

Grzegorz Pastuszko¹

Granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu²

Słowa kluczowe: autonomia parlamentu, regulamin parlamentu

Keywords: autonomy of parliament, standing order of parliament

Streszczenie

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest próba ustalenia granic, w obrębie których porusza się prawodawca tworzący przepisy regulaminów Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego. Czyniąc punktem odniesienia treść art. 61 ust. 4, art. 112, art. 114 ust. 2 i art. 123 ust. 2 konstytucji, statuujących zasadę autonomii parlamentu (a więc wyznaczających także normatywną płaszczyznę autonomii regulacyjnej) autor ukazuje, jaki wpływ na ustanawianie norm regulaminu ma otaczające go środowisko prawne. W kolejnych częściach artykułu pojawiają się rozważania poświęcone ingerencji w materię wewnętrzną parlamentu różnych aktów normatywnych, tj. konstytucji, ustaw zwykłych, aktów prawa unijnego, Europejskiej Konwencji o Ochroni Prawa Człowieka i Podstawowych Wolności oraz ingerujących względem siebie regulaminów izb. Główna teza badawcza tego opracowania opiera się na przekonaniu, że wytyczony w ramach przepisów konstytucyjnych zakres autonomii regulacyjnej doznaje poważnych ograniczeń, i że decyzje parlamentu regulującego własną organizację wewnętrzną podyktowane są w określonym wymiarze uwarunkowaniami zewnętrznymi.

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Instytucji Prawnych i Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. E-mail: grzegorz.pastuszko@op.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XIII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Ślepe ścieżki ewolucji polskiego systemu konstytucyjnego”, Janów Lubelski, 13–15 kwietnia 2016 r.

Summary**The boundaries of regulative autonomy
in the standing orders of Polish parliament**

The main purpose of this article is an attempt to delineate boundaries, within which the lawmaker has got discretionary power to establish rules of the standing orders of the Sejm, the Senat and the National Assembly. As making reference point to the content of art. 61 ust. 4, art. 112, art. 114 ust. 2 i art. 123 ust. 2 of the constitution, the author demonstrates what is the impact of the surrounding legal environment on establishing that rules. Consequently, the following parts of this article present the interference of different normative acts into internal parliamentary affairs, i.e. the constitution, bills, UE law acts, the European Convention on Human Rights and the standing orders of parliament. The key thesis of the article is based on convenience that the scope of regulative autonomy, laid down by the constitution, is the subject of further limitations and that the decisions of parliament in this area have to meet some external (imposed „from outside”) conditions.

✱

I.

Jak powszechnie wiadomo, zasada autonomii regulaminowej jest jednym z ustrojowych przejawów konstytucyjnej zasady autonomii parlamentu. Swe normatywne podstawy wywodzi ona z przepisów art. 61 ust. 4, art. 112, art. 114 ust. 2 i art. 123 ust. 2 ustawy zasadniczej³, które wyznaczają zakres materii poddanych regulacji regulaminowej. Przyjęcie tej zasady skutkuje tym, że o sprawach swej wewnętrznej organizacji i sposobie pracy parlament może decydować samodzielnie w drodze odrębnej uchwały zwanej regulaminem.

W kontekście obowiązywania zasady autonomii regulaminowej szczególnie istotne jest pytanie o granice swobody regulacyjnej w tworzeniu regulaminu. Wiadomo bowiem, że swoboda ta nie oznacza ani możliwości rozciągnięcia przepisów regulaminu na wszystkie sprawy z zakresu organizacji wewnętrznej, ani też możliwości nadawania im (przynajmniej pewnej ich części) dowolnego,

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm).

wynikającego z własnego uznania, kształtu. Regulamin, tak jak każdy inny akt normatywny, funkcjonuje w określonym otoczeniu prawnym, przez co wymaga dostosowania go do pewnych, wygenerowanych w owym otoczeniu, uwarunkowań. Szczególnie silny wpływ wywiera na nim konstytucja, choć nie bez znaczenia dla jego treści są także (oczywiście w dużo mniejszym stopniu) ustawy zwykłe, akty prawa międzynarodowego, akty prawa unijnego, a w niektórych przypadkach nawet same regulaminy parlamentarne (w ramach oddziaływania względem siebie). Wszystkie te akty, ingerując w mniejszym lub większym stopniu w postanowienia regulaminowe, powodują w konsekwencji ograniczenie pola działań dla parlamentu jako decydenta. Ingerencja ta zaznacza się w różnych płaszczyznach i przyjmuje różny zakres.

Rozważając zagadnienie ingerencji prawodawstwa zewnętrznego w sferę spraw wewnętrznych, musimy wyróżnić dwa jej podstawowe przejawy, tj. ingerencję bezpośrednią, związaną z poddaniem spraw wewnętrznych parlamentu bezpośrednio uregulowaniom zawartym w innych aktach normatywnych oraz ingerencją pośrednią, objawiającą się koniecznością dopasowania uregulowań regulaminowych do prawodawstwa „zewnętrznego”. Ta pierwsza forma ingerencji występuje jedynie w przypadku konstytucji, ustaw i regulaminów, druga natomiast dotyczy wszystkich (poza regulaminem innego ciała parlamentarnego), oddziałujących na regulamin, aktów prawnych obowiązujących w Polsce.

II.

Szczególne znaczenie ma ingerencja, jakiej dokonuje konstytucja. Jej specyfika wiąże się z charakterem relacji łączących regulamin i konstytucję, zdeteminowanych nadrzędną pozycją tej ostatniej w ramach przyjętego systemu źródeł prawa. Tak jak zaznaczono wcześniej, ustawa zasadnicza ingeruje w sferę autonomii regulacyjnej na dwa sposoby.

Otóż z jednej strony dokonuje się to poprzez uregulowanie niektórych, wybranych przez ustrojodawcę, spraw wewnętrznych parlamentu na poziomie samej ustawy zasadniczej (ingerencja bezpośrednia)⁴. Zamysł tego rodzaju

⁴ Wyliczenie wszystkich przypadków takiej ingerencji: E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze

działania wiąże się z dążeniem do konstytucyjnego „usztynienia” określonych norm, tak, by ewentualne ich zmiany nie mogły być skutkiem kaprysu koniunkturalnej większości. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że podobna ingerencja konstytucyjna w mniejszym lub większym zakresie występuje we wszystkich współczesnych państwach europejskich, tak więc jako zjawisko prawne nie stanowi ona niczego nadzwyczajnego. Często u jej podłoża leży chęć zapobiegnięcia negatywnym doświadczeniom ustrojowym z przeszłości, co jest charakterystyczne chociażby dla rozwiązań polskich, które w kilku przypadkach noszą właśnie takie piętno (tak jest np. w przypadku procedury skrócenia kadencji parlamentu czy tworzenia rządu)⁵. Zdarza się też, że w ten sposób ustrojodawca dąży do wywarcia określonego wpływu na mechanizm funkcjonowania parlamentu (np. jego usprawnienie czy wzmocnienie). Tutaj dobrą ilustracją są z kolei rozwiązania wprowadzone do konstytucji V Republiki Francuskiej, wzmacniające pozycję ustrojową parlamentarnej opozycji⁶.

Wymaga podkreślenia fakt, że poszczególne przepisy konstytucji wchodzące w sferę materii wewnętrznych organów legislatywy mają – w zależności od preferencji najwyższego autorytetu ustawodawczego – zróżnicowany stopień szczególności. Zazwyczaj są one ujęte ogólnikowo i koniecznością staje się ich doregulowanie w ramach regulaminu. W tym kontekście na uwagę zasługuje problem tzw. „nadwyżek” (zwanymi także w doktrynie „przerostami”) oraz „deficytów” regulaminowych.

Pierwszy z wymienionych wiąże się z wprowadzaniem przez prawodawcę do regulaminu takich norm, które wychodzą poza granice wyznaczone przez konstytucję, w efekcie czego nie mogą rodzić skutków prawnych w stosunku do swoich adresatów (prawodawca działa tu *ultra vires*). W tym zakresie szczególnie charakterystyczne jest nakładanie przez regulaminy na podmioty zewnętrzne (a więc niezwiązane w żaden sposób ze strukturą parlamentu i w efekcie niepodlegające jego władztwu) niezakotwiczonych w przepisach konstytucji obowiązków prawnych. Dla zobrazowania problemu można tu sięgnąć po przykład ujętej w postanowieniach regulaminowych kompetencji prezydenta do powoływania marszałka Seniora. Otóż zdaniem części dok-

Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 2, s. 13–14.

⁵ L. Garlicki, *Konstytucja-regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 17–18.

⁶ G. Pastuszko, *Organy kierownicze Zgromadzenia Narodowego w V Republice Francuskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV 4, s. passim.

tryny kompetencję tę, z racji braku wyraźnego umocowania konstytucyjnego, należy traktować jako „dobrą usługę”, a nie powinność, głowy państwa⁷. To zaś prowadzi do wniosku, iż będąca jej normatywną podstawą regulacja regulaminowa przekracza ramy wskazane w ustawie zasadniczej.

Z kolei drugi ze wskazanych problemów, tj. problem „deficytów” regulaminowych, polega na niedoregulowaniu, a także na nie dość klarownym lub zbyt ogólnym uregulowaniu niektórych instytucji ujętych w regulaminie. Sygnalizowane deficyty, będąc na ogół wynikiem legislacyjnego niedopatrzenia bądź nie do końca przemyślanych względnie niekoherentnych z nowelizowanym tekstem zmian regulaminu, mogą stwarzać w praktyce trudności z właściwą interpretacją przyjętych przepisów, a w skrajnych przypadkach nawet dawać asumpt do nadużyć ze strony parlamentarnej większości (jako zachęta do swobodnego, niosącego określone korzyści polityczne, interpretowania regulaminu). Dość często ich występowanie powoduje, że utrzymującą się w systemie regulaminowych norm normatywną „próżnię” wypełniają tworzone spontanicznie w drodze praktyki ustrojowej parlamentarne zwyczaje. By nie pozostać gołosłownym, warto wskazać przykłady. Otóż swego czasu poważnym problemem tego rodzaju był chociażby brak wyrażonej *explicite* w przepisach podstawy prawnej dla mechanizmu odwołania marszałka izby. Taki stan rzeczy wywoływał liczne kontrowersje, choć na użytek praktyki parlamentarnej zaakceptowano pogląd o dopuszczalności podejmowania przez izbę uchwały w tej kwestii. Stosowne uregulowania ustanowione zostały dopiero w ramach nowelizacji regulaminu Sejmu z 2009 r.

W kontekście zagadnienia uzupełniania norm konstytucyjnych przez normy regulaminowe warto jeszcze zwrócić uwagę na stosowaną niekiedy przez prawodawcę metodę powtórzeń tekstu normatywnego. Metoda ta polega na tym, że regulamin w pewnych fragmentach powtarza frazy ujęte w ustawie zasadniczej, przyczyniając się w efekcie do tego, że w systemie prawnym pojawiają się one po raz drugi w postaci swoistego refleksu. Z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji nie jest to działanie prawidłowe, ale ze wzglę-

⁷ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu*, Warszawa 2003, s. 44–45. Na tym tle w literaturze zarysowały się odmienne poglądy, pozwalające na przyjęcie tezy, że regulacja regulaminowa ogranicza się tu do uzupełnienia konstytucji: P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 82.

du na utrwaloną tradycję ustrojową – sięgającą jeszcze czasów międzywojennych – w pełni akceptowalne.

Z drugiej strony ingerencja konstytucji może mieć też pośredni charakter. Polega to na tym, że obowiązujące regulacje konstytucyjne (przede wszystkim te, które określają strukturę władzy państwowej, w tym także instytucjonalne uwarunkowania funkcjonowania parlamentu, ale też te, które dotyczą sfery praw i wolności człowieka i obywatela oraz zasad ustrojowych) narzucają pewne normatywne ramy, wyznaczając w ten sposób przestrzeń regulacyjną dla prawodawcy regulaminowego. Co istotne, „wypełnienie” tej przestrzeni nie jest obligatoryjne, tak więc na normującej swoje sprawy wewnętrzne izbie nie ciąży przymus ustanawiania określonych rozwiązań; to, czy zdecyduje się ona na ich ustanowienie, zależy od jej dobrowolnej inicjatywy. Przykładem jest tu chociażby wprowadzenie do regulaminu Senatu – nieznanych przecież ustawie zasadniczej – rozwiązań regulujących udział izby drugiej parlamentu w procesie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 85a reg. Senatu⁸), czy też uprawnienia komisji sejmowych do uchwalania opinii i dezyderatów (art. 158, art. 159, art. 160 reg. Sejmu⁹). Oba sygnalizowane przypadki pokazują, że w regulaminie drzemie pewien normatywny potencjał¹⁰, który – wykorzystany przez prawodawcę w mniejszym lub większym stopniu – będzie prowadzić do zwiększenia ustrojowej sfery aktywności parlamentu. Udowadnia to wyraźnie, że regulamin jest nie tylko aktem o techniczno-organizacyjnym charakterze, i że może w skuteczny sposób wzmacniać rolę legislatywy w systemie konstytucyjnym państwa. Inna rzecz, że niekiedy działa to w odwrotną stronę, zdarza się bowiem, że możliwości regulaminowe parlamentu są przez prawodawcę świadomie i z premedytacją ograniczane; przykład stanowi zniesienie w 2003 r. debaty nad interpelacjami poselskimi.

⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. (t.j. M.P. 2016, poz. 824).

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).

¹⁰ Na istnienie tego potencjału zwracał uwagę A. Bisztyga, zabierając głos w dyskusji konferencji naukowej zorganizowanej w Senacie z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012: A. Bisztyga-głos w dyskusji, *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej* (Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat RP we współpracy z Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej), Warszawa 2013, s. 96.

Przejawem ingerencji pośredniej konstytucji jest także narzucanie przez nią na prawodawcę regulaminowego konieczności „dekodowania” treści pojęć zastanych. Okazuje się, że sygnalizowany tu proces „dekodowania” może się wiązać z określonymi trudnościami. Najbardziej charakterystyczny przypadek dotyczy samego terminu „regulamin”, który ze względu na występowanie w przeszłości zróżnicowanych aktów tego typu ma nie do końca jasne konotacje znaczeniowe. Widać to wyraźnie na przykładzie regulaminu Zgromadzenia Narodowego, który w odróżnieniu od regulaminów Sejmu i Senatu nie został ukształtowany jako jednolity i zintegrowany akt normatywny, obejmujący całokształt zagadnień związanych z realizowaniem przez Zgromadzenie konstytucyjnych kompetencji, ale jako kompleks kilku odrębnych aktów normatywnych, regulujących poszczególne kompetencje Zgromadzenia z osobna. Taka formuła wzbudza liczne kontrowersje, które wzmacnia dodatkowo sposób uchwalania kolejnych regulaminów; wiadomo przecież, że ustrojodawca nie zdecydował się, aby wszystkie stosowne akty uchwalić w jednym czasie, ale przyjął metodę uchwalania ich stopniowo, pod dyktando bieżących potrzeb praktyki ustrojowej. Najpoważniejszy zarzut, jaki się tu pojawia, dotyczy niekonstytucyjności tak pomyślanego rozwiązania¹¹.

Innym, wartym odnotowania, przypadkiem jest przypadek narzucenia przez ustawodawcę konstytucyjnego pojęcia „obrad” parlamentu. Tworzące regulamin ciało parlamentarne staje tu przed rozstrzygnięciem dylematu, czy przez „obradę” należy rozumieć część posiedzenia izby związaną z wystąpieniami deputowanych lub innych uprawnionych osób, czy też całokształt działań izby podejmowanych w trakcie prac plenarnych danego posiedzenia (takich jak np. – oprócz dyskusji – głosowanie, przedkładanie wniosków, etc.)¹². Ustalenie tej kwestii ma – zauważmy – niezwykle istotne znaczenie, wiąże się bowiem z wyjaśnieniem, w jakim zakresie ustawa zasadnicza dopuszcza utajnienie obrad, tj. czy tylko w tej części posiedzenia, gdzie odbywa się dyskusja plenarna, czy także w części, gdzie dokonywane są inne czynności nie będące obradowaniem w sensie ścisłym. Wątpliwości te rodzą się na tle regulacji art. 113 konstytucji, który przeciwstawia sobie pojęcie jawności posie-

¹¹ G. Pastuszko, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 16–21.

¹² Rozterki na tym tle sygnalizowano w odniesieniu do prawodawstwa PRL: M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 96–97.

dzenia oraz utajnienia obrad (konkretnie przepis ów stanowi, że „posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwalić tajność obrad”), co *prima facie* nasuwa myśl, że być może termin „obrady”, traktowany jako pewna wyodrębniona część posiedzenia, winien być kojarzony wyłącznie z fazą dyskusji plenarnej. Takiemu rozumieniu wskazanego przepisu sprzeciwia się doktryna¹³ i obecne uregulowania regulaminowe (choć są one w tym względzie bardzo chaotyczne, o czym świadczy choćby fakt, że np. w regulaminie Senatu art. 59 ust. 4 wspomina o uchwaleniu tajności obrad komisji, podczas gdy art. 48 ust. 2 pkt 2 reg. Senatu ustanawia prawo do złożenia wniosku o uchwalenie tajności posiedzenia). Teoretycznie jednak – jak się wydaje – możliwe byłoby odmienne, tj. zakładające odmienną interpretację postanowień konstytucji, ukształtowanie w regulaminach sygnalizowanych rozwiązań.

III.

W sferę spraw wewnętrznych ingerują także ustawy, czyniąc to albo w bezpośredni, albo pośredni sposób. Odnośnie do ingerencji bezpośredniej warto wskazać, że nie wynika ona z nadrzędnej pozycji ustawy w stosunku do regulaminu (wszak relacje obu aktów w systemie źródeł prawa określa zasada wyłączności materialnej¹⁴), ale jest konsekwencją obowiązywania określonych norm konstytucyjnych. Szczególnie znaczenie mają tu normy przyjmujące postać tzw. upoważnień ustawowych, które powierzają ustawie uregulowanie wybranych przez ustawodawcę konstytucyjnego materii wewnętrznych parlamentu wprost. Normy te nie są – zauważmy – liczne i ograniczają się do zaledwie kilku zagadnień. Dotyczą one konkretnie: trybu rozpatrywania petycji przez Sejm i Senat (art. 63 *in fine*), trybu działania komisji śledczej (art. 111 ust. 2 Konstytucji), trybu postępowania w sprawie pociągnięcia posłów do odpowiedzialności karnej (art. 105 ust. 6), warunków oraz gwarancji wykonywania mandatu parlamentarnego (art. 106), trybu postępowania

¹³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 113 Konstytucji, uwaga 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, s. 4.

¹⁴ L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 29–31.

w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2), organizacji TK oraz tryb postępowania przed TK (w zakresie, w jakim pojawia się wątek dyskontynuacji postępowania uruchomionego na wniosek tzw. podmiotu parlamentarnego art. 197), czy wreszcie kwestii wymogów formalnych, jakim powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej (art. 219 ust. 2).

Do innych norm, wymuszających bezpośrednią ingerencję ustawy, zaliczamy jeszcze normy nie mające postaci upoważnień konstytucyjnych. Taki kierunek myślenia, dotąd zasadniczo obcy doktrynie¹⁵, potwierdza wypowiedź orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., dopuszczająca objęcie ustawową regulacją kwestii trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, mimo braku istnienia wyraźnego w tym względzie upoważnienia konstytucyjnego. W uzasadnieniu swego stanowiska skład orzekający powołał się na konieczność stworzenia stosownych – możliwych do osiągnięcia wyłącznie przy przyjęciu formy ustawowej – gwarancji, służących prawidłowemu ukształtowaniu konstytucyjnej pozycji sędziów Trybunału. Główny argument, sformułowany w uzasadnieniu wskazanego wyroku, brzmiał: „[...] kwestia terminów złożenia kandydata na sędziego, oprócz aspektów bez wątpienia czysto technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej. [...] na ustawodawcy spoczywa natomiast powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału unormować w ustawie w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego”¹⁶.

Wydaje się, że z tych samych powodów należy uznać za uprawnioną ingerencję ustawy w materie wewnętrzne parlamentu w przypadku, gdy wymagające regulacji zagadnienie łączy w sobie elementy wewnętrznej organizacji par-

¹⁵ Na ten temat wzmiankuje M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX – lecia. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 699; Zbliżone stanowisko zajmuje M. Kudej, zdaniem którego ingerencja ustawowa może być uzasadniona regulami dotyczącymi wyłączności ustawy, a także kompleksowości regulacji ustawowej; M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 55.

¹⁶ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15.

lamentu i praw jednostki. Teza ta wynika z założenia, że w demokratycznym państwie prawnym tylko forma ustawowa może skutecznie chronić jednostkę. Wyjątkiem jest tu jedynie kwestia obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji na temat działania Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, w przypadku której konstytucja dopuszcza podstawę prawną sformułowaną w regulaminie (art. 61 ust. 4 konst.) Przepis ten – zauważmy na marginesie – świadczy wyraźnie o tym, że regulacja regulaminowa wkraczająca w dziedzinę praw jednostki musi być oparta na konstytucyjnym upoważnieniu.

Ustawa może także oddziaływać na regulamin pośrednio. Zdarza się, że potrzeba uregulowania określonej kwestii w regulaminie sygnalizowana jest bez osłonek w ramach specjalnego przepisu odsyłającego, ale zdarza się też, że stanowi ona jedynie logiczną implikację postanowień ustawy. Przykładu w pierwszym przypadku dostarczają art. 8 oraz art. 14 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa¹⁷, które zawierają wyraźne odesłanie do regulaminów obu izb polskiego parlamentu. Zgodnie z nimi: „po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu”; „podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy może, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu” (art. 8); „zasady wykonywania zawodowej działalności lobbiningowej na terenie Sejmu i Senatu określają odpowiednio regulamin Sejmu i regulamin Senatu” (art. 14 ust. 3).

Odnosząc się do tak skonstruowanych przepisów, należy stwierdzić, że w sensie prawnym nie mają one żadnej mocy sprawczej względem regulaminu. Decyduje o tym wspomniana już wcześniej specyfika relacji, jaka łączy ustawę i regulamin, wyrażająca się w braku istnienia między tymi aktami jakichkolwiek powiązań o charakterze hierarchicznym; w takich warunkach nie jest możliwe, aby ustawa mogła obligować prawodawcę do tworzenia norm regulaminowych według jej dyrektyw. W konsekwencji od dobrej woli prawodawcy regulaminowego zależy, czy zechce on ustanowić określoną regulację (chyba że ustawa odsyła do regulacji już istniejącej). Teoretycznie może to zatem prowadzić do występowania luk normatywnych w obowiązującym systemie prawnym.

¹⁷ Dz.U. 2005, Nr 169, poz. 1414 ze zm.

W drugim przypadku z kolei przykład odnajdujemy w ustawie z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹⁸, która określa zasady udostępniania dokumentacji medycznej m.in. organom władzy publicznej w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nie powierzonych im zadań (art. 26). Otóż należy sądzić, że przepisy tej ustawy będą musiały znaleźć wyraz w nieistniejącym jeszcze regulaminie Zgromadzenia Narodowego dotyczącym podjęcia uchwały w sprawie uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, trudno sobie bowiem wyobrazić, by Zgromadzenie mogło wydawać rozstrzygnięcie w tak istotnej sprawie bez oparcia się o dokumentację medyczną. Jej pozyskanie będzie można powierzyć, dysponującemu legitymacją do reprezentowania Zgromadzenia na zewnątrz, marszałkowi Sejmu; niewątpliwie kompetencje marszałka w tym zakresie będą musiały zostać skorelowane z przepisami rzeczonyj ustawy¹⁹.

Dla uzupełnienia wyводу warto jeszcze wspomnieć, że w określonym zakresie wpływ na treść regulaminu wywierają wszelkie nowelizacje dokonywane w ustawach, znajdujące przełożenie na warstwę rozwiązań regulaminowych. Przykładem mogą być tu zmiany nazw organów państwowych.

IV.

W interakcje z postanowieniami regulaminowymi wchodzi także prawodawstwo unijne. Proces przeobrażeń prawnych idących w tym kierunku został zainicjowany jeszcze w okresie przedakcesyjnym²⁰, choć kluczowe znaczenie miały reformy regulaminu dokonane już w po wejściu Polski do struktur wspólnotowych. Jaskrawym tego wyrazem było powołanie w obu izbach parlamentu komisji europejskich (zajmujących się pierwotnie sprawami związanymi z procesem integracji, potem zaś sprawami członkostwa), a także wprowadzenie specjalnych procedur parlamentarnych pozwalających na realizowanie kompetencji Sejmu w stosunku do określonych instytucji unijnych oraz zaan-

¹⁸ T. j. Dz.U. 2012, Nr 159, poz. 742 ze zm.

¹⁹ G. Pastuszko, *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 8.

²⁰ J. Szymanek, J. Zalesny, *Polskie regulaminy parlamentarne 1986–2002*, Warszawa 2002, s. 31–31.

gażowanego w proces stanowienia unijnego prawa rządu. W tym kontekście warto zwłaszcza wskazać procedury będące wynikiem implementacji uregulowań Traktatu Lizbońskiego z 2007 r.²¹ (dostosowane do przepisów – stylizowanej traktatami – ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej)²². Chodzi mianowicie o: 1) procedurę wyrażania sprzeciwu przez izbę w sprawie decyzji upoważniającej Radę Europejską do zmiany sposobu głosowania (mówi o niej art. 48 ust. 7 Traktatu o UE) oraz w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne (mówi o niej art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) (art. 148 ca, 148 cb reg. Sejmu oraz art. 75 f, 75 g reg. Senatu), 2) procedurę uznania projektu aktu ustawodawczego UE za niezgodny z zasadą pomocniczości (mówi o niej art. 5 ust. 3 Traktatu o UE), ewentualnie w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości (art. 148 cc, 148 cd reg. Sejmu oraz 75d, 75c reg. Senatu)²³.

W nawiązaniu do przedstawionych uwag wypada odnotować, że traktaty unijne nie zobowiązują parlamentu do stworzenia określonych, korespondujących z ich postanowieniami, przepisów regulaminowych, ale dają mu jedynie taką możliwość. Przyjęcie odmiennego założenia oznaczałoby w istocie uznanie prymatu prawa unijnego nad konstytucją, który – jak wiadomo – w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego jest kwestionowany. Prymat ów, ukształtowany jako doktryna ustrojowa w ramach linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i wyartykułowany także w ramach deklaracji nr 17 załączonej do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r.²⁴, dotyczy wszelkich przepisów obowiązują-

²¹ A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2011, s. 10.

²² Dz.U. 2010, Nr 213, poz. 1395.

²³ Szerzej na temat sygnalizowanych procedur regulaminowych: M. Kupis, *Sejm cztery lata po przyjęciu Traktatu z Lizbony – rozwiązania prawne i praktyka parlamentarna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1, s. 105–109.

²⁴ O charakterze tej zasady i dokumencie będącego jej podstawą: A. Kuś, *Konstytucyjność Traktatu z Lizbony*, [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Daniluk, P. Radziejewicz, Warszawa 2010, s. 683–687.

cych w Polsce, poza przepisami zawartymi w ustawie zasadniczej²⁵. Nie ulega więc wątpliwości, że wobec obowiązywania konstytucyjnej zasady autonomii parlamentu prawo unijne nie może narzucać żadnej z izb jakichkolwiek rozwiązań. Teoretycznie tylko od Sejmu czy Senatu zależy, czy zechcą one dostosować się do określonych standardów.

V.

Odrębną płaszczyznę oddziaływania na normy regulaminowe tworzy prawodawstwo międzynarodowe, a konkretnie wiążąca Polskę Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1951 r. i ukształtowane na jej tle orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Problem ten sygnalizuje w doktrynie Leszek Garlicki, który dowodzi, że wynikające z Konwencji normatywne standardy praw jednostki przenikają także w sferę prawa parlamentarnego (rozumianego jako zespół norm prawnych rozlokowanych w różnych aktach prawnych²⁶), nie oszczędzając przy tym tekstów regulaminów²⁷. Oznacza to, że Konwencja kreuje pewne szeroko zakrojone, pozostawiające rozległą przestrzeń regulacyjną, ramy dla prawodawczej działalności każdego z ciał legislacyjny; ewentualne ich przekroczenie naraziłoby Polskę, podobnie zresztą każde inne państwo członkowskie, na zarzut naruszenia postanowień konwencji²⁸. Niewątpliwie więc jest to element, który osłabia wyrażoną w art. 112 zasadę autonomii parlamentu.

²⁵ Wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 01/09.

²⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 13.

²⁷ Szeroko na temat różnych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu rzutujących na prawo parlamentarne w różnych państwach, które mają status członka Rady Europejskiej: L. Garlicki, *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 46–77.

²⁸ Warto zauważyć, że jak dotąd nie było tego typu spraw przeciwko Polsce. Tym niemniej można wskazać liczne przykłady kwestionowania zgodności z Konwencją regulacji regulaminowych obowiązujących w innych państwach. Na uwagę zasługuje chociażby wydane w 2016 r. orzeczenie w sprawie regulaminu węgierskiego Zgromadzenia Narodowego, w którym Trybunał – uznając pretensje grupy deputowanych parlamentarnej opozycji – wyraził przekonanie, że wewnętrzne procedury parlamentarne nie gwarantowały ukaranemu przez parlament posłowi prawa do złożenia wyjaśnień, ani też stwarzały mu możliwości odwołania

VI.

Na uwagę zasługuje jeszcze typ ingerencji, jakiej dokonują względem siebie określone regulaminy parlamentarne. Zaznaczmy od razu, że ingerencja ta, mająca bezpośredni charakter, nie jest przejawem zewnętrznego ograniczenia swobody regulowania spraw wewnętrznej organizacji, o jej dopuszczeniu określony organ legislatywy decyduje sam. W obecnym stanie prawnym jedynym przypadkiem takiego rozwiązania są obowiązujące regulaminy Zgromadzenia Narodowego (tj. regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 grudnia 2000 r.²⁹ oraz regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29 czerwca 2014 r.³⁰), które w sprawach przez nie nieuregulowanych odsyłają do postanowień regulaminu Sejmu (mówią o tym – stosownie – § 9 oraz art. 7 reg. Zgrom.). Konsekwencją ich przyjęcia jest oczywiście to, że Zgromadzenie – mimo strukturalnego wyodrębnienia w systemie władzy państwowej – podlega reżimowi prawnemu innej instytucji. Oceniając taką koncepcję normowania materii wewnętrznych parlamentu, należy wyrazić wątpliwość, czy aby nie koliduje ona z przepisami obowiązującej konstytucji. Otóż wydaje się, że wskazany tu sposób poddania reglamentacji mechanizmu działania Zgromadzenia postanowieniom regulaminu Sejmu nie jest zgodny z wyrażoną w art. 114 ust. 2 zasadą autonomii parlamentu. Z istoty tej zasady wynika, że regulamin powinien ujmować normowaną przez siebie materię w sposób całościowy i wyczerpujący³¹. W innym wypadku nie da się zagwarantować Zgromadzeniu zachowania niezależnej pozycji w systemie organizacji władzy państwowej, będącej przecież zasadniczym powodem nadania ciałom parlamentarnym charakteru autonomicznego. Wszystko to prowadzi do wniosku, że przyjęte rozwiązania są nieprawidłowe i w związku z tym pożądana staje się ich zmiana.

się od zapadłej decyzji – *Karácsony and others v. Hungary* z 17 maja 2016 r. (Applications nos. 42461/13 and 44357/13).

²⁹ M.P. Nr 40, poz. 774.

³⁰ M.P. 2014, poz. 397.

³¹ O charakterze regulaminu jako aktu całościowego i wyczerpującego piszą: J. Szymanek, J. Zaleśny, *op.cit.*, s. 24.

VII.

Jak wynika z przedstawionych rozważań, granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu są węższe aniżeli wskazuje na to art. 112 konstytucji. Przyczyną tego stanu rzeczy są zarówno ograniczenia wyływające z prawodawstwa krajowego, jak i szeroko rozumianego prawodawstwa europejskiego. Uświadamia to nam, że regulamin, choć jest z założenia przejawem woli cieszącego się niezależnością parlamentu, to nie może być zupełnie oderwany od środowiska prawnego, w jakim funkcjonuje. Prawodawca, który go tworzy, jest zmuszony – czy to z przyczyn prawnych, czy też z przyczyn o pozaprawnym charakterze – skorelować zawarte w nim rozwiązania z określonymi regulacjami zewnętrznymi. Tylko takie podejście gwarantuje, że parlament, funkcjonujący jako element szerszej struktury systemu władzy państwowej, będzie mógł wypełniać swoje ustrojowe zadania w skuteczny sposób.

Literatura

- Bisztyga A. – głos w dyskusji, *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej* (Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat RP we współpracy z Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej), Warszawa 2013.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Fuksiewicz A., *Sejm i Senat po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 113 Konstytucji, uwaga 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Konstytucja-regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Garlicki L., *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007.
- Gierach E., *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 2.
- Kudej M., *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974.

- Kupis M., *Sejm cztery lata po przyjęciu Traktatu z Lizbony – rozwiązania prawne i praktyka parlamentarna*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1, s. 105–109.
- Kuś A., *Konstytucyjność Traktatu z Lizbony*, [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Daniluk, P. Radziejewicz, Warszawa 2010.
- Pastuszko G., *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 8.
- Pastuszko G., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4.
- Pastuszko G., *Organy kierownicze Zgromadzenia Narodowego w V Republice Francuskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV 4.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Szymanek J., Zaleśny J., *Polskie regulaminy parlamentarne 1986–2002*, Warszawa 2002.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu*, Warszawa 2003.
- Zubik M., *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.