Wojciech Mojski¹

Nowe podstawy prawne obniżania uposażenia i diety parlamentarzystom w Polsce (wybrane problemy konstytucyjne)

Słowa kluczowe: uposażenie i dieta parlamentarna, powaga Sejmu i Senatu, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Europejska Konwencja Praw Człowieka

Keywords: salaries and allowances for members of parliament, dignity of parliament, the Constitution of the Republic of Poland, the European Convention on Human Rights

Streszczenie

W 2018 r. weszły w życie dwie ustawy nowelizujące dotychczasowe przepisy dotyczące zasad obniżania uposażenia i diety polskim parlamentarzystom. Obecnie, obok podstaw związanych z uniemożliwianiem prac parlamentarnych i nieusprawiedliwioną absencją na posiedzeniu, obniżenie uposażenia i diety możliwe jest również w związku z naruszeniem przez posła lub senatora powagi izby lub z powodu naruszenia przez niego w rażący sposób spokoju lub porządku na terenie parlamentu. Celem artykułu jest próba oceny wprowadzonych regulacji w kontekście ich zgodności ze standardami konstytucyjnymi i europejskimi.

Summary

New legal grounds for reducing salaries and allowances for members of parliament in Poland (selected constitutional issues)

In 2018, two acts amending the hitherto existing regulations on the rules for reducing salaries and allowances for Polish parliamentarians entered into force. At present, apart

¹ ORCIDID: 0000-0002-4802-3346, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: wojciech.mojski@poczta.umcs.lublin.pl.

from the grounds related to preventing parliamentary work and unjustified absence at the meeting, the reduction of salary and allowances is also possible due to violation of the dignity of the chamber by the deputy or senator or because of violating the calm or order in parliament in a blatant manner. The aim of the article is an attempt to evaluate the introduced regulations in the context of their compliance with constitutional and European standards.

I.

Ustawą z 24 listopada 2017 r.² oraz ustawą z 15 czerwca 2018 r.³ dwukrotnie dokonano zmian w treści art. 25, ust. 5 oraz art. 42, ust. 4 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴ w zakresie ustawowych podstaw prawnych obniżania uposażenia i diety polskich parlamentarzystów. Dotychczasowe regulacje zawarte w tych przepisach przewidywały jedynie możliwość obniżania uposażenia i diety posłów i senatorów uniemożliwiających, poprzez rażące naruszanie przepisów odpowiednich regulaminów, pracę Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, oraz nieuczestniczących, bez usprawiedliwienia, w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów na zasadach określonych w regulaminach Sejmu i Senatu.

Pierwsza z nowelizacji, która weszła w życie 17 stycznia 2018 r., dodała do dotychczasowych podstaw obniżenia uposażenia i diety parlamentarzystom przesłankę możliwości uczynienia tego na zasadach określonych w regulaminach w przypadku naruszania swoim zachowaniem przez posła lub senatora powagi Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego na ich posiedzeniach lub posiedzeniach ich organów. Z kolei druga nowelizacja, która weszła w życie 7 sierpnia 2018 r., umożliwiła obniżenie uposażenia lub diety parlamentarzysty w przypadku naruszenia przez niego w rażący sposób spokoju lub porządku na terenie będącym w zarządzie Kancelarii Sejmu lub

² Dz.U. 2018, poz. 7.

³ Dz.U. poz. 1416.

⁴ tj. Dz.U. 2018, poz. 1799.

Kancelarii Senatu⁵. Obie nowelizacje spowodowały kolejno nowelizacje Regulaminu Sejmu⁶ i Regulaminu Senatu⁷. Uchwałą z 28 lutego 2018 r. (weszła w życie 8 marca 2018 r.) dokonano zmian w art. 23, ust. 1 Regulaminu Sejmu, który otrzymał brzmienie: „W przypadku uniemożliwiania przez posła pracy Sejmu lub jego organów lub naruszenia przez posła swoim zachowaniem na sali posiedzeń powagi Sejmu, a w szczególności zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 175, ust. 2a lub 4, Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące”. Z kolei Uchwałą z 20 lipca 2018 r. (weszła w życie 7 sierpnia 2018 r.) zmieniono brzmienie art. 10, ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu, który zakłada obecnie, że Marszałek Sejmu stoi na straży praw, godności i powagi Sejmu oraz po art. 22 dodano art. 22a i art. 22b, które kolejno zakładają, że Marszałek Sejmu może stwierdzić, iż poseł swoim zachowaniem na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu oraz może stwierdzić, że poseł na terenie pozostającym w zarządzie Kancelarii Sejmu w rażący sposób naruszył spokój lub porządek. Ponadto omawiana nowelizacja zmieniła ponownie treść art. 23, ust. 1, który obecnie zakłada, że w przypadku uniemożliwiania przez posła pracy Sejmu lub jego organów, w szczególności zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 175, ust. 4, naruszenia przez posła na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagi Sejmu, w szczególności stwierdzonego przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 22a lub art. 175, ust. 2a, naruszenia przez posła na terenie pozostającym w zarządzie Kancelarii Sejmu w rażący sposób spokoju lub porządku, w szczególności stwierdzonego przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 22b, Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuż-

⁵ Obie nowelizacje były efektem prac nad projektami złożonymi przez posłów aktualnej większości sejmowej. Zob. Projekty ustaw <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1DC3A5CCDC2BB30EC12581DA0046776F/%24File/2008.pdf> oraz <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A94D4B4324E35122C1258287003D915A/%24File/2506.pdf> (30.10.2018).

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).

⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846).

szy niż 3 miesiące. Zgodnie z ust. 2 i 3 znowelizowanego przepisu od uchwały o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posłowi przysługuje, w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezydium Sejmu, które ponownie rozpatruje sprawę po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Potrącenia dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia podjęcia uchwały o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej, a informacje dotyczące potrąceń są jawne.

W Regulaminie Senatu z kolei na podstawie Uchwały Senatu z 21 grudnia 2017 r. (weszła w życie 11 stycznia 2018 r.) oraz Uchwały Senatu z 27 lipca 2018 r. (weszła w życie 7 sierpnia 2018 r. w zakresie art. 25a Regulaminu Senatu) dokonano zmian między innymi w art. 25a oraz w art. 47. Przepisy te obecnie zakładają, że sprawy senatorów, którzy uniemożliwiają, poprzez rażące naruszanie przepisów odpowiednich regulaminów, pracę Senatu, Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, podlegają rozpatrzeniu przez Marszałka Senatu, który po rozpatrzeniu tej sprawy może zarządzić obniżenie uposażenia senatora o kwotę nieprzekraczającą połowy miesięcznego uposażenia – na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, zarządzić obniżenie diety parlamentarnej senatora o kwotę nieprzekraczającą połowy miesięcznej diety – na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, zarządzić utratę prawa senatora do diety parlamentarnej. Przepisy dotyczące uniemożliwiania prac i naruszenia powagi Senatu stosuje się w odniesieniu do zachowań na posiedzeniu Senatu lub komisji, w przypadku stwierdzenia przez Marszałka, że senator narusza powagę Senatu lub uniemożliwia prowadzenie obrad, jeżeli nadal narusza on powagę Senatu lub zakłóca porządek obrad, pomimo że na tym samym posiedzeniu został już przywołany „do porządku z zapisaniem do protokołu”⁸. Od zarządzenia Marszałka senatorowi przysługuje odwołanie do Prezydium Senatu w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Decyzja Prezydium Senatu jest ostateczna.

⁸ Marszałek Senatu czuwając nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Senatu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń może przywołać senatora „do porządku”, jeżeli zakłóca on porządek obrad. Marszałek przywołuje „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora, który dopuścił się ciężkiego naruszenia porządku obrad. Marszałek Senatu może zarazem podjąć decyzję o wykluczeniu senatora z posiedzenia, jeżeli po uprzednim przywołaniu „do porządku z zapisaniem do protokołu” nadal zakłóca on porządek obrad. Od decyzji Marszałka senator może odwołać się do Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich.

Reasumując powyższe uwagi w zakresie znowelizowanego stanu prawnego należy wskazać, że obniżenie uposażenia lub diety posłów i senatorów nastąpić może obecnie na zasadach określonych w regulaminach izb w czterech sytuacjach. Po pierwsze w przypadku uniemożliwiania, poprzez rażące naruszanie przepisów odpowiednich regulaminów, prac Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów. Po drugie wobec parlamentarzystów nieuczestniczących, bez usprawiedliwienia, w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów. Po trzecie w przypadku naruszania przez posła lub senatora powagi Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego na ich posiedzeniach lub posiedzeniach ich organów. Po czwarte w przypadku naruszenia przez niego w rażący sposób spokoju lub porządku na terenie będącym w zarządzie Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu. Uprawnionymi do stwierdzenia naruszenia powagi izby, spokoju lub porządku są Marszałkowie Sejmu i Senatu, a uprawnionymi do obniżenia uposażenia lub diety Prezydium Sejmu i Marszałek Senatu. Ewentualny wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpatruje z kolei ponownie Prezydium Sejmu, tym razem po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, a w przypadku Senatu odwołanie rozpoznaje Prezydium tej izby po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich. Decyzje w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i odwołania są ostateczne.

II.

Wskazane nowelizacje ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, podobnie jak i cała ustawa, mają swoją główną podstawę konstytucyjną w art. 106 obowiązującej Konstytucji⁹. Przepis ten wskazuje, że warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa¹⁰. Nie budzi jednak wątpliwości, że ten stosunkowo lakoniczny przepis konstytucyjny nie jest jedynym, z którym mogą i powinny być konfrontowane ustawowe i regulaminowe zasady obniżania parlamentarzystom uposażenia i diety. Z uwagi na to, że regu-

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁰ Stosownie do treści art. 108 Konstytucji przepis ten odnosi się również do senatorów.

lacje te dotyczą również pośrednio wolności wypowiedzi posłów i senatorów istnieje konieczność ich oceny przez pryzmat art. 54, ust. 1 Konstytucji, który każdemu gwarantuje wolność wypowiedzi oraz art. 31, ust. 3 Konstytucji, który określa konstytucyjne warunki ograniczania między innymi tej wolności jednostki. Warto również dokonać tej oceny z uwzględnieniem art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹ (EKPCz), który także gwarantuje wolność wypowiedzi i z uwzględnieniem właściwego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) dotyczącego tego przepisu konwencyjnego. Należy się przy tym odnieść zarówno do aspektów materialnoprawnych, głównie w zakresie tego czy wprowadzone regulacje są zgodne z zasadą proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jak i do aspektów formalnoprawnych (proceduralnych), w tym do zasad parlamentaryzmu państwa demokratycznego, do granic autonomii parlamentarnej, równości parlamentarzystów i partii politycznych, a także do efektywności mechanizmów obrony prawnej przysługującej ukaranemu parlamentarzystcie.

Przechodząc do konkretnej oceny nowych zasad obniżania uposażenia i diety parlamentarzystom w Polsce należy zauważyć na wstępie, że uposażenie i dieta parlamentarna należą współcześnie do nieodzownych gwarancji wolnego mandatu parlamentarnego, przy czym finansowanie działalności parlamentarzystów z pieniędzy publicznych traktowane jest jako gwarancja dbania o interesy ogółu społeczeństwa¹². Przepis art. 106 Konstytucji formułuje w tym ujęciu nakaz ustawowego unormowania warunków skutecznego wykonywania mandatu parlamentarnego i określenia mechanizmów ochrony praw parlamentarzystów, które powinny z kolei przede wszystkim zagwarantować tę skuteczność¹³. Poszczególne uprawnienia posłów i senatorów nie powinny być zarazem traktowane jako ich osobiste przywileje, ale jako środki zabezpieczające właściwe wykonywanie funkcji reprezentanta obywateli¹⁴, co odnosi się również do uposażenia i diety parlamentarnej. Uposażenie nie

¹¹ Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284.

¹² A. Ławniczak, *Komentarz do art. 106 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, LexisNexis 2014.

¹³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 106 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, red. L. Galicki, Warszawa 2001.

¹⁴ E. Gierach, *Komentarz do art. 106 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

jest zarazem wynagrodzeniem za pracę, gdyż parlamentarzyści nie pozostają w stosunku pracy z Sejmem, Senatem lub Skarbem Państwa, ale pełni ono jednak funkcję alimentacyjną, czyli dostarcza środków utrzymania. Dieta za udział w posiedzeniach stanowi z kolei rekompensatę za poniesione koszty lub utracone korzyści związane z udziałem w pracach izby. Nie oznacza to jednak, że prawa (i wolności) parlamentarzystów mogą być kształtowane w sposób dowolny, z pominięciem ograniczeń konstytucyjnych lub międzynarodowych. Mimo tego, że nie są one uprawnieniami osobistymi, to należy do nich przede wszystkim odnosić zasadę proporcjonalności ograniczeń wolności i praw podmiotowych, co jednoznacznie potwierdza choćby ETPCz w swoim orzecznictwie.

Dotychczasowe zasady obniżania uposażenia lub diety posłów i senatorów w przypadku naruszania przez nich przepisów odpowiednich regulaminów i uniemożliwiania przez to pracy Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów oraz w sposób nieusprawiedliwiony nieuczestniczących w posiedzeniach, miały charakter zobiektywizowany i były tym samym zasadne w ujęciu materialnoprawnym¹⁵. Odmienne ocenić jednak należy nowe podstawy, przede wszystkim z uwagi na ich nieproporcjonalną ingerencję w wolność wypowiedzi parlamentarzystów.

Wolność wypowiedzi posłów i senatorów, w tym realizowana podczas prac izby i jej organów, podlega w Polsce ochronie przede wszystkim na podstawie przywołanych już art. 54 ust. 1 Konstytucji i art. 10 EKPCz. Wolność ta jest powszechnie uznawana w europejskiej kulturze prawnej i parlamentarnej za fundamentalne uprawnienie parlamentarzysty, bez którego nie może on w sposób właściwy pełnić swojej funkcji¹⁶. Tym samym ja-

¹⁵ K. Grajewski, J. Stelina, *Komentarz do art. 25* oraz K. Grajewski, *Komentarz do art. 42*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.

¹⁶ Przykładowo w Zielonej Księdze rządu brytyjskiego z 2012 r. w odniesieniu do roli wolności wypowiedzi w debacie parlamentarnej wskazano między innymi, że „Wolność słowa jest prawdopodobnie najważniejszym przywilejem parlamentarnym; aby demokracja funkcjonowała właściwie, wybrani przez nią przedstawiciele muszą mieć swobodę poruszania każdej sprawy. Jeżeli osoba przemawiająca w Parlamencie uważa, że w debacie należy zgłosić fakt lub opinię, nie należy powstrzymywać się od jej zgłaszania z obawy przed karalnością lub odpowiedzialnością cywilną”, *Parliamentary Privilege Presented to Parliament by the Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty*, London 2012, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79390/consultation.pdf (30.10.2018).

kierunkiem ograniczenia wolności wypowiedzi parlamentarzystów w izbie powinny być ustanawiane ze szczególnym poszanowaniem norm konstytucyjnych i międzynarodowych, w tym w szczególności zgodnie z zasadą proporcjonalności ograniczeń z art. 31 ust. 3 Konstytucji i z art. 10 ust. 2 EKPCz. Na ten wymóg zwrócił uwagę Sąd Najwyższy (SN), który przedstawił krytyczną opinię do pierwszego z przedłożonych projektów ustaw nowelizujących. W opinii tej wskazano między innymi, że projektowana nowelizacja jest „wysoce wątpliwa w kontekście preambuły, art. 2, art. 11, art. 32, art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”, głównie z uwagi na posłużenie się niedookreślonym pojęciem „naruszenie powagi”, odwołującym się do subiektywnych ocen, co zarazem stwarza „możliwość ograniczania opozycji” i tym samym narusza konstytucyjną równość partii politycznych i umożliwia dyskryminację parlamentarzystów opozycyjnych. Wskazano zarazem, że wprowadzone ograniczenia nie są ograniczeniami koniecznymi wolności wypowiedzi posłów i senatorów w państwie demokratycznym¹⁷.

Przywołane zastrzeżenia wskazane w opinii SN zasługują na pełną aprobatę, co w szczególności dotyczy pierwszej z ustaw nowelizujących i wprowadzonej nią przesłanki „naruszenia powagi Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego”. Słusznie wskazano w opinii SN, że nowe podstawy obniżania uposażenia i diety są nieproporcjonalnym ograniczaniem wolności wypowiedzi posłów i senatorów w rozumieniu art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzone ograniczenia nie są celowe, niezbędne i proporcjonalne (w wąskim znaczeniu) w zakresie zapewnienia powagi Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego. Nie sposób uznać, że powaga, a więc autorytet i prestiż tych instytucji¹⁸ może być efektywnie budowany przy użyciu sankcji finansowych względem posłów i senatorów za ich subiektywnie oceniane przez Marszałków wypowiedzi.

¹⁷ Zob. Opinia Sądu Najwyższego, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/BA221C4A08636A8-CC12581F5003F853D/%24File/2008-001.pdf>. W lakonicznych uzasadnieniach obu projektów w ogóle nie odniesiono się do wskazywanych tutaj norm konstytucyjnych, co samo w sobie nakazuje krytycznie ocenić oba procesy legislacyjne i będące ich efektem nowelizacje. Zob. Druk nr 2008, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1DC3A5CCDC2BB30EC12581DA0046776F/%24File/2008-ustawa.docx> oraz Druk 2506, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A94D4B4324E35122C1258287003D915A/%24File/2506-uzasadnienie.docx> (30.10.2018).

¹⁸ Zob. „powaga”, <https://sjp.pwn.pl/sjp/powaga;2506467> (30.10.2018).

Sankcjonowanie wypowiedzi w parlamencie może wręcz spowodować obniżenie autorytetu parlamentu, jeżeli z miejsca swobodnej debaty ma się on przekształcić w miejsce debaty koncesjonowanej. Wprowadzone regulacje nie są tym samym celowe.

Nowe sankcje ustawowe dotyczące ochrony powagi izb nie są zarazem niezbędne, gdyż w istniejącym przed nowelizacją stanie prawnym, możliwe było już (i jest nadal) ukaranie parlamentarzystów za ich zbyt daleko idące niekiedy wypowiedzi w ramach odpowiedzialności etycznej przed odpowiednimi komisjami etyki (na podstawie Zasad Etyki Poselskiej¹⁹ oraz na podstawie art. 25 Regulaminu Senatu). W komisjach tych (póki co) istnieje równowaga w składzie parlamentarzystów aktualnej większości i opozycji. Możliwe do zastosowania sankcje zwrócenia uwagi, udzielenia upomnienia albo nagany z podaniem uchwały do wiadomości publicznej nie wywołują przy tym wątpliwości konstytucyjnych i międzynarodowych, są adekwatne i proporcjonalne, czego nie można zasadnie odnieść do surowych sankcji obniżenia uposażenia lub diety. Zbyt daleko idące „ciężary” finansowe nakładane na wolność wypowiedzi parlamentarzystów w izbie w efekcie mogą wywoływać w tym ujęciu „efekt mrozący” w działaniach i wypowiedziach posłów i senatorów, gdyż obawa przed sankcjonowaniem finansowym może w sposób realny powstrzymywać ich przed wypowiadaniem się w sposób, który choćby potencjalnie może być negatywnie oceniony przez Marszałka i w konsekwencji doprowadzić do zastosowania tych sankcji. Czyni to bardzo prawdopodobnym uczynienie z realnej debaty parlamentarnej jej jedynie iluzorycznej i zniekształconej namiastki. Omawiane regulacje dotyczące ochrony autorytetu izb nie spełniają tym samym również elementu wąsko pojmowanej proporcjonalności ograniczenia, gdyż nakładają na fundamentalną wolność parlamentarzysty – wolność wypowiedzi – nieproporcjonalne ciężary, które jedynie w instrumentalny sposób mają „wymusić” zachowanie powagi izby i szacunek dla parlamentu. Wartością zdecydowanie w tym zestawieniu ważniejszą w demokracji parlamentarnej jest niewątpliwie możliwość swobodnego i wolnego od obaw wypowiadania się deputowanych reprezentujących obywateli, a nie sztucznie kreowany autorytet izby.

¹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 lipca 1998 r. Zasady Etyki Poselskiej (M.P. Nr 24, poz. 338).

III.

Poza powyższymi zastrzeżeniami dotyczącymi materialnoprawnej nieproporcjonalności regulacji wprowadzonej pierwszą z ustaw nowelizujących, również jednak cała dotychczasowa, jak i znowelizowana procedura obniżania uposażenia i diety polskim parlamentarzystom wywołuje pewne wątpliwości, w tym w szczególności w zakresie praktyki jej stosowania. Wątpliwości te dotyczą przede wszystkim wyraźnie formułowanych przez ETPCz wymogów proceduralnych dotyczących ewentualnego ograniczania wolności wypowiedzi parlamentarzystów w izbie, ale także zgodności z postanowieniami polskiej ustawy zasadniczej w zakresie zasad parlamentaryzmu państwa demokratycznego (art. 2), zasady równości partii politycznych (art. 11), zasady równości (art. 32) i zasady autonomii Sejmu i Senatu (art. 112).

W orzecznictwie ETPCz w kontekście wolności wypowiedzi parlamentarzystów i jej dopuszczalnych ograniczeń wskazuje się, że wypowiedzi parlamentarzystów w izbie korzystają z podwyższonego stopnia ochrony, z uwagi na to, że parlament w społeczeństwie i państwie demokratycznym stanowi unikalne forum debaty o fundamentalnym znaczeniu. Ochrona wolności wypowiedzi deputowanych służy w istocie ochronie rzeczywistej demokracji politycznej i praw parlamentu, a w szczególności opozycji parlamentarnej. Jak wskazuje ETPCz ochrona wolności słowa w parlamencie służy w tym kontekście zabezpieczeniu interesów parlamentu jako całości i nie powinna być rozumiana jako przyznana wyłącznie indywidualnemu parlamentarzystcie. Jednocześnie dopuszczalne jest w świetle tez trybunału strasburskiego ograniczanie wolności wypowiedzi parlamentarzystów w izbie, w szczególności w przypadku zakłócania prac parlamentarnych, jednak swoboda regulacyjna w tej kwestii jest bardzo ograniczona i właściwie powinna się ograniczać do zupełnie wyjątkowych sytuacji, w tym głównie do przypadków bezpośredniego lub pośredniego wzywania do przemocy. Ograniczenia te mogą zarazem przewidywać w ramach „autonomii jurysdykcyjnej parlamentu” odpowiedzialność deputowanego wyłącznie przed izbą i jej organami, również bez zapewnienia prawa do ochrony sądowej, ale autonomia parlamentarna nie może być w tym ujęciu nadużywana i stosowana w celu stłumienia wolności wypowiedzi parlamentarzystów, w tym w szczególności nie może służyć aktualnej większości parlamentarnej do nadużywania swojej dominującej pozycji wobec opozycji. Zarazem ETPCz

wyraźnie wskazuje, że ukarany parlamentarzysta musi mieć zagwarantowane prawo do wysłuchania, a organy parlamentu rozstrzygające jego sprawę, w tym przewodniczący parlamentu, muszą unikać „osobistych uprzedzeń i politycznej stronniczości”. Każda decyzja o ukaraniu powinna być poza tym uzasadniona i podana do wiadomości opinii publicznej²⁰.

Zestawienie powyższych tez ETPCz w zakresie proceduralnych aspektów ochrony wolności wypowiedzi parlamentarzystów z obiema ustawami nowelizującymi oraz z następującymi po nich nowelizacjami regulaminów Sejmu i Senatu, nakazuje uznać, że polskie regulacje prawne w tym zakresie i praktyka ich stosowania nie są w pełni zgodne ze standardami konwencyjnymi. Co prawda uregulowanie wewnętrznych parlamentarnych procedur sankcyjnych w tym zakresie nie narusza konstytucyjnej zasady autonomii parlamentu z art. 112 Konstytucji²¹ oraz wskazanego standardu europejskiego dotyczącego „autonomii jurysdykcyjnej parlamentu”, jednak założona przez przepisy regulaminowe przewaga przedstawicieli aktualnej większości parlamentarnej w organach decydujących o sankcjach (Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezydium Sejmu i Senatu) oraz przede wszystkim praktyka w tym zakresie, przesądza o naruszeniu wskazań ETPCz. Niestety wyrażane w doktrynie postulaty wykładni i stosowania przepisów (także tych sprzed nowelizacji) dotyczących zasad obniżania uposażenia i diety posłom i senatorom w sposób nacechowany powściągliwością i z uwzględnieniem tez orzecznictwa ETPCz²² nie potwierdzają się w praktyce. Praktyka obecnej VIII kadencji Sejmu wskazuje wyraźnie, że za wypowiedzi w izbie karani są tylko posłowie opozycji, co dotyczy również stanu prawnego przed analizowanymi tutaj nowelizacjami²³. Ta sytuacja nie jest spowodowana wyłącznie „godny-

²⁰ Zob. *sprawa Karácsony i inni oraz Szél i inni przeciwko Węgrom*, wyrok z 17 maja 2016 r., skargi nr 42461/13 i 44357/13, M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa (kwiecień–czerwiec 2016 r.)*, „Palestra” 2016, nr 9, s. 131–134, a także *sprawa Castells przeciwko Hiszpanii*, wyrok z 23 kwietnia 1992 r., skarga nr 11798/85.

²¹ E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 2(34), s. 9–20.

²² P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie przepisów regulaminu Sejmu dotyczących obniżenia uposażenia i diety parlamentarnej w kontekście najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1(49), s. 73–82.

²³ A. Dąbrowska, *12 kar finansowych Kuchcińskiego dla opozycji. A dla PiS ani jednej* <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1752764,1,12-kar-finansowych-kuchcinskiego-dla-opozycji-a-dla-pis-ani-jednej.read> (30.10.2018).

mi” wypowiedziami posłów aktualnej większości sejmowej, ale raczej zakazywanym wyraźnie przez ETPCz wyrazem „osobistych uprzedzeń i politycznej stronnictwości” osób pełniących funkcje w organach decydujących o obniżeniu uposażenia lub diety, w których większość sejmowa posiada przewagę nad opozycją. Ukształtowanie obecnych procedur dotyczących zasad obniżania uposażenia i diety polskim parlamentarzystom w sposób zasadniczo odmienny choćby od zrównoważonego politycznie składu komisji etyki, jak też przede wszystkim dotychczasowa praktyka w tym zakresie, nakazuje jednoznacznie stwierdzić, że niewiele ma to wspólnego z zasadami poszanowania praw opozycji w państwie demokratycznym i prawnym, którym jest państwo polskie zgodnie z definicją z art. 2 Konstytucji. Ponadto, jak słusznie wskazano w przywoływanej opinii SN, sytuacja taka jest również naruszeniem zasady równości partii politycznych i parlamentarzystów oraz zakazu dyskryminacji (art. 11 i 32 Konstytucji). Parlamentarzyści opozycji są wobec obecnych regulacji i praktyki ich stosowania całkowicie „zdani na łaskę” parlamentarzystów większości w izbie, co z pewnością nie może być ocenione pozytywnie. Podejmowane zarazem w Polsce próby obrony przez parlamentarzystów opozycji, w tym poprzez złożenie pozwu do sądu powszechnego o zwrot obniżonego uposażenia²⁴, nie zostały zarazem dotychczas skutecznie zakończone, podobnie jak te podejmowane przed ETPCz²⁵, co nie pozwala na jednoznaczną ocenę ich efektywności. Wydaje się jednak, że to właśnie skarga do ETPCz stanowi obecnie najbardziej efektywny środek obrony i to ten organ ustali ostatecznie kształt, zgodnego ze standardami europejskiej kultury prawnej i parlamentarnej, mechanizmu finansowego sankcjonowania wypowiedzi i zachowań polskich posłów i senatorów.

²⁴ Poseł opozycji Sławomir Nitras pozwał Skarb Państwa – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej między innymi o zwrot równowartości obniżonego uposażenia poselskiego, <https://www.rp.pl/Platforma-Obywatelska/180709879-Slawomir-Nitras-z-zakazem-wyjazdu-Zlozyl-pozew-przeciw-Markowi-Kuchcinskiemu.html> (30.10.2018). Powództwo w tej sprawie, biorąc pod uwagę stanowisko ETPCz dotyczące „autonomii jurysdykcyjnej parlamentu” w kwestii sankcjonowania wypowiedzi i zachowań parlamentarzystów w izbie i braku wymogu ochrony sądowej, pozwala jednak wątpić w skuteczność tego środka.

²⁵ Skarga opozycyjnego posła Michała Szczerby w związku z zastosowanymi sankcjami za jego wypowiedzi podczas jednego z posiedzeń Sejmu została zarejestrowana przez ETPCz pod nr 15626/17, <http://app.echr.coe.int/SOP/index.aspx?lg=en> (30.10.2018).

IV.

Omówione powyżej regulacje w sposób potencjalnie daleko idący mogą ingerować w tak istotne uprawnienie posłów i senatorów, jak ich wolność wypowiedzi w izbie, co prowadzić musi również do wniosku, że godzą one w istotę mandatu wolnego parlamentarzysty w demokratycznym państwie prawnym. Wywoływany potencjalnie sankcjami finansowymi efekt mrozący w wykonywaniu mandatu ocenić należy zdecydowanie krytycznie, a jednoznaczna dotychczasowa praktyka stosowania tych sankcji wyłącznie względem posłów opozycji tylko wzmacnia tę negatywną ocenę. Przeanalizowane regulacje budzą zasadnicze wątpliwości w zakresie zgodności z normami konstytucyjnymi i standardami międzynarodowymi i tym samym powinny zostać one zmienione, w szczególności w zakresie usunięcia przesłanki „naruszenia powagi” izby i w kwestiach proceduralnych. Przede wszystkim jednak zmianie ulec powinna praktyka ich skrajnie upolitycznionego (w pejoratywnym sensie) i instrumentalnego stosowania. Na zakończenie w kontekście tych kwestii warto zarazem przypomnieć zapowiadany przez obecną większość parlamentarną „pakiet demokratyczny dla opozycji”. Określenie to brzmi obecnie po prostu groteskowo.

Literatura

- Czarny P., *Opinia prawna w sprawie przepisów regulaminu Sejmu dotyczących obniżenia uposażenia i diety parlamentarnej w kontekście najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1(49).
- Dąbrowska A., *12 kar finansowych Kuchcińskiego dla opozycji. A dla PiS ani jednej*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1752764,1,12-kar-finansowych-kuchcinskiego-dla-opozycji-a-dla-pis-ani-jednej.read>.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 106 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Gierach E., *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 2(34).
- Gierach E., *Komentarz do art. 106 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Grajewski K., Stelina J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.

- Ławniczak A., *Komentarz do art. 106 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LexisNexis 2014.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa (kwiecień–czerwiec 2016 r.)*, „Palestra” 2016, nr 9.
- Parliamentary Privilege Presented to Parliament by the Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty*, London 2012.