

Piotr Chybalski

## Wykładnia art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu – przedmiot wniosku formalnego<sup>1</sup>

**Interpretation of Article 184 par. 2 of the Standing Orders of the Sejm – subject matter of a point of order:** The discussed Article specifies the acceptable subject matter of points of order. The assumption that they may concern matters being the subject of orders of the day and the course of sittings means that the subject matter of the point of order cannot become a matter to be considered in the future, i.e. during any of subsequent sittings. In the author's opinion, it is in principle unacceptable to submit pro futuro points of order. Article 184 para. 2 of the Standing Orders of the Sejm refers only to the subject of the point of order and not to the motives of the motion submitted by the applicant. This means that, on justifying the point of order, a Deputy may rely on external circumstances, i.e. not related to a group of matters considered by the Sejm during a given sitting.

**Keywords:** point of order | Standing Orders | sitting of the Sejm

**Słowa kluczowe:** wniosek formalny | regulamin Sejmu | posiedzenie Sejmu

Doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest wykładnia art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu, który stanowi, że: *[w]nioski formalne mogą dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia.*

### Uwagi ogólne

Uregulowana w art. 184 regulaminu Sejmu, a także w niektórych innych przepisach regulaminu (zwłaszcza art. 188 ust. 1), instytucja wniosków formalnych

<sup>1</sup> *Opinia prawna w sprawie wykładni art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu* sporządzona 31 października 2017 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAKiU 2085/17.

należy do klasycznych instytucji prawa parlamentarnego, występujących zarówno w Sejmie, Senacie (art. 48 regulaminu Senatu), jak w parlamentach państw obcych (np. jako tzw. *points of order* w parlamencie brytyjskim). Istotę pojęcia „wniosku formalnego” stanowi jego przedmiot. Zgodnie z art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu wnioski formalne mogą dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia. Nie chodzi tu jednak o merytoryczne wpływanie na sposób rozstrzygnięcia przez Sejm owych spraw (co stanowi domenę wniosków określanych w piśmiennictwie konstytucyjnym mianem materialnych, służących „wprost realizacji kompetencji Sejmu”, a więc np. poprawki czy wniosku o odrzucenie projektu), lecz o sam sposób procedowania.

W polskim parlamentarystyce wnioski formalne przewidziane były już w pierwszym regulaminie parlamentarnym przyjętym po odzyskaniu niepodległości, tj. w Tymczasowym regulaminie obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lutego 1919 r. (art. 30). Co ciekawe, specyfika polskich regulacji regulaminowych odnoszących się do wniosków formalnych wyraża się w tym, iż w kolejnych regulaminach zawierano w założeniu wyczerpujące listy tych wniosków, tworząc zamknięte katalogi wniosków formalnych. Taki stan rzeczy odróżnia omawianą instytucję od jej odpowiednika z obrad komisyjnych, czyli tzw. wniosków w sprawach proceduralnych (art. 163a ust. 1 regulaminu Sejmu), przewidzianych w regulaminie od wejścia w życie noweli z 19 grudnia 2008 r. (M.P. 2009, nr 2, poz. 9). Regulamin nie zawiera bowiem nawet przykładowej, otwartej listy wniosków w sprawach proceduralnych.

### **Kształtowanie się art. 182 ust. 2 regulaminu Sejmu**

Mimo zarysowanego wyżej utrwalonego charakteru instytucji wniosków formalnych w polskim prawie parlamentarnym we wcześniej obowiązujących regulaminach Sejmu, Senatu czy dwóch sejmów ustawodawczych nie występował odpowiednik art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu. Przepis ten pojawił się dopiero w pierwotnej wersji obecnego regulaminu Sejmu, z tym że pierwotnie oznaczony był jako art. 109 ust. 2. Co ciekawe, nie występował on w projekcie regulaminu<sup>3</sup>, lecz został wprowadzony w drugim czytaniu projektu w wyniku poprawki zgłoszonej przez jednego z wicemarszałków w imieniu Prezydium Sejmu<sup>4</sup>. W pier-

<sup>2</sup> P. Sarnecki, Uwaga nr 1 do art. 184 [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 832.

<sup>3</sup> Zob. druk sejmowy nr 116/I kad.

<sup>4</sup> Zob. wypowiedź wicemarszałka Sejmu J. Zycha, *Sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu I kadencji, 22 lipca 1992 r.*, System Informacyjny Sejmu [dostęp 30 października 2017 r.].

wotnej wersji omawiany przepis miał stanowić, iż: *[w]nioski formalne mogą dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego obrad, lecz w wyniku wysuwanych w toku debaty wątpliwości interpretacyjnych jego treść z inicjatywy jednego z posłów uzupełniono o frazę „i przebiegu posiedzenia”*<sup>5</sup>. W takiej wersji ówczesny art. 109 ust. 2 został przyjęty przez Sejm.

Warto dodać, że w toku obowiązywania regulaminu treść analizowanego przepisu nie podlegała jakimkolwiek modyfikacjom – oczywiście poza zmianą numeracji<sup>6</sup>.

### Wykładnia art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu

Jakkolwiek problematyka wniosków formalnych nie należy do często omawianych w piśmiennictwie konstytucyjnym – nawet w opracowaniach poświęconych prawu parlamentarnemu – można odnotować dwie wypowiedzi poświęcone wykładni art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu, przy czym, co istotne, są one ze sobą zbieżne. Przede wszystkim należy przywołać uwagi P. Sarneckiego. Autor ten zauważył, że przyjęcie wniosku formalnego dotyczącego przebiegu posiedzenia: *oznacza ingerencję i z reguły skorygowanie toku obrad nad poszczególnymi punktami porządku dziennego, odejście od toku wzorcowego, który polega na swobodzie kierowania obradami przez Marszałka Sejmu*<sup>7</sup>. Istotniejsza wydaje się jednak uwaga odnosząca się do wyrażenia „sprawy będące przedmiotem porządku dziennego”. Zdaniem P. Sarneckiego oznacza ono, że: *stosowne rozstrzygnięcia Sejmu podjęte na ich podstawie odnoszą się wyłącznie do konkretnej sprawy porządku dziennego i nie posiadają żadnego szerszego znaczenia, wykraczającego poza tę sprawę*<sup>8</sup>.

Drugim autorem, który odniósł się do art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu, jest M. Stębelki. Omawiając przewidziane w art. 184 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu wnioski formalne o przerwanie i odroczenie posiedzenia, stwierdził, że w świetle art. 184 ust. 2: *zarówno wniosek o przerwanie, jak i odroczenie posiedzenia, zgłoszony na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu może się odnosić wyłącznie do toczącego się już posiedzenia. Nie jest natomiast możliwe, aby dotyczył on, co prawda zwołanego, ale jeszcze nierozpoczętego posiedzenia*<sup>9</sup>. Stanowisko

<sup>5</sup> Zob. wystąpienia posłów J. Szymańskiego i S. Szańkowskiego, *Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu I kadencji, 30 lipca 1992 r.*, System Informacyjny Sejmu [dostęp 30 października 2017 r.].

<sup>6</sup> Tzw. przeniechania przepisów regulaminu Sejmu dokonano na mocy art. 3 noweli regulaminu z 14 lutego 2002 r., M.P. nr 9, poz. 162.

<sup>7</sup> P. Sarnecki, Uwaga nr 1 do art. 184, *op. cit.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> M. Stębelki, *Wniosek formalny o przerwanie (odroczenie) posiedzenia Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 461.

wydaż się w pełni korespondować z założeniem przyświecającym inicjatorom uwzględnienia w regulaminie analizowanego przepisu. W debacie nad projektem regulaminu, toczącej się w 1992 r. podczas I kadencji Sejmu (1991–1993) wyrażono pogląd, że przyjęcie rozwiązania zawartego w obecnym art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu oznacza, iż: *nie będzie można składać wniosków formalnych dotyczących następnego dnia obrad czy też na przykład porządku obrad następnego posiedzenia*<sup>10</sup>.

Podzielając przedstawione wyżej stanowiska, należy stwierdzić, że analizowany przepis dookreśla dopuszczalny przedmiot wniosków formalnych. Przesądzenie, że mogą one dotyczyć spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia, oznacza, że przedmiotem wniosku formalnego nie może stać się sprawa, która ma być rozpatrywana w przyszłości, tj. na którymś z kolejnych posiedzeń. Przykładowo niedopuszczalny byłby wniosek formalny o zmianę w sposobie prowadzenia dyskusji (art. 184 ust. 3 pkt 8 regulaminu Sejmu) nad którymś z punktów porządku obrad (bądź też kilku punktów) posiedzenia Sejmu następującego po posiedzeniu, podczas którego wniosek został zgłoszony. Ponadto równie niedopuszczalny byłby wniosek, który odnosiłby się do wszystkich przyszłych posiedzeń, choćby wniosek formalny o odroczenie posiedzenia (art. 184 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu), które zostało wstępnie zaplanowane (w ramach ustalenia tzw. tygodni posiedzeń przez Prezydium Sejmu, zob. art. 12 pkt 2 regulaminu Sejmu) w określonym terminie.

Co więcej, w moim przekonaniu konieczne jest zastrzeżenie, że co do zasady niedopuszczalne jest zgłaszanie wniosków formalnych *pro futuro*. Uwzględniając fakt, że wnioski formalne można podzielić na dwa podstawowe typy, tj. a) odnoszące się do całokształtu posiedzenia Sejmu (w szczególności wnioski formalne o przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia – art. 184 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu) oraz b) związane z danym punktem porządku obrad (np. wnioski formalne o zamknięcie listy mówców – art. 184 ust. 3 pkt 3 regulaminu Sejmu, zamknięcie dyskusji – art. 184 ust. 3 pkt 4 regulaminu Sejmu, czy zmianę w sposobie prowadzenia dyskusji – art. 184 ust. 3 pkt 8 regulaminu Sejmu), oznaczałoby to, że niewystarczające jest przesądzenie, iż temporalną granicę dopuszczalnego zakresu wniosków stanowi zakończenie posiedzenia Sejmu, podczas którego są one zgłaszane. Należałoby przyjąć, że przedmiotem wniosków formalnych związanych z danym punktem porządku obrad (oznaczone wyżej literą b) może być wyłącznie sposób procedowania Sejmu w tym punkcie obrad. Nie byłoby więc dopuszczalne, aby izba, przyjmując wnioski for-

<sup>10</sup> Zob. wystąpienie posła-sprawozdawcy B. Twaroga prezentującego sprawozdanie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich o projekcie uchwały – regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druki sejmowe nr 116/I kad. i 360/I kad.), *Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu I kadencji, 30 lipca 1992 r.*, System Informacyjny Sejmu [dostęp 30 października 2017 r.].

malne, niejako „organizowała” sobie przebieg całego posiedzenia, np. ustalając na początku posiedzenia sposób prowadzenia dyskusji odnośnie do wszystkich punktów porządku obrad.

Powyższy wniosek wynika z przekonania, że wnioski formalne co do zasady stanowią szczególne, wyjątkowe rozwiązania proceduralne, modyfikujące ogólne przepisy regulaminu (np. wniosek formalny o zmianę w sposobie prowadzenia dyskusji umożliwia ingerencję izby w przewidzianą w art. 181 ust. 1 regulaminu Sejmu kompetencję Prezydium Sejmu, wykonywaną po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, do zaproponowania Sejmowi propozycji przeprowadzenia debaty w ramach limitów czasowych przysługujących klubom i kołom poselskim). Stąd, w myśl dyrektywy wykładni *exceptiones non sunt extendendae* zasadne jest opowiedzenie się za ścisłą interpretacją zakresu wniosków formalnych. Ponadto przedstawiona wyżej teza wydaje się znajdować uzasadnienie w wynikającej *implicitie* z art. 184 regulaminu Sejmu zasadzie niezwłocznego rozstrzygnięcia przez Sejm wniosków formalnych<sup>11</sup>. Dodatkowo w art. 184 ust. 4 regulaminu Sejmu o wymienionych w tym przepisie wnioskach formalnych Sejm rozstrzyga większością głosów obecnych posłów, a więc bez konieczności zachowania kworum wynoszącego połowę ustawowej liczby posłów (zob. art. 120 Konstytucji RP). Przyjęcie stanowiska odmiennego od zaprezentowanego wyżej (czyli dopuszczenia wniosków formalnych dotyczących dowolnego punktu porządku obrad danego posiedzenia Sejmu) skutkowałoby możliwością stosowania swego rodzaju „trików proceduralnych” przez posłów, nawet reprezentujących mniejszość parlamentarną. Można byłoby bowiem, korzystając z nieobecności na sali posiedzeń większości posłów, przy wykorzystaniu art. 184 ust. 4 regulaminu Sejmu dezorganizować całe posiedzenie, np. zamykając – wbrew woli większości – dyskusję nad wszystkimi punktami porządku dziennego (art. 184 ust. 4 w związku z art. 184 ust. 2 pkt 4 regulaminu Sejmu).

W uzupełnieniu rozważań dotyczących wykładni art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu trzeba doprecyzować, że przepis ten odnosi się wyłącznie do przedmiotu wniosku formalnego (treści żądania zawartego we wniosku), nie zaś do jego osnowy, czyli przedstawionych przez wnioskodawcę motywów zgłoszenia wniosku. Oczywiście znaczna część wniosków formalnych może być z natury rzeczy motywowana wyłącznie aktualną sytuacją w izbie (np. przewidziany w art. 184 ust. 3 pkt 11 regulaminu Sejmu wniosek o stwierdzenie kworum jedynie obawą inicjatora wniosku, iż w danym momencie kworum nie jest zachowane). Z drugiej strony niektóre wnioski, np. o przerwę, odroczenie czy zamknięcie posiedzenia, mogą być uzasadniane okolicznościami zewnętrznymi, tj. niezwiązanymi z grupą spraw rozpatrywanych przez Sejm podczas danego posiedzenia. Przyję-

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie trybu udzielania głosu w celu zgłoszenia wniosku formalnego*, z 30 października 2017 r., sygn. BAS-WAKiU 2068/17, niepubl.

cie przeciwnego stanowiska mogłoby *de facto* pozbawić te wnioski formalne racji bytu. Przykładowo należałoby uznawać za niedopuszczalny wniosek formalny o przerwę umotywowany jakąś istotną uroczystością, w której przynajmniej część posłów chciałaby wziąć udział.

## Podsumowanie

W podsumowaniu należy przedstawić kilka wniosków.

- W art. 184 ust. 2 regulaminu Sejmu dookreśla się dopuszczalny przedmiot wniosków formalnych. Przesądzenie, że mogą one dotyczyć spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia, oznacza, że przedmiotem wniosku formalnego nie może stać się sprawa, która ma być rozpatrywana w przyszłości, tj. na którymś z kolejnych posiedzeń. Przykładowo niedopuszczalny byłby wniosek formalny o zmianę w sposobie prowadzenia dyskusji (art. 184 ust. 3 pkt 8 regulaminu Sejmu) nad którymś z punktów porządku obrad (bądź też kilku punktów) posiedzenia Sejmu następującego po posiedzeniu, podczas którego wniosek został zgłoszony. Ponadto również niedopuszczalny byłby wniosek, który odnosiłby się do przyszłych posiedzeń, choćby wniosek formalny o odroczenie posiedzenia (art. 184 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu), które zostało wstępnie zaplanowane (w ramach ustalenia tzw. tygodni posiedzeń przez Prezydium Sejmu, zob. art. 12 pkt 2 regulaminu Sejmu) w określonym terminie.
- Co więcej, należałoby uznać, że co do zasady niedopuszczalne jest zgłaszanie wniosków formalnych *pro futuro*. Oznacza to, że przedmiotem wniosków formalnych związanych z danym punktem porządku obrad (np. wniosku o zamknięcie dyskusji – art. 184 ust. 3 pkt 4 regulaminu Sejmu) może być wyłącznie sposób procedowania Sejmu w tym punkcie obrad. Nie byłoby więc przykładowo dopuszczalne, aby izba, przyjmując wnioski formalne, niejako „organizowała” sobie przebieg całego posiedzenia, np. ustalając na początku posiedzenia sposób prowadzenia dyskusji odnośnie do wszystkich punktów porządku obrad.
- Artykuł 184 ust. 2 regulaminu Sejmu odnosi się wyłącznie do przedmiotu wniosku formalnego (treści żądania zawartego we wniosku), nie zaś do jego osnowy, czyli przedstawionych przez wnioskodawcę motywów zgłoszenia wniosku. Oznacza to, że uzasadniając wniosek formalny, poseł może powoływać się na okoliczności zewnętrzne, tj. niezwiązane z grupą spraw rozpatrywanych przez Sejm podczas danego posiedzenia. Przykładowo dopuszczalny byłby wniosek o przerwę umotywowany jakąś istotną uroczystością, w której przynajmniej część posłów chciałaby wziąć udział. Oczywiście należy nadmienić, że znaczna część wniosków formalnych nie może być z natury rzeczy umotywowana okolicznościami zewnętrznymi, lecz wyłącznie aktualną situa-

cją w izbie (np. przewidziany w art. 184 ust. 3 pkt 11 regulaminu Sejmu wniosek o stwierdzenie kworum jedynie obawą inicjatora wniosku, że w danym momencie kworum nie jest zachowane).

## **Bibliografia**

- Sarnecki P., Uwaga nr 1 do art. 184 [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Stębelński M., *Wniosek formalny o przerwanie (odroczenie) posiedzenia Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.