



Piotr Uziębło
dr hab. prof. UG
Uniwersytet Gdański
e-mail: piotr.uzieblo@ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2473-9240



Nowelizacje regulaminu Sejmu w czasie pandemii w 2020 roku. Zapewnienie efektywności działania izby czy próba ograniczenia praw opozycji?

Streszczenie

Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a potem stanu epidemii, doprowadziło do przyjęcia zmian w regulaminie Sejmu, które dopuściły możliwość odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość. W praktyce posiedzenia takie przybierają postać hybrydową, w której część posłów pracuje na sali obrad, a część w trybie zdalnym. Była to odpowiedź na konieczność zapewnienia społecznego dystansu, który miał zmniejszyć ryzyko infekcji, a jednocześnie pozwolić na wykonywanie przez Sejm swoich funkcji. Celem niniejszego artykułu jest analiza, czy zakres zmian dokonanych w regulaminie Sejmu wpłynął na możliwość wykonywania przez posłów swoich praw w sposób efektywny. Przede wszystkim dotyczy to możliwości skutecznej realizacji praw przez opozycyjnych członków izby. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że mimo ogólnie pozytywnej oceny wprowadzonych zmian pojawiają się jednak rozwiązania zasługujące na jednoznacznie krytyczną ocenę. Dotyczy to przede wszystkim zbyt daleko idących dyskrejonalnych uprawnień marszałka Sejmu dotyczących rozstrzygnięcia o zwołaniu posiedzenia w trybie zdalnym, jak i drastycznego ograniczenia czasu wystąpień posłów podczas debaty parlamentarnej. W tym ostatnim przypadku prowadzi to do braku możliwości przeprowadzenia wyczerpującej i rzetelnej debaty w sprawie rozpatrywanej przez izbę.

Słowa kluczowe: zdalne posiedzenie Sejmu, regulamin Sejmu, prawa opozycji

Wprowadzenie

W okresie obowiązywania stanu epidemii¹, ogłoszonego na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi², doszło do trzech nowelizacji regulaminu Sejmu. Realnie to przede wszystkim pierwsza z tych nowelizacji³ wprowadziła daleko idące zmiany w sferze funkcjonowania izby pierwszej w czasie pandemii. Dlatego też to właśnie na tej nowelizacji, a w minimalnym stopniu również na ostatniej z nich, zamierzam skoncentrować się w niniejszym opracowaniu⁴. Jego celem jest nie tylko dokonanie analizy dokonanych modyfikacji treści regulaminu Sejmu, lecz także odpowiedź na pytanie, czy zmiany te można uznać za niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania izby w czasie stanu epidemii, a przede wszystkim wynikających z niego obostrzeń sanitarnych, a także – w konsekwencji – czy większość parlamentarna nie wykorzystała tej nadzwyczajnej sytuacji do wprowadzenia unormowań, które będą negatywnie wpływały na jakość prac parlamentarnych i funkcjonowania izby, patrząc na nie z perspektywy praw opozycji, a co za tym idzie z perspektywy demokratyczności rzeczonych zmian.

Wspomniana nowelizacja regulaminu z marca 2020 roku koncentrowała się na wprowadzeniu możliwości zdalnego prowadzenia obrad Sejmu, a także jego organów, w tym komisji sejmowych, co zresztą wpisywało się w tendencję widoczną w wielu państwach na świecie⁵. Polegała ona na dodaniu działu IIIA zatytułowanego: „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Problem dopuszczalności zdalnego odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej nie jest zresztą jednoznacznie oceniany przez doktrynę prawa konstytucyjnego. Można było bowiem spotkać głosy, że rozwiązanie takie nie może być uznane za zgodne z Konstytucją RP. Jak podkreśla M. Chmaj, Sejm

1 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.

3 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 327).

4 Druga zmiana regulaminu Sejmu miała odmienny charakter i dotyczyła powoływania członków i przewodniczącego Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 476).

5 I. Bar-Siman-Tov, *Covid-19 meets politics: the novel coronavirus as a novel challenge for legislatures*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, vol. 8, nr 1–2, s. 15–19.

„nie może głosować *on-line* (...). Jest to niezgodne z art. 120, 109 i 113 Konstytucji. Ustawy uchwała się w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Sejm obraduje na posiedzeniu, a jego obrady muszą być jawne”⁶. W efekcie ściśle wiąże on pojęcie obecności z fizyczną obecnością na posiedzeniu Sejmu⁷. W tym samym nurcie mieści się głos P. Radzewicza, który zauważa, że „dosłowne rozumienie »obradowania na posiedzeniu« i »obecności« posłów potwierdza cała sekwencja przepisów. Do wspomnianych wcześniej art. 98 i 120 Konstytucji można dodać art. 61 ust. 2 Konstytucji, który także zakłada istnienie posiedzenia Sejmu jako czegoś materialnego. Jak inaczej bowiem wyobrazić sobie »wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu»? W języku powszechnym raczej nie funkcjonuje takie użycie wyrazu »wstęp«, który zakładałoby np. »wstęp« na posiedzenie Sejmu przez komunikację internetową. Bez znaczenia jest przy tym, że dostęp do informacji publicznej może być ograniczany (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Ważne w tym wypadku jest to, że Konstytucja także w tym przepisie zakłada wyraźnie fizyczny charakter »posiedzenia«. Być może świadczy to o jej archaiczności w czasach Internetu, ale to zupełnie odrębne zagadnienie. Innymi słowy, Sejm obraduje na posiedzeniach i uchwała ustawy przy obecności posłów w sensie realnym, nie wirtualnym”⁸.

W doktrynie dominuje jednak odmienne podejście. Możliwość zdalnych obrad izb polskiego parlamentu dopuszcza R. Piotrowski. Podkreśla wszakże, iż „zmiany w regulaminie umożliwiające posłom głosowanie i uczestniczenie w posiedzeniach *on-line* nie naruszają konstytucji tylko wtedy, gdy zapewniona będzie możliwość przeprowadzenia dyskusji (wszyscy uczestnicy dyskusji muszą się słyszeć i mieć możliwość zabrania głosu) i jawność takiego posiedzenia (media muszą mieć dostęp). Ponadto system głosowania musi umożliwiać odzwierciedlenie woli każdego posła, a w przypadku pomyłki, musi być techniczna możliwość dokonania reasumpcji”⁹.

6 M. Raducha, *Nocą w Sejmie zmieniono Kodeks wyborczy. Prof. Marek Chmaj: to niezgodne z Konstytucją*, <https://wiadomosci.wp.pl/noca-w-sejmie-zmieniono-kodeks-wyborczy-prof-marek-chmaj-to-niezgodne-z-konstytucja-6493742860220033a> (dostęp 4.12.2020).

7 Podobny pogląd na gruncie analogicznej propozycji nowelizacji regulaminu Senatu przedstawił M.M. Wiszowaty, *Opinia prawna na temat zgodności przepisów zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97) z przepisami Konstytucji RP*, Opinie i ekspertryzy OE-297, Warszawa 2020, s. 6–8.

8 P. Radzewicz, *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, <http://konstytucyjny.pl/piotr-radzewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale> (dostęp 4.12.2020).

9 Zob. B. Bodalska, *Koronawirus: Posiedzenie Sejmu jednak nie zdalne*, www.euractiv.pl/section/demokracja/news/koronawirus-posiedzenie-sejmu-jednak-nie-zdalnie (dostęp 16.04.2020).

W zasadzie analogiczny pogląd wyrażają też M. Jarentowski i R. Kapeliński. Wskazują oni, że „przepis art. 109 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., nie wprowadza zakazu odbywania posiedzeń poza salą posiedzeń, także w sposób polegający na przebywaniu członków izb w różnych miejscach, pod warunkiem, że będzie możliwa realizacja funkcji obrad: porządek posiedzenia, debata, głosowanie, z zachowaniem wspomnianych zasad i norm Konstytucji. Konieczne jest w szczególności zapewnienie udziału w posiedzeniu i możliwości głosowania każdemu członkowi izby, w sposób nie budzący wątpliwości co do wyniku głosowania (już obecnie głosowanie odbywa się w postaci elektronicznej)”¹⁰.

Zasadniczo przychyliam się do tej drugiej grupy poglądów. W przypadku bowiem zapewnienia bezpiecznych warunków obrad za pomocą systemu teleinformatycznego, pozwalającego na wykonywanie obowiązków poselskich w sposób nieodbiegający od ich realizacji na sali posiedzeń, nie widzę przeciwskażeń konstytucyjnych do wprowadzenia takiej formy obrad¹¹. Nie mogą jednak zastępować tradycyjnej formy odbywania posiedzeń, lecz powinny być one stosowane w wyjątkowych przypadkach. Nie można bowiem interpretować norm Konstytucji RP z pominięciem wykładni celowościowej. Analizowana sytuacja musi prowadzić do zapewnienia takich warunków pracy posłów, a także pracy całej izby, aby była ona w stanie wykonywać swoje funkcje, o ile zabezpieczone zostaną reguły pracy nie naruszające fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego. W takim przypadku konieczność funkcjonowania organu przedstawicielskiego, zdolnego do podejmowania rozstrzygnięć w imieniu suwerena, jest zdecydowanie lepszym rozwiązaniem niż jego paraliż¹². Dlatego też uważam, że konieczne jest odwołanie się tutaj do zasady proporcjonalności, w sytuacji zagrożenia państwa lub jego obywateli powinna umożliwić podejmowanie rozstrzygnięć przez organy przedstawicielskie, jak Sejm czy Senat, w taki sposób, aby chronić także bezpieczeństwo, w tym zdrowie, parlamentarzystów w nich zasiadających. W konsekwencji można zgodzić

¹⁰ M. Jarentowski, R. Kapeliński, *Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97)*, www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5514/plik/097o.pdf (dostęp 4.12.2020).

¹¹ Zob. P. Uziębło, *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie procesu uchwalania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, „e-Palestra” 2020, <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie-stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r> (dostęp 4.12.2020).

¹² Podobnie M. Witkowski, M. Serwaniec, *Can legislative standards be subject to ‘quarantine’? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, vol. 8, nr 1–2, s. 158–159.

się z tezą B. Przywory, że nowo uchwalone przepisy „pozwalają na niezakłócone funkcjonowanie jednej z naczelnych władz, które w przeciwnym razie byłoby nie-realne wobec charakteru obecnego zagrożenia życia i zdrowia”¹³.

Rozstrzygnięcie o przeprowadzeniu zdalnego posiedzenia Sejmu

Przyjęty kształt regulacji regulaminowej nie stoi w sprzeczności ze wspomnianą powyżej zasadą proporcjonalności. Jak stanowi art. 198a, w sytuacji, w której został wprowadzony jeden z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (wyjątkowy, klęski żywiołowej albo wojenny) lub stan epidemii, na podstawie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, „posiedzenie Sejmu może być prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Dobrze się stało, że w toku prac parlamentarnych przyjęta została poprawka, która wykluczyła możliwość zdalnych posiedzeń Sejmu także w czasie stanu zagrożenia epidemicznego, który może, ale nie musi, stanowić swoiste preludium do wprowadzenia stanu epidemii¹⁴. W czasie trwania tego pierwszego nie dochodzi jeszcze do tak daleko idącego zagrożenia zdrowotnego, które uzasadniałoby konieczność dalece posuniętego ograniczenia kontaktów pomiędzy posłami.

Wątpliwości mogą pojawić się jednak w odniesieniu do możliwości funkcjonowania stanu epidemii bez jednoczesnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego¹⁵. Nie analizując dogłębnie tej problematyki, warto zgodzić się z szeroko prezentowanym w doktrynie poglądem, że brak jednoznacznego powiązania tych dwóch stanów nie tylko budzi poważne zastrzeżenia konstytucyjne, z racji wprowadzenia w ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych swoistego pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, co nie znajduje uzasadnienia w unormowaniach konstytucyjnych zawartych w rozdziale XI ustawy zasadniczej, lecz także – z racji możliwości daleko posuniętej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki – nie broni się, jeśli spojrzeć na nie z perspektywy prawnych możliwości ograniczenia konstytucyjnych praw

13 B. Przywora, *W sprawie zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. unormowań umożliwiających odbywanie posiedzenia Sejmu, komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pozwalających na porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4, s. 202.

14 Takie rozwiązanie przewidywał złożony projekt nowelizacji regulaminu Sejmu, zob. druk nr 286/Sejm RP IX kadencja.

15 Zob. P. Bała, *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2, s. 114–116; M. Haczowska, *Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXXIII, s. 150.

i wolności jednostki¹⁶. Tego stanu rzeczy nie zmienia praktyka ustrojowa, która wiązała się z brakiem ogłoszenia stanu klęski żywiołowej pomimo obowiązywania stanu epidemii i niekonstytucyjnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, takich jak wolność zgromadzeń czy wolność poruszania się. Ta ostatnia perspektywa może jednak stanowić argument *pro*, przemawiający za dopuszczeniem zdalnych posiedzeń pierwszej izby polskiego parlamentu.

Nieco gorzej wygląda regulacja dotycząca podjęcia rozstrzygnięcia o przeprowadzeniu posiedzenia w formie zdalnej. Jego przeprowadzenie w powyższy sposób nie jest bowiem obowiązkowe w czasie trwania stanów nadzwyczajnych lub stanu epidemii. Decyzja w tej sprawie została powierzona marszałkowi Sejmu, który jedynie zasięga w tej sprawie opinii Konwentu Seniorów. Oczywiście jest, że opinia ta w żaden sposób nie musi determinować podjętego przez marszałka rozstrzygnięcia. W mojej ocenie unormowanie to zapewnia wyjątkową pozycję marszałkowi izby, szczególnie w kontekście dyskrecjonalności rzeczoności uprawnień¹⁷. Patrząc na tę regulację z perspektywy realizacji praw opozycji, bardziej prodemokratycznym byłoby przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym decyzja w tak istotnej sprawie podejmowana byłaby przez organ kolegialny, jakim jest Prezydium Sejmu. Dodatkowo wskazane byłoby też jej podjęcie kwalifikowaną większością głosów, co z reguły wymuszałoby porozumienie w sprawie takiej formy posiedzenia przynajmniej z częścią ugrupowań stanowiących mniejszość sejmową¹⁸.

Rozstrzygnięcie marszałka Sejmu o przeprowadzeniu posiedzenia w formie zdalnej zobowiązuje Kancelarię Sejmu do zapewnienia wszystkim posłom, którzy wyrażą taką wolę, środków technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym. Można więc stwierdzić, że *de facto* mamy do czynienia z posiedzeniem w trybie hybrydowym, gdyż brak złożenia wniosku przez parlamentarzystę pozwala mu jedynie na uczestniczenie w posiedzeniu poprzez aktywność na sali obrad¹⁹. Zgodnie z regulaminem Sejmu uregulowanie szczegółów technicznych związanych z owymi środkami technicznymi i ich dostarczeniem posłom miało zostać zawarte w zarządzeniu marszałka Sejmu. Wskazano jednak, że środki takie winny

16 Zob. M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny> (dostęp 28.12.2020).

17 Podobnie O. Rudak, *Sejm się chowa (przed koronawirusem do internetu)*, „Czasopismo Lege Artis” 2020, <https://czasopismo.legeartis.org/2020/03/koronawirus-obrady-sejmu-internet> (dostęp 28.12.2020).

18 Por. A. Rytel-Warzocho, A. Szmyt, *W kręgu zagadnień Senatu RP*, Gdańsk 2020, s. 63.

19 Zob. P. Sobolewski, *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3, s. 212.

gwarantować możliwość identyfikacji osoby, która je wykorzystuje, prowadzenie komunikacji w czasie rzeczywistym, „w szczególności zabieranie głosu, udział w głosowaniu, składanie wniosków formalnych” (art. 198b regulaminu Sejmu). Jednocześnie niezbędnym jest również, aby zapewniały one bezpieczeństwo systemu teleinformatycznego, choć w tym ostatnim przypadku istotne znaczenie ma też sposób obsługi technicznej procesu prowadzenia zdalnego posiedzenia przez służby informatyczne Sejmu.

Wspomniane zarządzenie²⁰ wskazuje, że warunkiem uczestnictwa w posiedzeniu w formie zdalnej jest: posiadanie aktywnego konta poczty elektronicznej w domenie @sejm.pl, przyznane przez Kancelarię Sejmu, oraz telefonu, na który przekazywane są przez Kancelarię Sejmu kody aktywacyjne głosowań, posiadanie tabletu przekazanego przez Kancelarię Sejmu oraz dostępu do sieci bezprzewodowej lub znajdowanie się w zasięgu sieci transmisji danych operatora telekomunikacyjnego. Udostępnienie tych środków przez Kancelarię Sejmu odbywa się na wniosek, który może być złożony do godziny 21 dnia poprzedzającego pierwszy dzień posiedzenia za pośrednictwem wiadomości z poselskiego konta pocztowego w domenie @sejm.pl na adres poczty elektronicznej wskazany przez Kancelarię Sejmu lub poprzez wysłanie wiadomości tekstowej z numeru telefonu przypisanego posłowi w bazie danych Kancelarii Sejmu na numer telefonu wskazany przez Kancelarię Sejmu.

Przebieg zdalnego posiedzenia Sejmu

Osobną kwestią zawartą w nowelizacji regulaminu Sejmu jest problem praw posłów uczestniczących w posiedzeniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Znamienna jest treść art. 198c ust. 1, który stwierdza wprost, że udział w takiej formie posła w posiedzeniu „jest równoprawny z innymi formami udziału w posiedzeniu Sejmu i nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła określonych w przepisach prawa”. Wprowadzono jednak w stosunku do niego pewne istotne zmiany. Po pierwsze, co jest zresztą oczywiste, poseł nie zajmuje swojego stałego miejsca na sali posiedzeń. Po drugie, zmieniony został sposób potwierdzenia obecności na posiedzeniu przez takiego posła. Nie dzieje się to poprzez podpisanie własnoręcznie listy obecności, lecz przez zalogowanie się w systemie do głosowania oraz wydruk udziału w głosowaniach. Po trzecie wreszcie, umożliwione zostało

²⁰ Zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość udostępnianych posłom oraz innym uprawnionym do uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu, tekst niepublikowany.

składanie przez posła dokumentów w formie elektronicznej w sytuacji, w której – w normalnych okolicznościach – powinny one zostać złożone w formie pisemnej. Wszystkie powyższe modyfikacje, choć uzasadnione, rodzą niebezpieczeństwo, że za zgodą posła lub też w wyniku jego nieświadomego działania umożliwi on innym osobom korzystanie z urządzeń pozwalających na komunikację elektroniczną. Wykluczenie tego ryzyka jest jednak praktycznie niemożliwe.

Znacznie większe wątpliwości muszą budzić zmiany odnoszące się do przebiegu zdalnego posiedzenia Sejmu. Podczas takich obrad obowiązuje – jako zasada – przepis, zgodnie z którym wystąpienia w trakcie rozpatrywania punktu porządku dziennego posiedzenia Sejmu w trybie zdalnym nie mogą trwać dłużej niż 5 minut, chociaż marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na wydłużenie wystąpienia. Zgoda taka ma wszakże dyskrejonalny charakter. Należy podkreślić, że limit czasowy wystąpień podczas posiedzenia plenarnego jest trzykrotnie dłuższy i wynosi 15 minut. W mojej ocenie nie było żadnych racjonalnych przesłanek do skrócenia czasu wystąpień w przypadku posiedzeń zdalnych²¹. Skrócenie takie nie wynika bowiem z ewentualnych utrudnień technicznych związanych z przeprowadzeniem posiedzenia zdalnego czy też ograniczeń sprzętowych. Również nie można patrzeć na nie z perspektywy szczególnego stanu, w jakim posiedzenie się odbywa. W efekcie skrócenie maksymalnego czasu trwania wystąpień poselskich można odebrać jako naruszenie swobody wykonywania mandatu parlamentarzysty, które w sposób nieuzasadniony może często utrudnić przedstawienie argumentów warunkujących zajęcie określonego stanowiska²². Jak już wspomniałem, ewentualne przedłużenie wystąpienia posła jest uzależnione od woli marszałka izby pierwszej. O ile przy normalnym czasie wystąpień można to uznać za uzasadnione, o tyle w przypadku tak drastycznego skrócenia wspomnianego czasu trzeba przyjąć, że zapewnia to zbyt daleko idącą władzę marszałkowi, co – szczególnie w przypadku rozpatrywania spraw o charakterze *stricte* politycznym – może być wykorzystywane jako forma ograniczenia możliwości artykulacji stanowiska ugrupowań opozycyjnych.

Podobnie negatywnie ocenić należy skrócenie czasu wystąpień w dyskusji, zarówno tych w imieniu klubów, jak i przemówień posłów. Generalną zasadą jest, że te pierwsze mogą trwać do 20 minut, drugie – do 10 minut. W przypadku posiedzeń w formie zdalnej – zgodnie z treścią art. 198f ust. 2 r.Sej. – „przemówienia

21 Por. J. Juchniewicz, *Comments on the Amendment of The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland Dated 26 March 2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5, s. 94.

22 Jak słusznie zauważa P. Sarnecki, celem debat plenarnych jest zapewnienie „wszechstronnego wyjaśnienia diskutowanego problemu”, P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 180 regulaminu Sejmu*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 828.

posłów w dyskusji nie mogą trwać dłużej niż 3 minuty, z wyjątkiem wystąpień klubowych, które nie mogą przekraczać 15 minut”. Szczególnie w przypadku przemówień posłów ów czas został skrócony drastycznie, gdyż ograniczenie do 3 minut często nie pozwala na jednoznaczne przedstawienie swojego głosu, tym bardziej, że ponownie członek izby może wystąpić jeszcze tylko jeden raz. Konsekwencją tego jest *de facto* zmarginalizowanie debaty, która stanowi przecież kwintesencję demokracji parlamentarnej²³.

W czasie posiedzenia Sejmu prowadzonego w trybie zdalnym przewidziane zostały także możliwości modyfikacji sposobu głosowania. W takim przypadku nie musi ono odbywać się przez podniesienie ręki przy równoczesnym użyciu urządzenia do liczenia głosów aktywowanego za pomocą imiennej karty do głosowania. Może być ono także przeprowadzone za pomocą „środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”, przy czym oddanie głosu w takiej formie jest równoznaczne z oddaniem głosu w podstawowej formie przewidzianej regulaminowo. Godzi się dodać, że nie ma formalnych przeszkód, aby głosy oddawane były w formule mieszanej, a więc część posłów głosowała na sali plenarnej, a część zdalnie, co zresztą stanowiło regułę w głosowaniach przeprowadzanych w czasie trwania stanu epidemii w 2020 roku.

W tym kontekście pojawił się też inny problem praktyczny dotyczący możliwości głosowania przez posłów przebywających poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie widoczny w okresie letnim. Zdania przedstawicieli doktryny dotyczące dopuszczalności takiego oddawania głosów są podzielone. Na przykład R. Piotrowski podkreśla, że „regulamin Sejmu nie wyłącza głosowania za granicą, marszałek nie może go ograniczyć zarządzeniem, bo to konstytucyjne uprawnienia posła”²⁴. Dodał jednak, że nie powinno dochodzić do sytuacji, w których głosy oddawane są przez parlamentarzystów, którzy chorują czy korzystają z urlopu. Z kolei W. Gontarski podkreśla też, że „skoro Regulamin Sejmu nie ogranicza wyraźnie poselskiego głosowania spoza terytorium Polski, to nie ma problemu prawnego, jeśli poseł, będąc za granicą, będzie głosował za pomocą sejmowego laptopa, przy założeniu, że technicznie byłoby to możliwe”²⁵. Nie dopuszcza on jednak

23 Zgłoszona została poprawka do treści art. 198f wydłużająca czas wystąpień do 10 minut, wystąpienia klubowych do 18 minut i przemówień poselskich do 5 minut, lecz została ona odrzucona przez Sejm RP, zob. Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 marca 2020 r. (pierwszy dzień obrad), s. 17.

24 M. Domagański, *Posel nie powinien glosowac zdalnie z zagranicznej plazy*, www.rp.pl/Prawo-dla-Ciebie/308239972-Posel-nie-powinien-glosowac-zdalnie-z-zagranicznej-plazy.html (dostęp 14.12.2020).

25 *Ibidem*.

możliwości głosowania za pomocą innych urządzeń niż służbowe. Odmienne poglądy prezentuje natomiast J. Barcik, który wskazuje na konieczność zabezpieczenia systemu głosowania. Dodaje też jednak, że „generalnie państwa przestrzegają swej jurysdykcji przestrzennej i ograniczają działalność władczą do swego terytorium, a głosowanie sejmowe do niej należy”²⁶.

Uważam, że przychylić się trzeba do tej pierwszej grupy poglądów, o ile jednak system głosowania za pomocą urządzenia teleinformatycznego jest należycie zabezpieczony i nie ma możliwości ingerencji podmiotów zewnętrznych w mechanizmy pozwalające na uczestniczenie posła w pracach Sejmu, w tym w sposób oddania przez niego głosu, choć oczywiście – w każdym przypadku – pojawia się ryzyko dopuszczenia do głosowania innej osoby, która dysponuje dostępem do takiego głosowania, chociażby udostępnionym przez samego posła²⁷.

Posiedzenie zdalne a jawność prac Sejmu

Nieco inaczej ocenić trzeba regulaminowe gwarancje realizacji zasady jawności pracy Sejmu. Analizowana nowelizacja tego aktu wprowadziła bowiem rozwiązanie, zgodnie z którym na posiedzeniach zdalnych „jawność posiedzenia Sejmu zapewnia się w szczególności przez transmisję posiedzenia przy zastosowaniu sieci teleinformatycznej” (art. 198e r.Sej.). Z treści tego przepisu wynika więc, zresztą słusznie, że nie jest to jedyna forma zapewnienia jawności obrad, lecz jest ona traktowana jako podstawowa. Jest to w pełni uzasadnione, gdyż w przypadku takich obrad, przede wszystkim z racji charakteru stanów nadzwyczajnych oraz stanu epidemii, dostęp do sali posiedzeń Sejmu przez publiczność jest nie tylko utrudniony, lecz czasami wręcz niemożliwy właśnie ze względów bezpieczeństwa²⁸. Warto dodać, że transmisja obrad izb polskiego parlamentu, w tym także Sejmu, może być uznana za dostateczną formę zapewnienia dostępu do śledzenia prac sejmowych.

Jak podkreśliłem, transmisja posiedzenia z wykorzystaniem sieci teleinformatycznej stanowi podstawową, lecz nie jedyną gwarancję jawności prac Sejmu. W przypadku posiedzeń zdalnych nie zostały bowiem wyłączone inne mechanizmy regulaminowe, które w świetle jego art. 172 ust. 1 zapewniają realizację zasady jawności. Chodzi tu przede wszystkim o wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, a także umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, choć w tym ostatnim przypadku swoboda

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Zob. J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 97.

²⁸ Por. P. Sobolewski, *op. cit.*, s. 231.

operowania przedstawicieli mediów w Sejmie może być znacząco ograniczona, a nawet wyłączona w formie osobistej, co również warunkowane może być względami bezpieczeństwa. Ponadto podobny cel mają też inne rozwiązania prawne, jak np. protokoły i biuletyny komisji sejmowych czy System Informacyjny Sejmu²⁹.

Pewien problem dotyczy natomiast urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad. W przypadku posiedzeń odbywających się plenarnie jedynym urzędowym stwierdzeniem takiego przebiegu jest sprawozdanie stenograficzne (art. 176 ust. 1 r.Sej.). Inaczej wygląda natomiast sytuacja w odniesieniu do posiedzeń zdalnych. Stanowi o tym art. 198h r.Sej., mówiący o tym, że „urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad z posiedzenia Sejmu odbywanego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającym porozumiewanie się na odległość (...) jest zapis audiowizualny”. Wątpliwości mogą więc dotyczyć relacji obu norm wynikających z powyżej wskazanych przepisów. W mojej ocenie art. 198h należy traktować jako przepis szczególny, który jednak nie powoduje braku konieczności sporządzenia sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu odbywanych w trybie zdalnym. Nie stanowią one jednak jedynego urzędowego stwierdzenia przebiegu posiedzenia, gdyż na równi ze sprawozdaniem stenograficznym jest nim zapis audiowizualny, który powinien być tożsamy z przedstawionym w sprawozdaniu stenograficznym. Zresztą taką interpretację norm potwierdza praktyka ustrojowa, gdzie obie formy dokumentowania przebiegu obrad Sejmu są oficjalnie publikowane.

Osobną kwestią jest ewentualna sprzeczność pomiędzy obiema formami urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad, co szczególnie może powstać w sytuacji, gdy pojawią się autoryzacje do wystąpienia zawartego w sprawozdaniu stenograficznym. Mogą one mieć – przynajmniej teoretycznie – wyłącznie charakter redakcyjny, co w ocenie P. Sarneckiego ma niweczyć „próby zmiany sensu wypowiedzi wygłaszanych w trakcie obrad”³⁰. Nie zmienia to faktu, że właśnie z tego powodu albo nawet z powodu błędów czy nierzetelności pracowników Kancelarii Sejmu odpowiedzialnych za przygotowanie sprawozdania stenograficznego takie nieścisłości mogą się pojawić. Stoję na stanowisku, że w przypadku takich rozbieżności w dokumentacji zdalnego posiedzenia Sejmu konieczne jest udzielenie pierwszeństwa zapisowi audiowizualnemu, tym bardziej, że dokumentuje on nie tylko to, co dzieje się na sali obrad, lecz także w innych miejscach, w których posłowie uczestniczą w obradach³¹.

29 P. Sarnecki, *Uwaga 1 do art. 172*, w: A. Szmyt (red.), *op. cit.*, s. 809.

30 Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 2 do art. 176*, w: A. Szmyt (red.), *op. cit.*, s. 823.

31 Przykładowo zapis 11 posiedzenia Sejmu w dniu 12 maja 2020 r. był dokumentowany za pomocą czternastu kamer, zob. www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=A041EF6C51C-B3A79C12585660023556A&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (dostęp 14.12.2020).

Zdalne posiedzenia organów Sejmu

Zdecydowanie mniej kontrowersji wywołuje możliwość zdalnego odbywania posiedzeń Prezydium Sejmu oraz Konwentu Seniorów. Możliwość taka została przewidziana w art. 198i r.Sej. Decyzja w sprawie takiej formy odbycia posiedzenia należy do marszałka Sejmu i ma ona dyskrejonalny charakter³². Wspomniany przepis stanowi jednocześnie, że do takiego posiedzenia odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące posiedzenia Sejmu prowadzonego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Uważam jednak, że dotyczy to elementów techniczno-proceduralnych związanych z obradami powyższych organów, a nie okoliczności, w których obrady te mogą się odbywać. W żadnym przepisie nie zostały bowiem określone okoliczności, w których zdalne posiedzenia Prezydium Sejmu oraz Konwentu Seniorów mogą mieć miejsce, inaczej niż w przypadku posiedzeń Sejmu czy komisji sejmowych, gdzie warunkiem dopuszczalności tych posiedzeń w trybie zdalnym jest trwanie stanu nadzwyczajnego lub stanu epidemii. Trzeba tym samym uznać, że możliwość zwołania zdalnego posiedzenia Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów zależy wyłącznie do woli marszałka i może on to uczynić bez wystąpienia dodatkowych okoliczności, nawet jeśli w tym czasie nie ma możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Jak już zostało wcześniej zasygnalizowane, w czasie trwania jednego ze stanów nadzwyczajnych lub stanu epidemii możliwe jest też odbywanie zdalnych – a realnie hybrydowych³³ – posiedzeń komisji sejmowych. Z racji ogólnego sformułowania treści przepisu art. 198j r.Sej. nie może być wątpliwości, że taki sposób procedowania dotyczy wszystkich komisji, w tym również – przynajmniej potencjalnie – komisji śledczych. Wyraźnie wskazano natomiast, że posiedzenia zdalne mogą także odbywać podkomisje. Podobnie jak w przypadku posiedzeń plenarnych wprowadzenie możliwości prac komisji przy zastosowaniu technologii teleinformatycznych związane jest z zapewnieniem bezpieczeństwa jej członków, a także – w wielu przypadkach – zapewnieniem ciągłości i terminowości prac komisji i podkomisji. Warto dodać, że w przypadku tych organów nie powinny pojawiać się wątpliwości co do możliwości przyjęcia takiego sposobu ich obrad, gdyż trudno

³² Podobnie zresztą to marszałek Sejmu decyduje samodzielnie o tym, czy w ogóle zwoływać posiedzenie Prezydium Sejmu, zob. M. Zubik, *Uwaga 1 do art. 13*, w: A. Szmyt (red.), *op. cit.*, s. 884.

³³ P. Chybalski, *W sprawie sposobu głosowania podczas posiedzeń komisji bądź podkomisji prowadzonych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 191.

byłoby wskazać normy, które odnoszą się w sposób bezpośredni do organizacji prac tych podmiotów³⁴.

Rozstrzygnięcie w sprawie zwołania posiedzenia komisji lub podkomisji w trybie zdalnym powierzone zostało marszałkowi Sejmu, który czyni to jednak po zasięgnięciu opinii jej przewodniczącego. Nie może być wątpliwości, że z racji samego charakteru opinii stanowisko przewodniczącego nie jest w tej sprawie wiążące. Nie jest jednak wykluczone, że to sam przewodniczący wystąpi do marszałka ze stosownym wnioskiem o zwołanie komisji w tym trybie. Nowelizacja r.Sej. zmieniła natomiast zasady zwoływania komisji na wniosek grupy jej członków. Regułą jest bowiem, że „na pisemny wniosek co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków komisji przewodniczący komisji obowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy” (art. 152 ust. 2 r.Sej.). W przypadku posiedzenia w trybie zdalnym wniosek taki składany jest przez członków komisji bezpośrednio do marszałka izby, choć – co istotne – może on być złożony także w formie elektronicznej. W takiej sytuacji może, ale nie musi zwołać posiedzenie komisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Odwołując się do ochrony praw opozycji, można mieć poważne zastrzeżenia dotyczące zakresu samodzielnej władzy, jaką w ten sposób uzyskuje marszałek Sejmu, mając daleko idące możliwości ograniczenia swobody prac komisji sejmowych.

Rozwiązania prawne dotyczące przebiegu prac komisji i podkomisji działających w trybie zdalnym w dużej mierze są tożsame z rozwiązaniami odnoszącymi się do zdalnego posiedzenia Sejmu. Dotyczy to chociażby takich kwestii jak sposób potwierdzania obecności na posiedzeniach, co odbywa się poprzez zalogowanie do systemu elektronicznego³⁵, możliwości składania wniosków na posiedzeniach komisji lub podkomisji w formie elektronicznej czy też sposobu przeprowadzenia głosowania³⁶. Większość regulacji dotyczących zdalnego posiedzenia Sejmu stosuje się tu odpowiednio.

Odmienności pojawiają się natomiast w stosunku do tradycyjnej formy przeprowadzania posiedzeń w zakresie możliwości udziału w pracach komisji osób innych niż członkowie komisji. Co prawda warunki uczestniczenia w takich obradach

³⁴ M.M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 18.

³⁵ Dotyczy to jednak wyłącznie tych posłów, którzy uczestniczą w posiedzeniu w sposób zdalny, zob. P. Chybalski, *op. cit.*, s. 193–194.

³⁶ Za niedopuszczalną trzeba uznać praktykę niedopuszczającą oddania przez posła głosu w sali posiedzeń w przypadku, w którym posiedzenie komisji odbywa się zdalnie, podobnie K. Batko-Tołuć, *Czy w wyniku pandemii zdalne głosowanie wyprze tradycyjne?*, <https://siecobywatelska.pl/czy-w-wyniku-pandemii-zdalne-glosowanie-wyprze-tradycyjne> (dostęp 28.12.2020).

muszą być zapewnione przez Kancelarię Sejmu wszystkim innym posłom, którzy nie są członkami danej komisji, a także posłom do Parlamentu Europejskiego, jednakże wyłączona została możliwość zapraszania, przez prezydium komisji lub jej przewodniczącego, na posiedzenie innych osób, w tym przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych oraz ekspertów komisji. Stoję na stanowisku, że ograniczenie takie nie może być uznane za konieczne z racji chęci zapewnienia bezpieczeństwa pracy komisji, gdyż wystarczające byłoby ograniczenie możliwości udziału takich osób w posiedzeniu do konieczności korzystania przez nich z urządzeń pozwalających na uczestniczenie w posiedzeniu na odległość. Co prawda wymagałoby to nałożenia dodatkowych obowiązków na Kancelarię Sejmu, jednak z uwagi na zapewnienie należytej jakości prac komisji lub podkomisji, w tym też możliwość uzyskania wsparcia merytorycznego, przede wszystkim przez posłów należących do grupowań opozycyjnych, rozwiązanie takie byłoby ze wszelkich miar wskazane.

Jedynym wyjątkiem od wskazanej powyższej zasady jest możliwość wezwania przez prezydium komisji niektórych podmiotów do złożenia sprawozdania i udzielania informacji oraz uczestniczenia w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania. Dotyczy to ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych oraz innych osób, które zostaną uznane za istotne. W tym ostatnim przypadku ich udział może ograniczyć się jedynie do złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji. Można mimo wszystko uznać, że stanowi to ewentualną możliwość ograniczonego udziału ekspertów w posiedzeniach komisji, warunkowaną jednak udzieleniem odpowiedzi na konkretne pytania przygotowane przez członków komisji.

Nowelizacja wprowadziła też pewne odmienności w sferze rozwiązań mających na celu zapewnienie jawności prac komisji sejmowych. Co prawda przepis, który wskazuje, że „urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad z posiedzenia komisji lub podkomisji odbywanego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość jest zapis audiowizualny” (art. 198k ust. 2) jest tożsamy z rozwiązaniem dotyczącym zdalnych posiedzeń Sejmu, jednak zmiany dotyczą sprawozdań komisji i podkomisji, gdyż te przybierają formę elektroniczną.

Wnioski

Aby zaakcentować ekstraordynaryjność wprowadzonej nowelizacji jej pierwotny kształt zakładał, że będzie miała ona charakter epizodyczny i wygaśnie z dniem 30 czerwca 2020 roku. Można mieć poważne wątpliwości co do słuszności takiego

rozwiązania. Skoro zakłada ono możliwość prowadzenia posiedzeń Sejmu i jego organów w trybie zdalnym wyłącznie w czasie stanów nadzwyczajnych i stanu epidemii, to celowym byłoby ich pozostawienie jako trwałego elementu systemu ustrojowego. Byłoby niewłaściwe, aby narzędzie takie nie mogło być wykorzystywane w przyszłości, w sytuacji, która z różnych powodów może się powtórzyć. Dlatego dobrze się stało, że zmianą dokonaną w 19 czerwca 2020 roku³⁷ zdecydowano o utrzymaniu w mocy analizowanych przepisów, bez wskazania terminu utraty przez nie mocy obowiązującej, choć – jak już wcześniej wskazałem – lepszym rozwiązaniem byłoby ich stosowanie wyłącznie w czasie trwania jednego ze stanów nadzwyczajnych, a nie również – wątpliwego konstytucyjnie – stanu epidemii.

Podsumowując, analizowane wprowadzenie możliwości zdalnego obradowania pierwszej izby polskiego parlamentu zawarte w regulaminie Sejmu co do zasady należy ocenić jako słuszne, pozwalające na wykorzystanie współczesnej technologii dla zapewnienia ciągłości prac parlamentu w przypadku wystąpienia okoliczności o charakterze ekstraordynaryjnym³⁸. Nie podzielam opinii, które stoją na stanowisku, że aktualna regulacja konstytucyjna nie pozwala na prowadzenie obrad Sejmu (a także Senatu) w inny sposób niż na sali plenarnej. Interpretacja treści norm konstytucyjnych z przepisów musi bowiem być dokonana w tym wypadku w taki sposób, który będzie uwzględniał ich cel. W efekcie zdalne posiedzenie Sejmu, czy to w pełni, czy też prowadzone hybrydowo, może być uznane za prawnie dopuszczalne, a czasami wręcz wskazane, oczywiście o ile zapewnione zostaną warunki pozwalające posłom na pełną realizację praw i wykonywanie obowiązków wynikających z ich mandatu.

Bardziej krytycznie odnieść się jednak należy do pewnych szczegółów przyjętej regulacji. Szczególnie negatywnie ocenić trzeba te rozwiązania, które utrudniają możliwość skutecznego funkcjonowania parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych. Po pierwsze, dotyczy to przyznania marszałkowi Sejmu dyskrecyjnego prawa decydowania o odbyciu posiedzenia z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Rozstrzygnięcie marszałka w tej sprawie jest ostateczne, gdyż prawo nie przewiduje możliwości jego wzruszenia ani przez inny organ kolegialny, ani nawet przez Sejm. Rodzi to ryzyko nadużywania rzeczoności uprawnień i korzystania z niego w taki sposób, jaki będzie korzystny dla większości sejmowej. Dotyczy to zarówno rozstrzygnięcia o zwołaniu posiedzenia w trybie zdalnym, jak i braku takiej decyzji pomimo

37 Uchwała Sejmu z dnia 19 czerwca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 558).

38 Por. J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 97.

istnienia istotnych przesłanek przemawiających za takim działaniem. Skłania to do postulatu nowelizacji regulaminu w tej materii.

Po drugie, obowiązujące postanowienia regulaminu Sejmu nie zapewniają możliwości nieskrępowanej debaty parlamentarnej w przypadku posiedzenia prowadzonego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Daleko idące ograniczenie czasu wystąpień, zarówno w imieniu klubów i kół poselskich, jak i indywidualnych, nie służy debacie parlamentarnej. W dużej mierze nie zapewnia też możliwości należytej artykulacji poglądów ugrupowań opozycyjnych, często ograniczając aktywność takich ugrupowań do przekazania jedynie cząstkowego stanowiska w sprawach rozpatrywanych przez izbę pierwszą polskiego parlamentu.

Bibliografia

- Bała P., *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2.
- Bar-Siman-Tov I., *Covid-19 meets politics: the novel coronavirus as a novel challenge for legislatures*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, vol. 8, nr 1–2.
- Batko-Tołuć K., *Czy w wyniku pandemii zdalne głosowanie wyprze tradycyjne?*, <https://siecobywatelska.pl/czy-w-wyniku-pandemii-zdalne-glosowanie-wyprze-tradycyjne>.
- Bodalska B., *Koronawirus: Posiedzenie Sejmu jednak nie zdalne*, www.euractiv.pl/section/demokracja/news/koronawirus-posiedzenie-sejmu-jednak-nie-zdalnie.
- Chybalski P., *W sprawie sposobu głosowania podczas posiedzeń komisji bądź podkomisji prowadzonych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6.
- Domagalski M., *Posel nie powinien głosować zdalnie z zagranicznej plaży*, www.rp.pl/Prawo-dla-Ciebie/308239972-Posel-nie-powinien-glosowac-zdalnie-z-zagranicznej-plazy.html.
- Haczkowska M., *Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXXIII.
- Jarentowski M., Kapeliński R., *Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97)*, www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5514/plik/097o.pdf.
- Juchniewicz J., *Comments on the Amendment of The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland Dated 26 March 2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5.
- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny>.

- Przywora B., *W sprawie zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. unormowań umożliwiających odbywanie posiedzenia Sejmu, komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pozwalających na porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4.
- Raducha M., *Nocą w Sejmie zmieniono Kodeks wyborczy. Prof. Marek Chmaj: to niezgodne z Konstytucją*, <https://wiadomosci.wp.pl/noca-w-sejmie-zmieniono-kodeks-wyborczy-prof-marek-chmaj-to-niezgodne-z-konstytucja-6493742860220033a>.
- Radzewicz P., *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, <http://konstytucyjny.pl/piotr-radzewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale>.
- Rudak O., *Sejm się chowa (przed koronawirusem do internetu)*, „Czasopismo Lege Artis” 2020, <https://czasopismo.legeartis.org/2020/03/koronawirus-obrady-sejmu-internet>.
- Rytel-Warzocho A., Szmyt A., *W kręgu zagadnień Senatu RP*, Gdańsk 2020.
- Sarnecki P., *Uwaga 1 do art. 172*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Sarnecki P., *Uwaga 2 do art. 176*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Sarnecki P., *Uwaga 5 do art. 180 regulaminu Sejmu*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Sobolewski P., *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3.
- Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 marca 2020 r., (pierwszy dzień obrad).
- Uziębło P., *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie procesu uchwalania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, „e-Palestra” 2020, <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie- stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r>.
- Wiszowaty M.M., *Opinia prawna na temat zgodności przepisów zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97) z przepisami Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy OE-297, Warszawa 2020.
- Witkowski M., Serowaniec M., *Can legislative standards be subject to ‘quarantine’? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, vol. 8, nr 1–2.
- Zubik M., *Uwaga 1 do art. 13*, w: A. Szmyt (red.) *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.

**Amendments to the rules of procedure of the Sejm during the 2020 pandemic.
Ensuring effectiveness of the functioning of the chamber or an attempt
to limit the rights of the opposition?**

Abstract

The introduction of the state of epidemic threat and then the state of epidemic led to the adoption of amendments to the rules of procedure of the Sejm. These amendments made it possible to hold sessions of the Sejm by means of remote communication. In practice, such meetings take a hybrid form, in which some MPs work in the debating chamber, and some remotely. It was a response to the need to ensure social distancing, which was intended to reduce the risk of coronavirus infection, and at the same time to allow the Sejm to perform its functions. The purpose of this article is to analyse whether the scope of amendments to the rules of procedure of the Sejm influenced the deputies' ability to effectively exercise their rights. First of all, it concerns the possibility of effective execution of rights by members of the opposition. The above analysis leads to the conclusion that despite the general approval of the amendments introduced, there are solutions that deserve unequivocal criticism. This applies primarily to two modifications. The first one is the too far-reaching discretionary power of the Marshal of the Sejm regarding decisions to convene a sitting remotely. The second issue is an extremely drastic limitation of deputies' floor time during a parliamentary debate. The latter makes it impossible to hold a comprehensive and fair debate.

Keywords: remote Sejm session, rules of procedure of the Sejm, opposition's rights

CYTOWANIE

Uziębło P., *Nowelizacje regulaminu Sejmu w czasie pandemii w 2020 roku. Zapewnienie efektywności działania izby czy próba ograniczenia praw opozycji?*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 131–148, DOI: 10.18276/ais.2021.34-08.