawy ma wpływ, przesądza o problemowym zakresie działania, a w konsekwencji także o kwestiach rozstrzyganych przez organ będący centrum decyzyjnym państwa demokratycznego. Z całą pewnością możemy tutaj mówić o kompetencji, która w istotnym stopniu rzutuje sposób na proces sprawowania władzy w państwie².

² Znaczeniu tej kompetencji sporo uwagi poświęcono w światowej literaturze politologicznej: G.W. Cox, *Managing Plenary Time: The U.S. Congress in Comparative Perspective*, [w:] *The Oxford Handbook of the American Congress*, red. E. Schickler and F.E. Lee, Oxford 2011, s. 451; *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, red. G. Tsebelis, B.E. Rasch, Abingdon-New York 2011, s. 1–17; Ch. Stecker, *Agenda Control in Western and Eastern Europe*, Paper (first draft) prepared for ECPR joint sessions in Rennes, April 2008, s. 8–10.

W Polsce wskazana kompetencja ma w pełni autonomiczny charakter i jest realizowana w ramach swobody decyzyjnej obu izb parlamentu. Pod tym względem rodzime rozwiązania odróżniają się od rozwiązań przyjętych w części współczesnych systemów konstytucyjnych, gdzie formalny wpływ na ustalanie porządku posiedzeń posiadają, w mniejszym lub większym stopniu, rządy. Pełna autonomia stanowi tu – warto zaznaczyć – efekt długiej tradycji ustrojowej, która zakorzeniła się mocno już w okresie międzywojennym, a następnie kontynuowana była w czasach PRL. Oczywiście, poszczególne rozwiązania normujące tę problematykę ulegały licznym zmianom, nigdy jednak żaden z prawodawców nie zdecydował się na włączenie w ramy procesu decyzyjnego czynnika zewnętrznego. Reguła ta zachowała się w pełni do dziś, o czym świadczą m. in. obecne uregulowania regulaminu Sejmu.

Nie negując tej, niewątpliwie wartej kontynuowania, spuścizny ustrojowej, należy zadać pytanie o merytoryczną jakość przepisów, które obowiązują w obecnym stanie prawnym. Wiadomo, że w przeszłości niejednokrotnie wywoływały one kontrowersje na tle praktyki ustrojowej, a w doktrynie wskazywano na ich rozliczne słabości. Żadne z tych okoliczności nie zniechęciły jednak prawodawcy do utrzymywania normatywnego *status quo*. Konstrukcja prawna, jaką przyjęto już przed przeszło 20 laty, pozostała nienaruszona do dzisiaj i w dalszym ciągu znajduje zastosowanie w mechanizmie funkcjonowaniu Sejmu. Prowokuje to refleksję nad zasadnością takiego podejścia. Wobec nagromadzonych doświadczeń można dyskutować, czy w tym zakresie prawodawca nie powinien pokusić się o zmiany. Argumentów, które przemawiają za podobną opcją, jest co najmniej kilka. Warto przyjrzeć się temu problemowi z większą uwagą.

II. Prawna regulacja procedury ustalania porządku dziennego posiedzeń parlamentu – tło historyczne

W okresie międzywojnia w Sejmie kompetencję ustalania porządku dziennego posiedzeń powierzano konsekwentnie, w ramach kolejnych regulaminów, Marszałkowi, czemu zresztą towarzyszyły różne ukształtowane, służące jej realizacji, procedury. Pierwszy z regulaminów sejmowych, tj. Tymczasowy Re-

gulin Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 1919 r.³, zawierał w tym zakresie li tylko lakoniczną formułę, głoszącą iż porządek posiedzenia zawiera Marszałek i przedstawia go następnie Sejmowi do zatwierdzenia albo do zmiany (art. 11). Bardziej rozbudowana była regulacja ujęta w regulaminach Sejmu z 1923 r. oraz 1930 r.⁴ Według niej decyzja Marszałka w sprawie porządku dziennego wymagała każdorazowo zatwierdzenia na plenium izby. Odstępstwem od tej reguły były sytuacje, kiedy izba udzieliła Marszałkowi stosownego upoważnienia, bądź też kiedy nie zdołała ona uchwalić porządku dziennego z uwagi na brak *quorum* lub inną przyczynę; ustalenia porządku dziennego dokonywał Marszałek samodzielnie (art. 34). W określonych przypadkach prawodawca dopuszczał ewentualność zmian tak ustalonego porządku. Wprowadzał je Marszałek, działając albo z własnej inicjatywy – wówczas koniecznością było wyrażenie odrębnej zgody przez Sejm przy otwarciu obrad (art. 34 *in fine*), albo z inicjatywy któregoś z posłów – pod warunkiem, że żaden inny członek izby nie zgłosił w tej materii sprzeciwu (art. 35). Zmianie mogła też ulec kolejność rozpatrywania poszczególnych punktów porządku dziennego. Zgodnie z postanowieniami regulaminu Marszałek miał prawo tego dokonać po upływie pierwszej godziny posiedzenia, nadając pierwszeństwo rozpatrzenia tym punktom, do których nikt, prócz wnioskodawcy, względnie sprawozdawcy, nie zapisał się do głosu. Takiej propozycji procedowania mogła się skutecznie sprzeciwić grupa co najmniej 15 posłów (art. 35).

Dalej idące uprawnienie w omawianej dziedzinie przyznawały Marszałkowi postanowienia regulaminu Sejmu z 1935 r.⁵ Zgodnie z nimi miał on pełnię władzy, gdy idzie o ustalanie porządku dziennego (art. 37 ust. 1 reg. Sejmu). W regulaminie tym pojawiło się zastrzeżenie, że na porządek dzienny mogą być wniesione tylko sprawy znane posłom z druków, rozdanych w przed-

³ Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem zmian, wprowadzonych uchwałami Sejmu z 24 marca 1920 r. do art. 43, z 21 stycznia 1921 r. do art. 56, 57 i 61, oraz z 1 marca 1921 r. do art. 65, Warszawa 1921.

⁴ Regulamin obrad Sejmu uchwalony 16 lutego 1923 r., uzupełniony zgodnie z uchwałami Sejmu z 11 października 1923 r., 30 listopada 1923 r., 14 listopada 1924 r., 18 grudnia 1924 r. wraz ze skorowidzem rzeczowym do regulaminu i Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1924; Regulamin obrad Sejmu uchwalony 16 grudnia 1930 r. oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1931, druk nr 34.

⁵ Regulamin Sejmu z 5 października 1935 r. z poprawkami uchwalonymi przez Sejm 29 listopada 1938 r. Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., druk nr 2.

dzień posiedzenia (art. 37 ust. 2 reg. Sejmu). Dodatkowo prawodawca przewidywał, że wszelkie zmiany, polegające albo na uczynieniu przedmiotem obrad spraw nieobjętych porządkiem, albo też na korekcie kolejności rozpatrywanych spraw, mogły zostać dokonane wyłącznie na wniosek Marszałka i za zgodą izby (art. 37 ust. 3 i 4 reg. Sejmu).

Wzorce stworzone w międzywojniu zachowały swą siłę oddziaływania także u początków funkcjonowania Polski Ludowej. Wyrazem tego były rozwiązania przyjęte w regulaminie Sejmu Ustawodawczego z 1947 r.⁶, które oddały w ręce Marszałka niemal całkowity monopol w zakresie ustalania porządku dziennego obrad (art. 17 ust. 1 reg. Sejmu). W świetle tak ukształtowanych rozwiązań Sejm był pozbawiony wpływu na treść ustaleń Marszałka. Wprawdzie regulamin dawał mu prawo do dokonania ich zmiany, ale tylko pod warunkiem, że zawnioskował o to Marszałek lub grupa co najmniej 30 posłów (art. 17 ust. 2 reg. Sejmu). W toku posiedzenia istniała możliwość skorygowania kolejności spraw rozpatrywanych przez Sejm, przy czym skorzystać z niej mógł wyłącznie Marszałek (art. 17 ust. 3 reg. Sejmu). Niedopuszczalne było natomiast dołączanie do przedmiotu obrad spraw, które nie były uprzednio objęte ustalonym porządkiem (art. 17 ust. 4 reg. Sejmu).

Zmianę podmiotu uprawnionego do określania agendy prac parlamentu przyniósł ze sobą regulamin z 1952 r.⁷, w świetle którego już nie Marszałek, lecz prezydium izby miało ustalać porządek dzienny posiedzeń (art. 25 reg. Sejmu) (jednocześnie ten sam przepis przewidywał, iż program sesji ustalał sam Sejm). Nie był to koniec modyfikacji, gdyż w późniejszych regulaminach wprowadzono wymóg, aby ustalenia prezydium były w każdym przypadku zatwierdzane przez Sejm. Tak ukształtowaną regulację zawierał konkretnie regulamin z 1957 r.⁸ oraz regulamin z 1986 r.⁹ (art. 42 ust 2 reg. oraz art. 13 ust. 2 reg. Sejmu). Ten drugi przewidywał z- nadmiemy – dodatkową restrykcję, tj.

⁶ Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony 25 czerwca 1948 r. Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyciąg zawierający powołane w niej artykuły Konstytucji z 17 marca 1921 r.

⁷ Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony 21 listopada 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. [...], druk nr 15.

⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. Nr 19, poz. 145).

⁹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. Nr 21, poz. 151).

zmuszał prezydium do brania pod uwagę przy ustalaniu porządku dziennego także wniosków Konwentu Seniorów, poszczególnych posłów i komisji sejmowych oraz wojewódzkich zespołów poselskich (art. 13 ust. 2 *in fine* reg. Sejmu).

Swą pozycję w tej i nie tylko tej dziedzinie zachowało prezydium aż do 1997 r. Jego istotną rolę w opracowywaniu porządku dziennego przewidywał jeszcze regulamin z 1992 r.¹⁰, który wzorem swych poprzedników zakładał, iż decyzja prezydium musi się spotkać z aprobatą izby. Nowością było natomiast to, że posłowie zostali wyposażeni w prawo do zgłaszania wniosków w sprawie zmiany proponowanego porządku obrad. Złożenie takich wniosków wymagało zachowania formy pisemnej i musiało być dokonane nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia (art. 99 ust. 3 reg. Sejmu). Prezydium, zobowiązane z mocy postanowień regulaminu jedynie do wzięcia pod uwagę opinii Konwentu Seniorów, komisji oraz posłów (art. 99 ust. 2), miało prawo odmówić uwzględnienia przedmiotowych wniosków (art. 99 ust. 4 reg. Sejmu). Ukształtowany w ten sposób porządek dzienny był – jak wspomniano – przedstawiany do zatwierdzenia izbie przez Marszałka (art. 105 ust. 2 reg. Sejmu) (swoją drogą art. 99 ust. 2 obowiązek przekazania izbie porządku powierzał samemu prezydium). Przy zatwierdzeniu izba przesądzała jednocześnie o losie poselskich wniosków (art. 99 ust. 4 reg. Sejmu). W wyjątkowych sytuacjach dopuszczano zmianę porządku posiedzenia w toku obrad. Propozycję w tej sprawie przedstawiało prezydium, które działało z inicjatywy własnej lub też na pisemny wniosek posła. Rzecz wymagała odrębnej zgody Sejmu (art. 99 ust. 5 reg. Sejmu)¹¹.

III. Normatywny kształt procedury ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu – założenia ogólne

Rozwiązania odwołujące się do koncepcji ustalania porządku dziennego posiedzenia przez wewnętrzny organ parlamentu znalazły odzwierciedlenie także w postanowieniach regulaminu, jakie wprowadzono w ramach nowelizacji z 1997 r. Tym razem jednak głównym decydentem uczynił prawodaw-

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 26, poz. 185).

¹¹ Szerzej na temat tych rozwiązań zob.: J.M. Karolczak, W. Sokolewicz, *Uwagi w sprawie ustalania porządku dziennego plenarnych obrad Sejmu*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne” 1992, nr 2, s. 18–24.

ca nie prezydium, ale Marszałka Sejmu, co zresztą było wyrazem głębszej reformy systemu parlamentarnego, zmierzającej w kierunku dostosowania przepisów regulaminowych do uregulowań świeżo wówczas wprowadzonej w życie Konstytucji¹². Zmianie uległy również określone elementy proceduralne i była to na tyle daleka ingerencja, że dało się w jej przypadku mówić o nadaniu istniejącej procedurze odmiennego kształtu. Tak skonstruowane regulacje, jeśli nie liczyć drobnych korekt z okresu późniejszego, przetrwały do chwili obecnej.

Zgodnie z art. 173 ust. 2 regulaminu Sejmu (dawny art. 99) porządek dzienny posiedzenia Sejmu ustala Marszałek Sejmu po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów. Decyzję tę Marszałek podejmuje samodzielnie, prawodawca nie wymaga, aby izba dokonywała jej ostatecznego zatwierdzenia. Zasadniczo Marszałek, korzystając z przyznanej mu tu kompetencji, nie jest związany stanowiskiem żadnego innego podmiotu. Regulamin przewiduje wprawdzie, że kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów mogą składać wnioski o uzupełnienie porządku dziennego, przedstawiając je Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej do godziny 21.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu (art. 173 ust. 3 reg. Sejmu), jednak Marszałek wcale wniosków tych nie musi uwzględniać. Zasadą jest tu jedynie, że wnioski nieuwzględnione przez Marszałka stają się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sejm w terminie nieprzekraczającym czterech miesięcy od dnia ich złożenia (art. 173 ust. 5 reg. Sejmu) (jeszcze do 2008 r. regulamin przewidywał w tym zakresie okres sześciu miesięcy, dokonana jednak w owym czasie nowelizacja okres ten skróciła¹³). Tak samo Sejm rozstrzyga sporne punkty porządku dziennego posiedzenia co do których brakuje jednolitej opinii Konwentu Seniorów. Czyni to on po przedstawieniu sprawy przez Marszałka. Głosowanie w rzeczowej sprawie nie jest poprzedzone debatą ani zadawaniem pytań (art. 173 ust. 4 reg. Sejmu). Wyjątkiem od przedstawionych tutaj zasad procedury są jedynie sprawy, które muszą być uwzględnione przez Marszałka w po-

¹² W literaturze podnoszono, że ingerencja ta jest nadmierna i nie w każdym przypadku uzasadniona regulacją konstytucyjną. Wydaje się, że – mając na uwadze ten pogląd – można wynikającą zeń krytykę skierować także na sposób uregulowania kompetencji związanej z ustalaniem porządku dziennego posiedzenia Sejmu zob.: M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 9–10.

¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2009, Nr 2, poz. 9).

rzędu dziennym z mocy obowiązującego prawa. Regulamin zalicza do nich wniosek o wotum nieufności wobec rządu, wniosek o odwołanie Marszałka Sejmu z zajmowanego stanowiska, wniosek o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów informacji bieżącej, a także informację o zamiarze przedstawienia przez posła pytania w sprawach bieżących. Rozpatrzenie i poddanie pod głosowanie dwóch pierwszych wniosków następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i – w przypadku wniosku o wotum nieufności dla rządu – nie później niż na następnym posiedzeniu (art. 115 ust. 2 reg. Sejmu) lub też – w przypadku wniosku o odwołanie Marszałka Sejmu – nie później niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku¹⁴ (art. 10a ust. 4 reg. Sejmu). Bardziej skomplikowana, a przy tym ukształtowana dość oryginalnie, jest procedura dotycząca dwóch pozostałych inicjatyw. Jej element wspólny w jednym i drugim przypadku stanowi to, że o umieszczeniu informacji bieżącej tudzież pytania w sprawach bieżących w porządku dziennym posiedzenia decyduje prezydium Sejmu. Gdy idzie o informację bieżącą, regulamin zakłada, iż prezydium ustala, która z propozycji, zgłoszonych do godziny 21.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu (art. 194 ust. 2 reg. Sejmu), zostaje uwzględniona i rozpatrzona w ramach tegoż posiedzenia. Decyzję w tym przedmiocie opiera ono na opinii Konwentu Seniorów, kierując

¹⁴ Warto zauważyć, że jeszcze do 2008 r. przepisy regulaminowe nie regulowały wprost trybu odwołania Marszałka, stąd też słusznie przyjmowano, że umieszczenie wniosku w tej sprawie porządku dziennym posiedzenia izby winno następować w oparciu o zasady ogólne wynikające z art. 173 regulaminu Sejmu. Konstrukcja ta prowadziła do zgoła absurdalnej sytuacji, gdzie o włączeniu bądź niewłączeniu wniosku miał decydować sam zainteresowany, tj. Marszałek Sejmu. Niektórzy w takim rozwiązaniu dostrzegali nawet niezgodność postanowień regulaminowych z Konstytucją. Warto tu choćby przywołać sprawę, jaka zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym w 2007 r., związaną z zaskarżeniem wskazanych uregulowań pod wpływem negatywnych doświadczeń praktyki parlamentarnej tamtego okresu przez grupę posłów. Wnioskodawca domagał się wówczas, by Trybunał zbadał zgodność art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu z art. 110 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten znajdował zastosowanie do wniosku o uzupełnienie porządku obrad Sejmu o rozpatrzenie projektu uchwały w sprawie odwołania Marszałka Sejmu. W uzasadnieniu podnosił on, iż tak ukształtowana regulacja godzi w art. 110 ust. 1 Konstytucji, bo ogranicza podstawowe i zasadnicze prawo Sejmu do odwołania swego Marszałka. Niestety, ze względu na wcześniejszy upływ kadencji izb parlamentu, będący efektem sejmowej uchwały o tzw. samorozwiązaniu z 7 września 2007 r., Trybunał nie zdążył wypowiedzieć się na temat tego problemu i postępowanie umorzył (Postanowienie z 21 listopada 2007 r., sygn. akt U 8/07). Niedługo później zresztą dokonano zmian w regulaminie izby, które sprawiły, że stał się on nieaktualny (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2009, Nr 2, poz. 9).

się jednocześnie przy jej podjęciu znaczeniem i aktualnością określonej informacji, a także liczebnością klubu lub koła, który ją zgłosił (art. 194 ust. 3 reg. Sejmu). Brak jednomyślności w Konwencie powoduje, że o wyborze informacji rozstrzyga, podejmujący uchwałę zwykłą większością głosów, Sejm (art. 194 ust. 4 reg. Sejmu). W wypadku poddania wyborowi Sejmu więcej niż dwóch informacji, wybrana zostaje ta, która uzyskała bezwzględną większość głosów. W braku uzyskania większości bezwzględnej przez którąkolwiek z informacji, przeprowadza się głosowanie ponowne. Na tym etapie wykreśleniu z listy głosowanych podlega informacja poparta najmniejszą liczbą głosów (art. 194 ust. 4b reg. Sejmu). Ostatecznie o tym, która ze zgłoszonych informacji zostaje włączona do porządku dziennego danego posiedzenia Sejmu, prezydium informuje posłów (art. 194 ust. 5 reg. Sejmu). Zbliżony kształt ma procedura włączania do porządku dziennego posiedzeń pytań w sprawach bieżących. Decydujące tutaj prezydium także rozstrzyga, które ze zgłoszonych pytań będą przedmiotem obrad, przesądzając jednocześnie o kolejności ich rozpatrywania (art. 196 ust. 3 reg. Sejmu). Pytania można przedstawiać w formie pisemnej Marszałkowi Sejmu do godziny 21.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu (art. 196 ust. 2 reg. Sejmu). W ramach jednego punktu nie może być rozpatrzonych więcej niż jedenaście pytań (art. 196 ust. 2 reg. Sejmu).

IV. Etapy procedury ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu

Ze stylizacji art. 173 regulaminu Sejmu wynika, iż procedurę ustalania porządku dziennego posiedzenia można podzielić na trzy odrębne etapy, tj. etap: 1) ustalenia porządku dziennego przez Marszałka Sejmu w oparciu o opinię Konwentu Seniorów, 2) złożenia wniosków uzupełniających porządek dzienny przez kluby, koła lub grupy co najmniej 15 posłów oraz 3) rozstrzygnięcia przez Sejm spornych punktów porządku dziennego, co do których zabrakło jednolitej opinii Konwentu Seniorów, a także rozstrzygnięcia losu wniosków uzupełniających nieuwzględnionych przez Marszałka Sejmu w porządku dziennym. Trzymając się tego schematu, warto obowiązującym przepisom poświęcić kilka słów komentarza. Jest to tym bardziej uzasadnione, że tylko z pozoru wydają się być one jasne i niebudzące wątpliwości. Głębsza anali-

za pokazuje, że ustrojodawcy nie udało się uniknąć przy ich tworzeniu pewnych redakcyjnych niedomówień, i że w związku z tym ocena wyłaniających się na ich tle zagadnień może rodzić niekiedy zróżnicowane opinie. Nie bez przyczyny wątek normatywnego znaczenia sygnalizowanych przepisów pojawiał się tak często w doktrynie prawa konstytucyjnego. Słusznie L. Garlicki i M. Zubik w bardzo delikatny sposób wskazują, że przepisy te „nie grzeszą precyzją”¹⁵.

W ramach pierwszego etapu dokonuje się ustalenie porządku dziennego (nie projektu!), który w zależności od dalszego rozwoju scenariusza może być porządkiem ostatecznym, ale może też ulec jeszcze pewnym, wynikającym z opinii Konwentu, z wniosków uzupełniających, albo też z autopoprawki Marszałka (dopuszczalność autopoprawki jest usankcjonowana praktyką ustrojową) korektom. W literaturze wskazuje się, że z regulacji art. 173 ust. 2 regulaminu Sejmu wynika pewien chronologiczny ciąg zdarzeń, wymagany dla przeprowadzenia *de lege artis* tej części regulaminowej procedury. Zdarzenia te obejmują konkretnie przedłożenie projektu porządku dziennego posiedzenia Konwentowi Seniorów, wysłuchanie opinii Konwentu Seniorów oraz dokonane w oparciu o tę opinię ustalenia porządku dziennego¹⁶. Inną sprawą jest, że w praktyce ustrojowej utrwaliła się, w istocie rzeczy na przekór wskazanemu unormowaniu, reguła zwyczajowa zakładająca odmienny tok działania. Zgodnie z nią Konwent Seniorów swą opinię o planowanym porządku wyraża już na etapie związanym ze zgłaszaniem i ocenianiem wniosków uzupełniających. Wynika to stąd, że jego posiedzenie w tej sprawie odbywa się konkretnie tuż przed rozpoczęciem, objętym danym porządkiem, posiedzeniem izby¹⁷.

Ważną kwestią w tym kontekście jest kwestia terminu, jaki musi być zachowany przez Marszałka Sejmu dążącego do wywiązania się z ciążącego nań obowiązku ustalenia porządku dziennego. Problem ten jest o tyle złożony, że analizowany art. 173 nie zawiera w tym zakresie żadnych klarownych rozstrzygnięć, co też zmusza nas do poszukiwania podstawy prawnej w in-

¹⁵ L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierchowski, Katowice 2009, s. 187.

¹⁶ Wspomina o tym A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia ustalania porządku dziennego posiedzenia Sejmu*, [w:] A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 377.

¹⁷ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003, s. 156.

nych uregulowaniach regulaminowych. Podstawa tą jest konkretnie art. 171 ust. 1 i 2 regulaminu izby, ustanawiający regułę, że o dacie i porządku dziennym danego posiedzenia Marszałek zawiadamia adresatów z co najmniej na 7 dniowym wyprzedzeniu (w szczególnie uzasadnionych wypadkach termin, o jakim tutaj mowa, może ulec skróceniu). Z tak ukształtowanej regulacji wynika dość oczywista implikacja, iż porządek dzienny musi być gotowy najpóźniej we wskazanej dacie, w innym wypadku zawiadomienie o nim nie będzie możliwe z zachowaniem regulaminowych rygorów czasowych (w praktyce ustalenie porządku dziennego następuje zwykle nieco wcześniej)¹⁸.

Drugi z wymienionych etapów dotyczy realizacji prawa składania do łaski marszałkowskiej przez kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów wniosków o uzupełnienie porządku dziennego. Wnioski tego rodzaju – jak już była o tym mowa – wprowadzono po raz pierwszy w regulaminie z 1992 r., choć wtedy możliwość ich składania wiązała się wyłącznie z inicjatywą indywidualnych posłów. Dopiero w 1997 r., w drodze nowelizacji regulaminu¹⁹, przekształcono je we wnioski przysługujące klubom, kołom oraz grupom poselskim. Należy mieć świadomość, że u podstaw tego rozwiązania od samego początku leżała idea włączenia w mechanizm decyzyjny obecnych na parlamentarnym forum ugrupowań politycznych. W szczególności chodziło tutaj o ochronę praw parlamentarnej opozycji.

W doktrynie słusznie zauważa się, że katalog podmiotów uprawnionych do składania podobnych wniosków mógłby zostać poszerzony również o komisje sejmowe a także podmioty wymienione w art. 170 regulaminu, mające prawo uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu (są to konkretnie Prezydent RP, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – Przewodniczący Trybunału Stanu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Prokurator Generalny, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewod-

¹⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *Wykładnia art. 99 ust. 4 regulaminu Sejmu w sprawie rozwiązywania problemów umieszczania w porządku dziennym obrad Sejmu punktów, w stosunku do których nie ma jednolitej opinii Konwentu Seniorów*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, opr. W. Odrowąż-Sypniewski, T. II, Warszawa 2010, s. 375.

¹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1997, Nr 80, poz. 779).

niczący Rady Mediów Narodowych, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Szef Kancelarii Prezydenta oraz sekretarze stanu w Kancelarii Prezydenta). Trudno nie zgodzić się tutaj z tezą, że takie poszerzenie miało by głębokie uzasadnienie prakseologiczne. W przypadku komisji stworzono by korelat uprawnienia związanego z występowaniem z projektami uchwał i ustaw, w przypadku zaś podmiotów ujętych w art. 170 nadano by ich uczestnictwu pełny wymiar. Jak podkreśla autor tego poglądu, ze względu na swoje instytucjonalne powiązania z Sejmem mogą mieć one realny interes w tym, by pod obrady izby zgłaszać własne inicjatywy²⁰.

Na osobną wzmiankę zasługuje regulacja art. 173 ust. 3, wymagająca by wnioski uzupełniające składane były w formie pisemnej do godziny 21.00 (regulacja sprzed 2008 r. mówiła o 12 godzinach przed) dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia. Rozwiązanie w tym kształcie, tkwiące swymi korzeniami w nienajlepszych doświadczeniach ustrojowych początku lat 90 tych, ma w założeniu zabezpieczać Sejm przed „zalewem” wniosków niespodziewanych, pojawiających się tuż przed a nawet w trakcie obrad parlamentarnych²¹. Ujawnia się w nim dążenie prawodawcy do pewnej, uzasadnionej potrzebą efektywnego działania izby, racjonalizacji opisywanego mechanizmu decyzyjnego.

Warto podkreślić, że na tle rozwiązań regulujących procedurę składania wniosków uzupełniających wyrosło wiele interpretacyjnych wątpliwości, które w obecnym stanie rzeczy zostały już, tak w praktyce, jak i w doktrynie, skutecznie rozwiązane. Można tu przywołać chociażby spory dotyczące tego, czy wnioski o uzupełnienie mogą zmierzać do skreślenia wskazanego punktu porządku ustalonego przez Marszałka, do zmiany kolejności określonych przez Marszałka spraw²², albo też czy mogą być automatycznie kojarzone z inicjaty-

²⁰ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 173*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 815.

²¹ J. Mordwiłko, *Nowy regulamin Sejmu z 30 lipca 1992 r. – wykaz i charakterystyka nowych instytucji i rozwiązań parlamentarnych*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1992, nr 2, s. 10.

²² Uchwała nr 4 Prezydium Sejmu z 5 lutego 1998 r. w sprawie wykładni art. 99 Regulaminu Sejmu – uchwała dostępna na stronie internetowej: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/uchwaly/uchwala4.htm> (10.09.2018). W jej świetle wniosek o skreślenie punktu porządku dziennego, ustalonego przez Marszałka Sejmu w trybie art. 99 ust. 2 regulaminu Sejmu, nie jest wnioskiem o uzupełnienie porządku dziennego w rozumieniu art. 99 ust. 3 regulaminu Sejmu” (§ 1) i jeśli zostanie zgłoszony, musi być podany opinii Konwentu Seniorów (§ 2).

wą poselską posłów²³. Można też przypomnieć dyskusję o zasadności opiniowania przedmiotowych wniosków przez Konwent Seniorów. Na kanwie tego problemu sformułowano w literaturze dwa wykluczające się poglądy, co zresztą obnażyło słabość redakcyjną art. 173. Broniąc poglądu o niedopuszczalności objęcia opinią Konwentu wniosków uzupełniających, W. Odrowąż-Sypniewski jako argument podnosił, iż przedmiotowe wnioski składa się do rąk Marszałka w momencie, gdy z punktu widzenia art. 173 ust. 2 regulaminu Sejmu porządek dzienny posiedzenia jest już definitywnie ustalony i nie podlega dalszym konsultacjom z Konwentem. Poza tym autor wskazywał, iż prezentowaną przezeń koncepcję interpretacyjną uzasadnia użyte w regulaminie sformułowanie zawarte w art. 99 (dzisiaj art. 173) ust. 5 – „wnioski nieuwzględnione przez Marszałka Sejmu”, które sugeruje, że Marszałek kwestię uzupełnienia ustalonego już porządku dziennego posiedzenia rozstrzyga samodzielnie (uwzględnia), bez możliwości posiłkowania się pomocą jakiegokolwiek innego podmiotu. Jeszcze innym argumentem autora było przekonanie, iż zezwolenie na przedstawianie wniosków uzupełniających Konwentowi powodowałoby, w razie wyrażenia przez Konwent, niejednolitej opinii konieczność poddania ich pod rozstrzygnięcie Sejmu jako spornych punktów porządku dziennego²⁴. W ten sposób – jak można wywnioskować z przedstawionego toku rozumowania – odpadałaby możliwość przeprowadzenia w stosunku do takich wniosków procedury określonej w ust. 5 art. 173, tj. procedury wymagającej by o wnioskach uzupełniających nieuwzględnionych przez Marszałka izba przesądzała w terminie późniejszym (aktualnie terminie 4 miesięcznym). Przeciwnie stanowisko zajął M. Zubik, który wprawdzie dostrzegał niejednoznaczność regulujących to zagadnienie rozwiązań regulaminowych, ale dla usunięcia istniejących kontrowersji powoływał się na treść wspomnianej już wcześniej uchwały wykładniczej prezydium Sejmu, stwierdzającej m. in. konieczność opiniowania wniosków o skreślenie punktu porządku dziennego przez Konwent Seniorów. Pogląd ten, odpowiadający *notabene* utrwalonej praktyce ustrojowej, opierał się na logice, że skoro prezydium zakłada obligatoryjną opinię Konwentu

²³ M. Zubik, *Czy można traktować termin złożenia poselskiego projektu ustawy jako zgłoszenie wniosku o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia Sejmu o pierwsze czytanie tego projektu ustawy? Czy Marszałek Sejmu jest zobowiązany regulaminem Sejmu do umieszczenia danego projektu ustawy w porządku dziennym obrad Sejmu w ciągu sześciu miesięcy od daty złożenia projektu ustawy?*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach ...*, s. 372–374.

²⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *Wykładnia art. 99...*, s. 375–376.

w przypadku takich wniosków, to automatycznie obowiązek ten musi być rozciągnięty na wnioski uzupełniające²⁵. Nad tak postawioną kwestią można dyskutować. Absrahując od twierdzeń sformułowanych we wskazanej uchwale wykładniczej, które same w sobie budzą sporo wątpliwości, podkreślić należy, że co najmniej kontrowersyjne wydaje się być traktowanie na równi wniosków o skreślenie punktu w porządku dziennym i wniosków o uzupełnienie tegoż porządku, gdzie te pierwsze nie mają żadnego umiejscowienia w porządku regulaminowym, przez co z natury rzeczy nie podlegają żadnemu reżimowi prawnemu, drugie zaś odwrotnie – są przewidziane przez regulamin i stosuje się do nich określone regulacje (chodzi o wspomniane wcześniej uregulowanie art. 173 ust. 5 reg. Sejmu). Poza tym zauważyć trzeba, że taki kierunek interpretacji nijak się ma do akcentowanej już wcześniej stylizacji (budowy) przepisu art. 173, która sugeruje swoistą fazowość procesu kształtowania porządku dziennego posiedzenia mającego być przedmiotem obrad izby. Fazy te wydają się być względem siebie wyraźnie rozgraniczone, z czego płynie konkluzja, iż przypisane do nich czynności winny być podejmowane wyłącznie z zachowaniem regulaminowej chronologii.

W ramach trzeciego etapu zaangażowany zostaje Sejm *in pleno*. Należy odnotować, że w przyjętych rozwiązaniach ustrojodawca odrzucił znaną jeszcze do 1997 r. formułę zatwierdzania ustalonego porządku dziennego przez Sejm. Rozwiązanie to, odznaczające się długą w Polsce tradycją ustrojową, miało wprawdzie poważną zaletę, przy jego zastosowaniu – jak to niegdyś przedstawił J. Zych – „nikt nie mógł mieć pretensji, ponieważ to Sejm rozstrzygał większością głosów o porządku”²⁶, jednak z drugiej strony narażało ono obradujący Sejm na niepotrzebne konflikty i napięcia, a przy tym pochłaniało dużo czasu na nie merytoryczne dyskusje. Ryzyko takiego przebiegu obrad zwiększało się – co oczywiste – w warunkach silnego rozbitcia struktury politycznej izby. Te właśnie przyczyny zadecydowały o zmianie poprzedniego stanu prawnego i przyjęciu rozwiązań wprowadzających określone normatywne zabezpieczenia. Prawodawca ustanowił tu konkretnie dwie reguły. Pierwsza z nich wskazuje, że Sejm na posiedzeniu objętym danym porządkiem może poddać korekcie wyłącznie te jego punkty, które

²⁵ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 155.

²⁶ Spraw. sten. z pos. Sejmu: 4 kadencja, 20 posiedzenie, 1 dzień, 25.04.2002, zasoby internetowe ze strony www.sejm.gov.pl (10.09.2018).

na forum Konwentu Seniorów zrodziły spór. Jednocześnie, dla uniknięcia ryzyka eskalowania konfliktu i działań obstrukcyjnych opozycji, wprowadza ona zakaz prowadzenia w tym punkcie debat i zadawania pytań²⁷. Druga reguła z kolei odracza termin rozstrzygnięcia przez Sejm losu wniosków uzupełniających zgłoszonych przez kluby, koła lub grupy co najmniej 15 posłów a nieuwzględnionych przez Marszałka w przygotowanym porządku dziennym na okres 4 miesięcy. Warto przypomnieć, iż w poprzednim stanie prawnym, tj. w okresie sprzed nowelizacji regulaminu w 2008 r., okres ów wynosił aż 6 miesięcy. Spotykało się to z krytyką doktryny, która słusznie zauważała, że tak długi czas oczekiwania na decyzję izby może powodować utratę aktualności przez określone wnioski²⁸. Dokonana zmiana zasługuje na pełną aprobatę.

W tym kontekście zasygnalizować jeszcze należy, że w niektórych sytuacjach niemożliwe będzie rozstrzygnięcie wniosków uzupełniających, mimo braku upływu 4 miesięcznego terminu, o jakim mowa w przepisie art. 173 ust. 5. Scenariusz taki dotyczy sytuacji, gdy dojdzie w międzyczasie do zakończenia kadencji izby (wskutek jej naturalnego upływu bądź wcześniejszego skrócenia)²⁹, albo też gdy sprawa, będąca przedmiotem wniosku o uzupełnienie porządku dziennego, z jakichś powodów nie będzie mogła być dalej rozpatrywana przez Sejm (np. wskutek wycofania przez wnioskodawcę projektu ustawy, której dotyczył dany wniosek uzupełniający)³⁰.

Z tego rodzaju ochrony prawnej nie korzystają propozycje wniesienia pod obrady spraw w formie informacji bieżących bądź pytań w sprawach bieżących. Z przyjętych w tym zakresie rozwiązań regulaminowych wynika, iż

²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014. Rozwiązanie to miało też swoich przeciwników. W 2002 r. poseł Sejmu IV kadencji L. Dorn sygnalizował potrzebę wprowadzenia w tym zakresie swoistego „wentyla bezpieczeństwa” w postaci prawa każdego klubu do 2 minutowego oświadczenia na początku każdego posiedzenia dotyczącego porządku obrad. Konstrukcja ta miała w zamyśle jej autorów dawać możliwość krytyki decyzji Marszałka. Zob. Sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu z 25 kwietnia 2002 r., Sejm VI kadencji, 20 posiedzenie, 1 dzień.

²⁸ J. Mordwiłko, *W sprawie kompetencji kierowniczych organów Sejmu w zakresie tworzenia dziennego porządku posiedzenia*, „Ekspertyzy i opinie prawne. Sprawy poselskie” 2003, s. 18.

²⁹ K. Skotnicki, *Czy w razie nierozstrzygnięcia przez Sejm wniosków o uzupełnienie porządku dziennego nieuwzględnionych przez Marszałka Sejmu, należy zwoływać posiedzenia Sejmu w celu rozstrzygnięcia tych wniosków przed upływem terminu, o którym mowa w art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu?*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach ...*, s. 385.

³⁰ M. Stębelksi, *Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego nieuwzględnione przez Marszałka Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach ...*, s. 387.

niewuwzględnienie określonej informacji bądź pytania w sprawach bieżących w danym porządku dziennym posiedzenia skutkuje jej/jego dezaktualizacją. Z praktycznego punktu widzenia oznacza to, że jakaś część informacji oraz pytań pozostanie bez odpowiedzi interpelowanego³¹.

Zmierzając do zakończenia tego wątku, godzi się jeszcze wspomnieć o pewnych kontrowersjach, jakie powstały na tle redakcji art. 173 ust. 5 w praktyce ustrojowej. Dotyczyły one konkretnie tego, czy dla rozstrzygnięcia przez Sejm wniosków uzupełniających należy zwoływać specjalne, temu poświęcone, posiedzenie izby, jeśli Marszałek nie poddał ich pod obrady w ramach wcześniejszych posiedzeń a na horyzoncie wyłania się upływ 4 miesięcznego terminu, o jakim mowa w regulaminie. Oceniając wskazane zagadnienie, w doktrynie przyjęto dość jednoznaczne stanowisko, w myśl którego brak możliwości zwołania posiedzenia w trybie zwykłym przed zakończeniem biegu przedmiotowego terminu nie zwalnia Sejmu z obowiązku przesądzenia o losie zgłoszonych skutecznie wniosków uzupełniających. Dla obrony tej tezy wskazywano na kategoryczność brzmienia art. 173 ust. 5, który *expressis verbis* mówi o terminie nieprzekraczalnym³², ale także eksponowano ustrojowe uzasadnienie instytucji wniosków uzupełniających, będących w istocie rzeczy instrumentem parlamentarnej opozycji, a przez to powiązanych najściślej z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) (fakt, że instytucja ta ma na celu ochronę tak doniosłej wartości, jaką jest zabezpieczenie praw opozycji w parlamencie, wzmaga – według zaprezentowanej linii interpretacji – potrzebę restrykcyjnego traktowania wspomnianej regulacji)³³. Podzielając zaprezentowaną wyżej argumentację, warto jednocześnie podnieść postulat odniesienia jej do hipotetycznie wyobrażalnej sytuacji, gdy 4 miesięczny termin upływa bezskutecznie, zaś zgłoszone wnioski uzupełniające nadal pozostają nierozstrzygnięte. Wydaje się, że takie przetrzymanie wniosków przez Marszałka, będące przecież przejawem naruszenia postanowień regulaminu, ani nie dezaktualizuje potrzeby, ani też nie usuwa obowiązku ich procedowania w trybie art. 173 ust. 5. Wszak *ex iniuria non ius est oritur...*

³¹ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 394.

³² K. Skotnicki, *Czy w razie...*, s. 384.

³³ P. Sarnecki, *Status prawny wniosków o uzupełnienie porządku obrad niewuwzględnionych przez Marszałka Sejmu, [w:] Regulamin Sejmu w opiniach ...*, s. 383.

V. Ocena obowiązujących oraz propozycje wprowadzenia nowych rozwiązań regulaminowych normujących tryb ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu

Z przedstawionych uregulowań regulaminowych wyłania się szczególnie silna pozycja Marszałka w procesie ustalania porządku prac pierwszej izby parlamentu. Biorąc pod uwagę ich treść, śmiało można zaryzykować tezę, że Marszałek jest pod tym względem nieomal hegemonem i to właśnie na nim spoczywa główny ciężar podejmowanych decyzji. Pozostałe podmioty, tj. Konwent Seniorów oraz kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów, pełnią w omawianym mechanizmie decyzyjnym jedynie rolę pomocniczą, ograniczając się wyłącznie do wysuwania pod adresem Marszałka niewiążących propozycji. Oczywiście, ukształtowana w ten sposób konstrukcja prawna powoduje określone konsekwencje. Najbardziej charakterystyczną z nich jest oddanie działań związanych z programowaniem porządku dziennego posiedzeń parlamentu stronie rządzącej większości (*de facto* rządowi), co wynika stąd, iż w warunkach rodzimego systemu parlamentarnego Marszałek pochodzi zawsze z kręgu polityków obozu władzy, przez co zawsze jest skłonny temu obozowi sprzyjać. Ta właśnie polityczna bliskość szefa parlamentu i rządu gwarantuje, że mimo braku jakichkolwiek prawnie wyrażonych kompetencji, rząd i tak zachowuje wpływ na przedmiot obrad izby. Ogranicza to autonomiczne prawa Sejmu i w płaszczyźnie politycznej zniekształca *rato legis* art. 173 regulaminu, z drugiej jednak stroną nie jest niczym, co mogłoby rodzić niepokój. Trzeba však pamiętać, iż formuła aktywnego uczestnictwa egzekutywy w omawianej dziedzinie uchodzi za zjawisko zupełnie naturalne a wręcz pożądane w państwie o ustroju parlamentarnym³⁴.

Warto podkreślić, że opisany tu model kształtowania sejmowego porządku prac spotykał się w doktrynie z różnymi opiniami, zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi. Z jednej strony w tonie aprobaty wypowiadał się o nim J. Mordwiłko, który wyrażał przekonanie, że przyjęte rozwiązania regulaminowe nie tylko współgrają z konstytucyjną koncepcją umocnienia stanowiska Marszałka w łonie Sejmu, ale także łączą zasadę pluralizmu politycznego z zasadą sprawności i efektywności działania pierwszej izby polskiego par-

³⁴ P. Piotrowski, *Procedury ustalenia i zmiany porządku obrad izby w regulaminach parlamentarnych*, „Biuletyn BSE. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1996, nr 3, s. 67.

lamentu. Z tego powodu tak stanowczo przeciwstawiał się autor pomysłowi pozostawienia omawianej kompetencji w rękach prezydium Sejmu, uważając iż jest to rozwiązanie niekorespondujące z postanowieniami ustawy zasadniczej, a przy tym wątpliwie pod względem prakseologicznym (chodziło o to, że za tworzenie porządku sejmowych obrad mają być odpowiedzialne dwa organy kolegialne izby, gdzie jeden wchodzi w skład drugiego)³⁵. Pogląd przeciwny formułował natomiast G. Koksanowicz, który w ocenie problemu przyjął zupełnie odmienną optykę. Uznawał on mianowicie, że przewidziana obecnie w regulaminie konstrukcja prawna, faworyzująca w sposób wyraźny Marszałka Sejmu, w zbyt niskim stopniu realizuje zasadę pluralizmu politycznego i w efekcie wpływa ze skutkiem ujemnym na prawa parlamentarnej mniejszości. Z tego powodu, jego zdaniem, rozwiązaniem o wiele korzystniejszym byłoby, traktowane przez część doktryny jako wariant konstytucyjnie dopuszczalny³⁶, powierzenie kompetencji ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu prezydium izby. Jak dowodził, „organ kolegialny, odzwierciedlający swoim składem pluralistycznie zbudowany parlament w szerszym zakresie niż organ jednoosobowy były w stanie zrealizować postulat respektowania praw mniejszości oraz postulaty wypływające z założeń zasady pluralizmu politycznego”³⁷.

³⁵ J. Mordwiłko, *W sprawie kompetencji...*, s. 16–17.

³⁶ M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu, dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 18–19.

³⁷ G. Koksanowicz, *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, Lublin 2014, s. 121–122.; Gwoli uzupełnienia warto wspomnieć, że propozycje idące w kierunku zmiany podmiotu decydującego o ustalaniu porządku dziennego posiedzeń składane były także przez polityków. Wszystkie te propozycje łączyło przekonanie o potrzebie osłabienia dyskrejonalnej władzy Marszałka. I tak, w sferze postulatów pojawiła się wspomniana już koncepcja przekazania kompetencji do ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu prezydium (Propozycję tę zgłosił w 2003 r. Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska; zob. stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 lutego 2003 r., Biuletyn 1494/IV, nr 5), a także zbliżona do niej koncepcja zatwierdzania spraw wniesionych z inicjatywy Marszałka przez prezydium (Propozycję tę zgłosił w 2003 r. Klub Parlamentarny Samoobrona; zob. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 lutego 2003 r., Biuletyn 1494/IV, nr 5). Proponowano również, by kompetencję tę oddać całkowicie w ręce Konwentu Seniorów, bez udziału jakichkolwiek innych podmiotów (Propozycję tę zgłosił Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin; zob. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 lutego 2003 r., Biuletyn 1494/IV, nr 5); ostatni ze wskazanych projektów spotkał się z krytyką w doktrynie. Podejmując się jego oceny, A. Szmyt uznał mianowicie, że jest to rozwiązanie sprzeczne

Odnosząc się do naszkicowanej tu akademickiej dyskusji, należy podzielić troskę G. Koksanowicza o brak w istniejących unormowaniach regulaminowych realnych gwarancji dla ugrupowań parlamentarnej opozycji. Ten właśnie element jest, jak można sądzić, największą bolączką obecnego modelu, o czym aż nadto wyraźnie świadczą pojawiające się niejednokrotnie w praktyce ustrojowej napięcia między ustalającym porządek dzienny posiedzeń Marszałkiem a jego politycznymi konkurentami (dotyczą one zwłaszcza niewygodnych dla rządu spraw, których włączenia do porządku dziennego posiedzenia domaga się opozycja). Jednocześnie trudno zgodzić się z poglądem autora, sugerującym, jakoby skutecznym lekarstwem na tę sytuację mogło być bezpośrednie „przerzucenie” omawianej kompetencji na politycznie reprezentatywne dla Sejmu prezydium izby. Wydaje się, że poza niewątpliwym nadaniem procedurze określonej w art. 173 pewnego pluralistycznego sznytu, zabieg taki nie przyniósłby żadnego rzeczywistego wzmocnienia sytuacji prawnej opozycji. Uświadamia to sobie zresztą chyba sam autor, który w innym fragmencie swego wywodu przytomnie zauważa, że obóz rządzący ma pełne prawo przyjąć w odniesieniu do składu prezydium parytet i w ten sposób zagwarantować sobie na jego forum stałą większość³⁸. W takim stanie rzeczy zasadne staje się pytanie o inne, alternatywne w stosunku do zaprezentowanej koncepcji, rozwiązanie, pozwalające na efektywnym zbalansowaniu udziału rządu i czynników opozycyjnych w regulaminowym mechanizmie ustalania porządku dziennego posiedzeń izby. Rozwiązaniem takim może być, jak należy sądzić, występująca w niektórych systemach parlamentarnych, formuła automatycznego przyznawania partiom opozycji parlamentarnej prawa do zamieszczania swych propozycji w porządku dziennym posiedzeń. Formuła ta koncentruje się nie – jak koncepcja proponowana przez G. Koksanowicza – na potrzebie wskazania właściwego podmiotu odpowiedzialnego za ustalanie porządku dziennego, ale na potrzebie takiego zorganizowania przebiegu obrad, aby określona, poddana im, część spraw pochodziła obligatoryjnie z inicjatywy strony opozycyjnej. W przypadku jej zastosowania dochodzi do regulaminowego wyodrębnienia w porządku

z dotychczasowych rozumienie koncepcji i roli Konwentu Seniorów; zob. A. Szmyt, *Ustalanie porządku dziennego posiedzenia Sejmu*, [w:] A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 118.

³⁸ G. Koksanowicz, *Prawny model...*, s. 121.

dziennym posiedzenia stałych punktów, które formalnie zostają wyłączone z obszaru oddziaływania rządu i rządzącej większości i stają się udziałem politycznych rywali. Oczywiście, przy tak skonstruowanym mechanizmie decyzyjnym prawodawca musi (przynajmniej powinien) jednocześnie zadbać o to, by istniały czytelne kryteria selekcji, pozwalające na oddzielenie ugrupowań obozu władzy od ugrupowań opozycyjnych, a także o to, by każde z opozycyjnych ugrupowań, jeśli jest ich więcej niż jedno, miało prawo wziąć w nim udział na określonych zasadach.

Należy mieć świadomość, że propozycje rozwiązań regulaminowych wpisujące się w tego rodzaju koncepcję nie są w Polsce rzeczą nową. W przeszłości już kilkakrotnie wysuwano je w ramach postulatów zmierzających do zreformowania obowiązującego regulaminu Sejmu, choć nigdy nie zyskały one aprobaty ze strony prawodawcy. Łącznie pojawiły się one w czterech odrębnych projektach (Druk 3721, 3005, 64, 83)³⁹, implikujących trzy różne wersje unormowania problemu. Cechą wspólną wszystkich tych projektów było dążenie ich autorów do zastąpienia istniejącej obecnie procedury składania wniosków uzupełniających (art. 173 ust. 3 i 5) mechanizmem obligatoryjnego uwzględniania w porządku dziennym posiedzenia punktów zgłaszanych przez określone podmioty. W przypadku jednego z projektów (Druk 3005) podmiotem takim miał być każdy klub obecny w Sejmie (w pkt 11 projektu sugerowano dodanie do art. 173 pkt 5a w brzmieniu „Klubowi przysługuje prawo uzupełnienia porządku dziennego posiedzenia Sejmu o jeden punkt”), a w przypadku trzech pozostałych (Druk 3721, 64, 83) wyłącznie takie kluby (Druk 3721 wspominał także o kołach), których władze po uchwaleniu przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów złożyły na piśmie Marszałkowi Sejmu oświadczenie o udzieleniu albo odmowie udzielenia poparcia Radzie Ministrów. To ostatnie rozwiązanie – warto zauważyć – miało szczególnie cha-

³⁹ Projekt uchwały Sejmu Rzeczypospolitej, wniesiony 8 października 2010 r., w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 3721, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, Warszawa 8 października 2010; projekt uchwały Sejmu Rzeczypospolitej, wniesiony 18 lipca 2014 r., w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 3005, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, Warszawa, 18 lipca 2014; projekt uchwały Sejmu Rzeczypospolitej, wniesiony 1 grudnia 2015 r., w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 64, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji, Warszawa, 1 grudnia 2015 r.; projekt uchwały Sejmu Rzeczypospolitej, wniesiony 8 grudnia 2015 r., w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 83, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji, Warszawa, 8 grudnia 2015 r.

rakter, stanowiło pierwszą propozycję wprowadzenia do polskiego prawa parlamentarnego klauzuli prawnej nadającej ugrupowaniom parlamentarnej opozycji status formalny. Niestety, przy jego redakcji nie udało się uniknąć pewnych, dość istotnych, mankamentów. Wątpliwości w tym zakresie budzi przede wszystkim sugerowane przez projektodawców kryterium wyodrębniania w strukturze politycznej parlamentu frakcji opozycyjnych. Według niego status opozycji dana frakcja może zyskać wyłącznie w dwóch sytuacjach związanych z uzyskiwaniem przez rząd wotum zaufania, tj. procedury tworzenia rządu (art. 155 i 154) oraz trybu ubiegania się premiera o odświeżenie dla jego gabinetu parlamentarnej inwestytury (art. 160). Nie wchodzi w grę sytuacje takie jak przejście do opozycji przez określony klub (względnie koło) w związku z próbą odwołania rządu w trybie konstruktywnego wotum nieufności (art. 158) (sic!), głosowanie nad kwestią parlamentarnego absolutorium (art. 226 ust. 2), czy utworzenie nowej frakcji w trakcie kadencji. Obok tej, niewątpliwie najpoważniejszej pod względem ciężaru gatunkowego, wady, są także i inne. Należy do nich mianowicie brak jasno sformułowanej dyrektywy określającej termin, w jakim wspomniane oświadczenie powinno być złożone (co zresztą przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej pozwala interpretować, że przedmiotowe oświadczenie może być złożone w ciągu całej kadencji), oraz brak – potrzebnej chyba – podstawy prawnej dla skutecznego wycofania złożonego uprzednio oświadczenia⁴⁰.

Ujawniające się w poszczególnych projektach różnice dotyczą również tego, ile punktów w ramach jednego porządku dziennego posiedzenia może zgłosić opozycja. Według pierwszych (historycznie starszych) projektów przywilej ten ma przysługiwać każdemu klubowi (Druk 3721 przewiduje także przywilej dla kół; poza tym wskazane postanowienie wprowadza Druk 3005), a według dwóch pozostałych łącznie wszystkim klubom opozycyjnym (Druk 64 oraz Druk 83). To ostatnie uregulowanie wydaje się być mało zrozumiałe, trudno przecież wymagać od trawionych często politycznymi podziałami ugrupowań opozycji współpracy w sprawach politycznych. Jest wysoce prawdopodobne, że przepis ten, wobec braku jasno określonych zasad korzystania z omawianego przywileju przez poszczególne kluby, zamiast wzmocnić obóz opozycji,

⁴⁰ G. Pastuszko, *Uwagi w sprawie projektów zmian regulaminu Sejmu dotyczących trybu przeprowadzania debaty parlamentarnej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, nr 2, s. 185.

przyczyniłby się tylko do stworzenia lub pogłębienia jego wewnętrznych antagonizmów. Z całą pewnością nie zasługuje on na naszą aprobatę.

Ostatnia różnica dotyczy terminu, w jaki uprawnione kluby (ewentualnie też koła) muszą przedstawić Marszałkowi izby stosowną informację (w formie pisemnej), tak by móc doprowadzić do skutecznego uzupełnienia porządku dziennego posiedzenia Sejmu. Otóż tylko jeden projekt (Druk 3721), wzorowany na dotychczasowym schemacie składania wniosków uzupełniających, przewiduje konieczność dokonania tej czynności do godziny 21:00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu. Trzy pozostałe projekty (Druk 3005, 64, 83) są natomiast pod tym względem bardziej restrykcyjne, wymagają, aby przedmiotowa informacja znalazła się u łaski marszałkowskiej do godziny 18.00 dwa dni przed dniem rozpoczęcia posiedzenia Sejmu.

Literatura

- Cox G.W., *Managing Plenary Time: The U.S. Congress in Comparative Perspective*, [w:] *The Oxford Handbook of the American Congress*, red. E. Schickler and F.E. Lee, eds., Oxford 2011.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierchowski, Katowice 2009.
- Koksanowicz G., *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, Lublin 2014.
- Kudej M., *Zmiany w regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mordwiłko J., *Nowy regulamin Sejmu z 30 lipca 1992 r. – wykaz i charakterystyka nowych instytucji i rozwiązań parlamentarnych*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawnej” 1992, nr 2.
- Mordwiłko J., *W sprawie kompetencji kierowniczych organów Sejmu w zakresie tworzenia dziennego porządku posiedzenia*, „Ekspertyzy i opinie prawne. Sprawy poselskie” 2003.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Wykładnia art. 99 ust. 4 regulaminu Sejmu w sprawie rozwiązywania problemów umieszczania w porządku dziennym obrad Sejmu punktów, w stosunku do których nie ma jednolitej opinii Konwentu Seniorów*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, opr. W. Odrowąż-Sypniewski, T. II, Warszawa 2010.

- Pastuszko G., *Uwagi w sprawie projektów zmian regulaminu Sejmu dotyczących trybu przeprowadzania debaty parlamentarnej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, nr 2.
- Piotrowski P., *Procedury ustalenia i zmiany porządku obrad izby w regulaminach parlamentarnych*, „*Biuletyn BSE. Ekspertyzy i Opinie Prawne*” 1996, nr 3.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 173*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Sarnecki P., *Status prawny wniosków o uzupełnienie porządku obrad nieuwzględnionych przez Marszałka Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, opr. W. Odrowąż-Sypniewski, T. II, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Czy w razie nierozstrzygnięcia przez Sejm wniosków o uzupełnienie porządku dziennego nieuwzględnionych przez Marszałka Sejmu, należy zwoływać posiedzenia Sejmu w celu rozstrzygnięcia tych wniosków przed upływem terminu, o którym mowa w art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu?*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, opr. W. Odrowąż-Sypniewski, T. II, Warszawa 2010.
- Sokolewicz W., *Uwagi w sprawie ustalania porządku dziennego plenarnych obrad Sejmu*, „*Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne*” 1992, nr 2.
- Stębelski M., *Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego nieuwzględnione przez Marszałka Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, opr. W. Odrowąż-Sypniewski, T. II, Warszawa 2010.
- Stecker Ch., *Agenda Control in Western and Eastern Europe*, Paper (first draft) prepared for ECPR joint sessions in Rennes, April 2008.
- Szmyt A., *Wybrane zagadnienia ustalania porządku dziennego posiedzenia Sejmu*, [w:] A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, red. G. Tsebelis, E.B. Rasch, Abingdon-New York 2011.
- Zubik M., *Czy można traktować termin złożenia poselskiego projektu ustawy jako zgłoszenie wniosku o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia Sejmu o pierwsze czytanie tego projektu ustawy? Czy Marszałek Sejmu jest zobowiązany regulaminem Sejmu do umieszczenia danego projektu ustawy w porządku dziennym obrad Sejmu w ciągu sześciu miesięcy od daty złożenia projektu ustawy?*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, opr. W. Odrowąż-Sypniewski, T. II, Warszawa 2010.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.