

Received: 11.03.2020
Accepted: 20.04.2020
Published: 30.09.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2020, XX, z. 3: s. 55-68
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.4220
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Sebastian Mołek*
Nr ORCID: 0000-0003-1886-9970

ZESPOŁY PARLAMENTARNE W SEJMIE I SENACIE. POSTULATY *DE LEGE FERENDA. VARIA*

PARLIAMENTARY GROUPS IN NATIONAL PARLIAMENT AND SENATE. DEMANDS *DE LEGE FERENDA. VARIA*

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza obecnego stanu prawnego, który sankcjonuje zasady tworzenia i powoływania zespołów funkcjonujących w Sejmie i Senacie. W oparciu o przepisy ustawy oraz regulaminy Sejmu i Senatu sformułowane zostaną postulaty *de lege ferenda* mające na celu taką modyfikację działania zespołów, która zapewni im realny wpływ na przebieg procesu legislacyjnego

Słowa kluczowe: zespół parlamentarny, Sejm, Senat, legislacja, *de lege ferenda*, Regulamin Sejmu, Regulamin Senatu, parlament

Summary: The purpose of the article is analysis of current legal standing, which sanctioning principles of creat and select fuctioing groups in the national Parliament and Senate. In this article, based on law and Regulation of National Parliament and Senate, demands will be phrase *de lege ferenda* being aimed at a modification the action of groups, which will provide the real leverage on the course of the legislative process.

Keywords: Parliamentary group, National Parliament, Senate, legislation, *de lege ferenda*, Regulations of National Parliament, Regulations of Senate, Parliament.

* mgr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: sebastianmolek@o2.pl

WSTĘP

Przedmiotem niniejszego artykułu będą prawne aspekty tworzenia i funkcjonowania zespołów parlamentarnych, które w polskim parlamencie funkcjonują niemal od początku lat 90. ubiegłego stulecia. Jednakże w powszechnej świadomości oraz wśród opinii publicznej ich działalność jest niemal niewidoczna lub jest traktowana jako przykład tzw. „nabijania” lub pozorowania aktywności parlamentarnej przez posłów i senatorów. Dlatego też za niezwykle zasadne należy uznać wypracowanie wniosków i postulatów, które mogą pomóc w uregulowaniu i wprowadzeniu modelowych rozwiązań działalności sejmowych i senackich zespołów parlamentarnych. Problematyka dotycząca funkcjonowania klubów i kół jest dość dobrze opisana w literaturze naukowej¹, czego nie można powiedzieć o zespołach parlamentarnych. W niniejszym artykule autor stawia tezę, iż zespoły działające w Sejmie i Senacie mogą odegrać bardzo istotną rolę zarówno w bezpośredniej działalności obu izb, jak również pośrednio przyczynić się do wzrostu aktywności posłów i senatorów. Osiągnięcie przez nie odpowiedniej efektywności wymaga wprowadzenia w nich pewnych zmian o charakterze organizacyjno-prawnym. Można to osiągnąć, modyfikując w drodze nowelizacji przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz wprowadzając odpowiednie rozwiązania w regulaminach Sejmu i Senatu.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w niniejszym artykule jest metoda dogmatyczna, przy pomocy której dokonano analizy bieżącego stanu prawnego oraz wysunięto postulaty o charakterze *de lege ferenda*. Wysuwając postulaty *de lege ferenda*, konieczne jest jednak minimalne nawet przedstawienie aktualnie obowiązujących zasad i podstaw prawnych umożliwiających tworzenie zespołów parlamentarnych.

Potraktujmy więc ten artykuł jako jeden z przyczynków do uruchomienia dyskusji na temat tego, czym powinny być zespoły parlamentarne oraz jakie czynniki formalno-prawne muszą być spełnione, aby były one efektywne.

PODSTAWA PRAWNA TWORZENIA ZESPOŁÓW PARLAMENTARNYCH

W świetle obowiązującego aktualnie stanu prawnego informacje dotyczące tworzenia zespołów parlamentarnych zawarte są w dwóch aktach prawnych, tj. w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r.² oraz Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu³⁴. O ile pierwszy z tych aktów jest aktem prawnym rangi

¹ M.A. Kamiński, *Status prawny klubów i kół parlamentarnych w Sejmie RP*, Toruń 2015.

² Ustawa z dnia 9 maja 1996 r.o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1799).

³ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.html> [dostęp: 30.06.2020].

⁴ <https://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/> [dostęp: 30.06.2020].

ustawowej, wymienionym jako źródło prawa w Konstytucji RP z 1997 r., o tyle w doktrynie i judykaturze istnieją rozbieżności dotyczące charakteru prawnego aktu normatywnego, jakim jest Regulamin Sejmu, oraz jego stosunku do innych źródeł prawa.

Problematyka ta była rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny już w 1992 r., który w orzeczeniu z 26 stycznia 1992 r., sygn. akt U.10/92)⁵ analizował miejsce Regulaminu Sejmu w systemie aktów prawnych, uznając go za akt normatywny oraz badał jego wzajemne relacje względem ustawy zasadniczej oraz ustaw zwykłych. Trybunał wskazał, iż Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym, będącym przejawem autonomii parlamentu w zakresie swojej organizacji wewnętrznej. Regulamin, który przyjęty był w formie uchwały, nie jest aktem wykonawczym względem ustawy, należy go jednak traktować jako akt wykonawczy względem konstytucji. Analogicznie należy traktować Regulamin Senatu.

Wspomniana wyżej ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora wspomina jedynie lakonicznie o instytucji zespołów parlamentarnych. Art. 17 w literalnym brzmieniu stanowi iż: „1. Na zasadach określonych w regulaminie Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, koła lub zespoły poselskie; 2. Na zasadach określonych w regulaminie Senatu senatorowie mogą tworzyć w Senacie kluby, koła lub zespoły senackie; 3. Posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne”.

Analizując wskazany przepis ustawy, należy zwrócić uwagę na kilka aspektów, które zawarte są w tym przepisie. Zespoły parlamentarne są jedną z trzech form zrzeszania się posłów i senatorów, odrębną od klubów i kół poselskich. Zespoły te mogą być również tworzone na 3 sposoby:

- a) jako zespół poselski składający się wyłącznie z posłów na Sejm;
- b) jako zespół senacki składający się wyłącznie z senatorów;
- c) jako zespół parlamentarny składający się z posłów i senatorów.

W języku potocznym oraz w debacie publicznej często stosuje się zamiennie pojęcie zespołów parlamentarnych w odniesieniu do zespołów sejmowych i senackich. Praktyka ta wydaje się błędna. Po pierwsze, należy uznać, iż tylko zespoły składające się z posłów i senatorów spełniają kryterium reprezentatywności, a więc zasiadania w nich przedstawicieli obu izb, co uprawnia je do stosowania przymiotnika „parlamentarny”. Niestety, współczesna praktyka Sejmu RP pozwala, aby tworzone w nim zespoły, które używają określenia „parlamentarny”, mimo że zasiadają w nim wyłącznie przedstawiciele izby określonej formalnie izbą niższą.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zastrzeżeń, które uzależniają stosowanie określeń od posiadania stanu osobowego członków, którzy byłiby przedstawicielami obydwu izb. Tak więc sejmowy zespół, do którego dołącza senator RP z mocy prawa stawałby się zespołem parlamentarnym. Podobnie w przypadku, gdyby do se-

⁵ <https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1993-01-26,u,10,92,222,orzeczenie.html> [dostęp: 30.06.2020].

nackiego zespołu dołączył poseł. W chwili obecnej na stronie Sejmu RP prowadzona jest aktualna ewidencja „zespołów parlamentarnych”. Zgodnie z obowiązującą praktyką w zakładkach poświęconych poszczególnym zespołom w przypadku podawania składu osobowego danego zespołu podkreśla się, kto z obecnych jego członków zasiada w Senacie RP. Ponadto taka interpretacja przepisów ustawy wydaje się zgodna z *ratio legis*, skoro ustawodawca doprowadził do wyraźnego wyodrębnienia trzech kategorii zespołów: poselskiego, senackiego oraz parlamentarnego. Po drugie, przemawia za tym również semantyczne znaczenie słowa „parlamentarny”, które nie jest synonimiczne względem określenia sejmowy lub senacki. W tym znaczeniu zespół parlamentarny winniśmy uznawać za zespół interdyscyplinarny, będący łącznikiem pomiędzy obiema izbami parlamentu oraz jego członkami. Poprzednie zdanie może wydawać się tylko pustym frazesem do czasu, gdy nie uświadomimy sobie, iż ten rodzaj aktywności poselsko-senatorskiej mógłby być traktowany jako swoisty „pomost” pomiędzy komisjami sejmowymi i senackimi, które zajmują się problematyką zblizoną do problematyki działań zespołów, oraz platformą, za pośrednictwem której możliwe jest wypracowywanie konsensusów. Pamiętajmy również o tym, iż zespoły mogą pracować „swoim tempem”, ponieważ nie są elementem bieżącej ścieżki legislacyjnej, pozostając poniekąd poza podstawową osią bieżącego sporu politycznego.

Wracając jednak do analizy aktów prawnych, z których wynika uprawnienie do zakładania zespołów parlamentarnych, zastanówmy się chwilę nad regulacjami zawartymi w Regulaminie Sejmu. Problematyka ta uregulowana jest w art. 8 Regulaminu, który dotyczy form oraz zasad, na podstawie których posłowie mogą zrzeszać się w Sejmie. Jego literalne brzmienie jest następujące:

„Art. 8 1. Posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej.

2. Klub tworzy co najmniej 15 posłów.
3. Koło tworzy co najmniej 3 posłów.
4. Poseł może należeć tylko do jednego klubu poselskiego lub koła poselskiego.
5. Kluby poselskie lub koła poselskie mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów.
6. Posłowie mogą tworzyć w Sejmie zespoły zorganizowane na innych zasadach niż określone w ust. 1.

7. Władze klubów poselskich, kół poselskich, zespołów oraz porozumień podają do wiadomości Marszałka Sejmu ich składy osobowe oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne”.

Z treści przytoczonego artykułu wynika więc, iż posłowie, chcący utworzyć w Sejmie klub lub koło, mogą to uczynić, opierając się na zasadzie politycznej. Najczęściej klub poselski jest sejmową emanacją partii, której przedstawiciele w wyniku wyborów uzyskali mandat poselski. Regulamin wskazuje również na minimalną liczbę posłów, która jest wymagana do założenia klubu lub koła poselskiego. Dodatkowo

dosyć istotnym ograniczeniem jest to, iż poseł może przynależeć tylko do jednego klubu lub koła. Należy przy tym zwrócić uwagę również na fakt, iż mając do czynienia z tzw. mandatem wolnym, osoba, która zdobyła mandat poselski, nie ma obowiązku reprezentować w Sejmie ugrupowania, z którego list wyborczych została wybrana. Z lektury wymienionego wyżej przepisu wynikają więc ciekawe wnioski, które dotyczą funkcjonowania i powstawania zespołów. Po pierwsze, zespół funkcjonujący w Sejmie jest „grupą” posłów, która działa w oparciu o inne kryteria niż kryterium polityczne. Winny to być więc kryteria merytoryczne oraz fakt, iż regulacja danego zagadnienia nie jest bezpośrednim przedmiotem prac komisji sejmowych.

Jednocześnie regulamin nie wskazuje, jak w przypadku klubów czy kół poselskich, minimalnej liczby osób, która konieczna jest do tego, aby założyć zespół. Wydaje się jednak niemal oczywiste, iż wspierając się słownikową definicją słowa „zespół”, warunkiem koniecznym do tego, aby mógł on zostać powołany, będzie zasiadanie w nim co najmniej dwóch posłów. Z treści regulaminu wynika również, iż zespół winien mieć powołane swoje władze po to, aby względem Marszałka Sejmu dokonać czynności polegających na przedłożeniu mu składów osobowych zespołu oraz jego regulaminu wewnętrznego. Pośrednio więc Regulamin Sejmu narzuca członkom zespołów konieczność uchwalenia swojego regulaminu, dzięki czemu każdy miałby możliwość zapoznania się nie tylko ze składem osobowym danego zespołu, ale również z zasadami i procedurami, według których ci zamierzają pracować.

Niemalże z identyczną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy przeanalizujemy przepisy znajdujące się w Regulaminie Senatu. Art. 21 Regulaminu Senatu, dotyczący form organizacji senatorów, stanowi, iż:

„1. Senatorowie mogą tworzyć w Senacie kluby senackie lub koła senackie zorganizowane na zasadzie politycznej.

2. Klub tworzy co najmniej 7 senatorów.

3. Koło tworzy co najmniej 3 senatorów.

4. Senator może należeć tylko do jednego klubu senackiego lub koła senackiego.

5. Kluby senackie lub koła senackie mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów.

6. Senatorowie mogą tworzyć w Senacie zespoły zorganizowane na innych zasadach niż określone w ust. 1.

7. Władze klubów, kół, zespołów oraz porozumień podają do wiadomości *Prezydium Senatu ich składy osobowe oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne*”.

Warto jednak zauważyć, iż ani Regulamin Sejmu, ani Senatu w żaden sposób nie odnosi się do kwestii wspólnego tworzenia lub uczestnictwa w pracach poszczególnych zespołów zarówno przez posłów, jak i senatorów. Jedynym aktem prawnym, który o nich wspomina, jednocześnie dopuszczając ich tworzenie, jest ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawodawca słusznie uznał, iż doprecyzowanie szczegółów tej współpracy winno odbyć się w akcie niższej rangi lub akcie będącym przejawem

autonomii izb parlamentarnych, do których zaliczymy regulaminy Sejmu i Senatu. Niestety, żaden z przywołanych regulaminów nie posiada tego typu regulacji. W tym przypadku uzasadnione jest więc twierdzenie, iż mamy do czynienia z luką prawną. Pośrednio na istnienie tej luki wskazał Marian Grzybowski⁶, który stwierdził, iż jednym z największych mankamentów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora jest to, iż dopuszcza ona możliwość tworzenia przez posłów i senatorów wspólnych klubów, kół i zespołów, nie precyzując tego, który z regulaminów organów parlamentarnych (Sejmu czy Senatu) byłby właściwy do określenia prawnych reguł ich funkcjonowania. O ile więc należy się zgodzić z tezą mówiącą o tym, iż kwestie związane z funkcjonowaniem zespołów w Sejmie czy Senacie winny być określane swobodnie przez te organy władzy ustawodawczej w ramach ich autonomii, o tyle kwestie zespołów „mieszanych” winny być uregulowane już na poziomie ustawowym, jednak nie w sposób naruszający autonomię którejkolwiek z izb, a w sposób nakazujący znalezienie odpowiedniej formuły współpracy. Luką⁷, której brak wypełniony jest poprzez fakt przyzwalania na powołanie poszczególnych zespołów parlamentarnych przez prezydium poszczególnych izb oraz powierzenie obsługi ich prac którejs z kancelarii. Jednym z czynników, który przemawia za możliwością dopuszczenia takiego rozwiązania, jest to, iż zespoły parlamentarne (jak również sejmowe i senackie) nie dysponują jakimikolwiek narzędziami oraz instrumentami, które umożliwiałyby wykreowanie i aktywne uczestnictwo w procesie legislacyjnym. Co prawda mogą one w drodze uchwały przyjąć projekty ustaw regulujących określoną dziedzinę, jednak jakakolwiek uchwała zespołu ma tak naprawdę znaczenie wyłącznie symboliczne, co pozwala traktować ją jako swoisty rodzaj manifestu politycznego. Pamiętajmy, iż zgodnie z art. 118 konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje m.in. posłom oraz Senatowi. W Sejmie warunkiem koniecznym do zgłoszenia projektu ustawy, zgodnie z wymogami regulaminu, jest złożenie pod nim podpisów uzyskanych od co najmniej 15 posłów. Niedopuszczalne byłoby więc zrównanie tego prawa do uruchomienia postępowania legislacyjnego z uchwałą popierająca dany projekt ustawodawczy, która uzyskała poparcie członków zespołu, który jest liczebnie mniejszy oraz może składać się również z przedstawicieli drugiej z izb.

ZESPOŁY PARLAMENTARNE W OPINII PUBLICZNEJ

Opinia publiczna, a zwłaszcza media wiele uwagi poświęciły działalności zespołów parlamentarnych traktując tę formę zrzeszania się posłów i senatorów jako przejaw symulowania aktywności w Sejmie lub Senacie, która ma wzbudzić,

⁶ M. Grzybowski, *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 54.

⁷ Warto nadmienić, iż niedoskonałości regulacji dotyczących zespołów parlamentarnych oraz istnienie wielu luk w tym zakresie w latach 90. sygnalizował W. Sypniewski – zob. *Informacja w sprawie trybu i zasad tworzenia klubów parlamentarnych oraz kół i zespołów poselskich. Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn BSiE* 1994, nr 4, s. 67.

zwłaszcza wśród wyborców z danego okręgu, przeświadczenie o tym, iż ich poseł lub senator aktywnie pracuje na rzecz lokalnej społeczności lub w rozwiązywaniu ich problemów. Fikcja⁸ czy utrapienie Sejmu⁹ to tylko niektóre z nagłówków lub tez, które rozpoczynały artykuły poświęcone aktywności zespołów parlamentarnych w Sejmie VII-ej oraz poprzednich kadencji. Poza faktem, iż niejednokrotnie zespoły te nie wykazały się żadną aktywnością, to za skandaliczne należy uznać to, iż sami posłowie albo nie kojarzą faktu przynależności do danych zespołów lub nie wykluczają, iż jedynym kryterium, które stanowiło o ich przystąpieniu do tej szczególnej frakcji, były kwestie wyłącznie towarzyskie.

Również analizując niektóre oficjalne opracowania i wydawnictwa sygnowane przez którąś z kancelarii poświęcone problematyce funkcjonowania zespołów parlamentarnych trudno znaleźć tam informacje dotyczące dużej aktywności tych zrzeseń. W mojej ocenie sztandarowym przykładem mogą być „Zeszyty Senackie”, które 28. wydanie z 2015 r. poświęciły tematyce „Zespołów Parlamentarnych i Senackich w VIII Kadencji Senatu”¹⁰. Wymienione są tam zespoły, które działały zarówno w VIII kadencji Senatu, jak również te, które istniały we wcześniejszych kadencjach. Analizując aktywność wymienionych w publikacji zespołów, można odnieść wrażenie, iż jest ona marginalna względem prac senackich i sejmowych komisji. Aktywność zespołów ograniczała się głównie do organizacji posiedzeń oraz sporadycznego organizowania konferencji lub wystaw.

Jednakże warto również wskazać w tym przypadku na niedostateczną rolę edukacyjną mediów, które transmitując obrady posiedzeń Sejmu czy Senatu oraz przygotowując materiały publicystyczne i informacyjne, traktują pojęcie zespołu synonimicznie z pojęciem komisji, co może wprowadzać obywateli w błąd. Mogło to mieć miejsce np. w przypadku parlamentarnego zespołu ds. katastrofy smoleńskiej, który powszechnie opinia publiczna uznała za sejmową komisję oraz komisji rządowej badającej zdarzenia, które doprowadziły do największej katastrofy politycznej po 1989 roku w Polsce.

Innym problemem, a nawet plagą jest to, iż zespoły te powstają po to, aby posłowie mogli chwalić się swoją aktywnością i punktować w rankingach tworzonych przez media regionalne i ogólnopolskie. Wydaje się, iż takie postępowanie winno być również przedmiotem oceny ze strony komisji zajmujących się kwestiami etyki w Sejmie i Senacie, ponieważ nie tylko wprowadza wyborców w błąd, ale kładzie się również cieniem na wizerunku obu izb i podkopuje zaufanie obywateli do władzy

⁸ <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/parlamentarne-zespoły-poslowie-obowiazki,222,0,2410718.html> [dostęp: 8.03.2020].

⁹ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1559757,1,utrapienie-sejmu-zespoły-parlamentarne.read> [dostęp: 8.03.2020].

¹⁰ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/senat/zespoły/28_zeszyt_sprawozdanie_zespołow_net.pdf-- [dostęp: 16.06.2020].

ustawodawczej. Krzysztof Kasianiuk¹¹ w swojej bardzo ciekawej analizie poświęconej problematyce samoorganizacji parlamentarzystów, poddając analizie zespoły parlamentarne istniejące w Sejmie w kadencji w latach 2011-2015, wykazał jednoznacznie, iż zgodnie z istniejącymi przepisami w regulaminach zespołów winny one zbierać się w większości przypadków co najmniej 4 razy w roku, co w ciągu 4 lat kadencji winno oznaczać 16 posiedzeń. Na koniec kadencji 2015 stan ten osiągnęło jedynie 5 zespołów, do których zaliczały się:

- Zespół ds. Energetyki,
- Parlamentarny Zespół ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi,
- Parlamentarny Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych,
- Parlamentarny Zespół Przyjaciół Zwierząt,
- Parlamentarny Zespół ds. zbadania przyczyn katastrofy TU-154 z 10 kwietnia 2010 r.

Powyższe dane potwierdzają więc tezę mówiącą o tym, iż parlamentarzyści niezbyt poważnie traktują pracę w tych zespołach.

POSTULATY DE LEGE FERENDA

Istnienie zespołów parlamentarnych oraz zespołów sejmowych i senackich to zdaniem autora niniejszego artykułu funkcjonowanie w praktyce instytucji, która jest ze wszech miar niedoceniana oraz nieumiejętnie wykorzystywana. Niedoceniana jest zarówno przez parlamentarzystów, jak i opinię publiczną, zaś jej wykorzystywanie nadużywane jest do poprawiania statystyk dotyczących działalności posłów i senatorów. Inną kwestią jest również to, iż niemal niemożliwe jest wykazanie owoców pracy tych zespołów w postaci projektów ustaw.

Moim zdaniem, aby instytucja ta była skuteczna, a zarazem odzwierciedlała realną aktywność poselską i senatorską, należy zmodyfikować regulaminy sejmowe i senackie, które wprowadzą następujące rozwiązania:

a) utworzenie zespołu sejmowego będzie możliwe jedynie wówczas, gdy przynależność do niego zadeklaruje co najmniej 15 posłów, będących członkami różnych klubów lub kół poselskich lub są posłami niezależnymi;

b) utworzenie zespołu senackiego możliwe będzie jedynie wówczas, gdy przynależność do niego zadeklaruje co najmniej 10 senatorów, będących członkami różnych klubów i kół senackich lub są senatorami niezależnymi;

c) utworzenie zespołu parlamentarnego będzie możliwe jedynie w przypadku, gdy przynależność do niego zadeklaruje co najmniej 15 posłów oraz 10 senatorów, którzy reprezentują różne kluby i koła sejmowe oraz senackie;

¹¹ K. Kasianiuk, *Zespoły poselskie i parlamentarne jako forma samoorganizacji parlamentarzystów. Wyniki polskich badań eksploracyjnych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2016, nr 20, s. 137.

d) wprowadzenie nad pracami zespołów nadzoru Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu, rozważenie wprowadzenia nadzoru wspólnego w celu eliminowania zespołów, które istnieją jedynie na papierze i poza powołaniem zespołu lub dodatkowo wybraniem swoich prezydiów nie przejawiają żadnej aktywności. Warunkiem koniecznym upoważniającym do skorzystania przez prezydium Sejmu i Senatu z tego uprawnienia byłoby wprowadzenie regulaminowych obostrzeń, które nakazywałyby zespołom zbierać się minimum raz na kwartał. Te z zespołów, które nie spełniłyby tego wymogu, byłyby wykreślane z rejestru z mocy prawa. Dodatkową sankcją winien być nałożony na parlamentarzystów zakaz zakładania zespołów parlamentarnych o tematyce działania zbliżonej do tematyki likwidowanego zespołu przez okres pół roku danej kadencji Sejmu lub Senatu;

e) wprowadzenie zasady, iż wszystkie zespoły mogą być tworzone jedynie w odniesieniu do zakresu działania administracji rządowej. Pozwoli to zachować powagę obydwu izb parlamentarnych oraz wyeliminuje z bytu parlamentarnego tzw. zespoły egzotyczne, jak na przykład Parlamentarny Zespół ds. Badmintona lub zespół poświęcony nordic walking;

f) wprowadzenie w drodze nowelizacji przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nowej kategorii zrzeszeń parlamentarzystów, tzw. stowarzyszeń parlamentarnych. Ich ideą byłoby prowadzenie przez posłów i senatorów działalności, która do tej pory była przedmiotem prac zespołów parlamentarnych, lecz nie jest stricte powiązana z działaniami danego sektora administracji rządowej;

g) wprowadzenie zasady pozwalającej posłom i senatorom na udział w pracach maksymalnie trzech zespołów;

h) wprowadzenie w drodze ustawowej oraz regulaminowej możliwości powołania tzw. certyfikowanych ekspertów parlamentarnych, którzy poza pracownikami Kancelarii Sejmu i Senatu oraz stałymi ekspertami komisji sejmowych mieliby możliwość doradzania posłom i senatorom w zakresie problematyki objętej pracami danego zespołu;

i) wobec braku możliwości przyznania zespołom parlamentarnym prawa inicjatywy ustawodawczej należałoby wprowadzić tzw. interpelacje legislacyjne, które byłyby wnioskami zespołów parlamentarnych kierowanymi do właściwych komisji sejmowych lub senackich z wnioskiem o rozpoczęcie prac nad określonym projektem ustawy. Procedowanie nad nimi mogłoby odbywać się w trybie zbliżonym do rozpatrywania petycji;

j) wprowadzenie zakazu łączenia tematyki działania danego zespołu z zakresem odpowiadającej jej grupy bilateralnej.

Jedynie wówczas, gdyby spełnione zostały powyższe postulaty (lub znaczna ich część), ustawodawca oraz przedstawiciele nauki i szeroko rozumianej opinii publicznej, a zwłaszcza mediów, mieliby rzetelne dane, które umożliwiłaby dokonanie obiektywnej oceny wpływu zespołów na proces legislacyjny. Dzisiaj udzielenie tej odpowiedzi wydaje

się niemożliwe, choć musimy pamiętać o tym, iż zespoły nie są wyposażone w jakiegokolwiek instrumenty umożliwiające im aktywny udział w procesie legislacyjnym odbywającym się w Sejmie i Senacie, a ich aktywność lub jej brak jest wypadkową aktywności poszczególnych jej członków oraz ich siły politycznego przebiccia.

Powyższe postulaty nie tylko usprawnią pracę tych zespołów, ale mają na celu również poprawę oceny efektywności prac poselskich i senatorskich oraz poprawę wizerunku zarówno osób, które przynależą do danych zespołów, jak i samego Sejmu i Senatu. Dużym problemem w formułowaniu tez o charakterze postulatów *de lege ferenda* w opisywanej materii jest możliwości skorzystania z dorobku judykatury. W obecnym bowiem stanie prawnym kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, określone w art. 188 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. uniemożliwiają ingerencję Trybunału w prace zespołów parlamentarnych, co niewątpliwie utrudnia rozwój badawczy tego perspektywicznego w mojej ocenie zagadnienia z zakresu prawa parlamentarnego.

ANALIZA REGULAMINU ZESPOŁU PARLAMENTARNEGO NA PRZYKŁADZIE PARLAMENTARNEGO ZESPOŁU DS. PRAW PACJENTÓW W SEJMIE IX KADENCJI

W niniejszym rozdziale dokonana zostanie analiza regulaminu jednego z przykładowych zespołów parlamentarnych, które funkcjonują w Sejmie IX kadencji. Wybór autora padł na Parlamentarny Zespół ds. Praw Pacjentów, który w obecnym Sejmie powstał w dniu 20.11.2019 r.¹² Niniejsza analiza jego regulaminu będzie odbywać się w nawiązaniu do sformułowanych w poprzednim rozdziale postulatów o charakterze *de lege ferenda*.

Zespół i jego prace obsługiwane są przez Kancelarię Sejmu. Jednocześnie mimo że zespół nosi określenie „parlamentarny”, to na dzień 27.06.2020 r. w jego składzie osobowym nie zasiada żaden z senatorów, więc zespół ten winien być traktowany jako zespół sejmowy. Ponadto w skład zespołu wchodzi jedynie 10 posłów, spośród których wszyscy należą do Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. Niespełnione są tu jakiegokolwiek kryteria mówiące o apolityczności zespołu oraz jego reprezentatywności na forum Sejmu. Dlatego też warto zestawić te dane statystyczne nie tylko ze sformułowanymi wcześniej postulatami *de lege ferenda*, ale również z przepisami zawartymi w regulaminie zespołu.

Regulamin ten składa się z zaledwie sześciu paragrafów, które zostaną szczegółowo omówione. W §1 regulaminu wskazano podstawę prawną jego utworzenia, na którą składają się przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz przepisy Regulaminu Sejmu. Kontrowersje budzi jednak już ustęp drugi ww. paragrafu, w którym czytamy: „Zespół tworzą posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej, którzy wyrazili akces do pracy w Zespole i stanowią niepolityczną grupę,

¹² <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=624> [dostęp: 16.06.2020].

zainteresowaną problematyką praw pacjentów w systemie ochrony zdrowia w Polsce”. Literalne potraktowanie tego przepisu uniemożliwiłoby więc istnienie tego zespołu z powodu sprzeczności z dwoma kryteriami. Są to bowiem zarówno kryterium podmiotowe, jak i kryterium formalne rozumiane *sensu largo*. Skoro bowiem w regulaminie zespołu napisane jest iż „tworzą go posłowie i senatorowie” i przy zastosowaniu logicznej metody wykładni uznać należy, iż w zespole do jego prawidłowego funkcjonowania oraz wykonywania zadań regulaminowych, a co za tym idzie – możliwości formalnego istnienia – konieczne jest zasiadanie w nim zarówno przedstawiciele Sejmu, jak i Senatu. Brak posłów lub senatorów na liście członków tego zespołu winien skutkować bądź to jego rozwiązaniem przez Marszałka Sejmu, bądź też automatyczną tzn. *ex lege* zmianą nazwy z „parlamentarny” na „sejmowy”. Właśnie z tego typu działaniem winniśmy mieć do czynienia w opisywanej sytuacji.

Kolejnym kryterium, które według autora jest zgodne z jego postulatami, a jednocześnie uniemożliwia funkcjonowanie zespołu w obecnej formie, jest to, iż na chwilę obecną do zespołu przynależą jedynie posłowie PiS, co w oczywisty sposób sprzeczne jest wymogiem, aby posłowie ci stanowili niepolityczną grupę zainteresowaną problematyką praw pacjenta.

Zespół funkcjonujący w tego typu składzie osobowym nie jest również w jakikolwiek sposób reprezentatywny. Dlatego również z tego powodu mógłby ulec likwidacji.

Ciekawym sformułowaniem, które, jak pokazuje praktyka funkcjonowania zespołów parlamentarnych może być niezwykle istotne, jest kwestia formalnego przystąpienia posła lub senatora do prac w zespole. Niezwykle problematyczne wydaje się tu zastosowanie sformułowania „wyrazili akces do pracy w Zespole”. Wynika bowiem z tego, iż członkiem tego zespołu oraz wielu innych może być każdy poseł lub senator, który wyrazi swoje oświadczenie woli o dołączeniu do zespołu, jeżeli jest zainteresowany tematyką pracy w tym zespole.

Banalnie proste sformułowanie może być źródłem wielu problemów, o czym świadczy zdarzenie z VI kadencji Sejmu. Poseł Janusz Palikot zgłosił akces do pracy w Parlamentarnym Zespole ds. Zbadania Przyczyn Katastrofy TU-154M z 10 kwietnia 2010 r., jednakże na mocy uchwały Prezydium Zespołu poseł ten nie został dopuszczony do prac w zespole parlamentarnym. Sytuacja ta była poddana gruntownej analizie prawnej przeprowadzonej przez Andrzeja Szymta oraz Piotra Czarnego¹³. Wynika z niej m.in. kilka istotnych kwestii. Między innymi to, iż Marszałek Sejmu lub Senatu nie ma żadnych kompetencji władczych czy nadzorczych, a tym bardziej kontrolnych wobec zespołów tworzonych przez poszczególne izby, ponieważ zespoły te nie są organami ani Sejmu, ani Senatu. W ramach swoich kompetencji marszałkowie mogą się jednak zwracać do zespołów i ich członków z pewnymi propozycjami oraz sugestiami. Kolejną trafną uwagą jest to, iż posłom lub

¹³ Zob. Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 4(28) 2010, s. 43-58.

senatorom, którym odmówiono akcesu do prac w danym zespole, nie przysługuje jakiegokolwiek roszczenie o przyjęcie do tego zespołu oraz w ogóle odmowa taka nie stanowi naruszenia prawa. Z naruszeniem prawa mielibyśmy jednak do czynienia wówczas, gdyby podstawą odmowy było stosowanie kryteriów dyskryminacyjnych wobec parlamentarzysty lub naruszających zasady równości oraz gdyby członkostwo w zespole było uzależnione jedynie od zastosowania kryterium politycznego. To ostatnie zarezerwowane jest bowiem wyłącznie dla klubów i kół poselskich i senatorskich. Istnienie określenia „niepolityczny” w regulaminie Zespołu ds. Praw Pacjentów jest jak najbardziej zasadne i oddaje istotę tworzenia zespołów, szkoda jedynie, iż stan faktyczny (obecność w nim wyłącznie posłów PiS) nie odzwierciedla zapisów w regulaminie.

W dalszej części regulaminu Zespołu ds. Praw Pacjentów znajdziemy przepis mówiący o tym, iż przynależność do zespołu jest dobrowolna. W § 2 regulaminu znajdziemy wymienione zadania zespołu, do których należą w szczególności:

- a) wzmacnianie dialogu z organizacjami pacjenckimi;
- b) wzmacnianie roli organizacji pacjenckich w tworzeniu rozwiązań prawnych w zakresie służby ochrony zdrowia;
- c) inicjowanie debaty publicznej na temat bieżących problemów dotyczących naruszania lub nieprzestrzegania praw pacjentów;
- d) promowanie dobrych rozwiązań służących poprawie funkcjonowania pacjenta w systemie ochrony zdrowia;
- e) promowanie działań zmierzających do równości praw pacjentów w dostępie do świadczeń w ochronie zdrowia;
- f) tworzenie zasad i dobrych praktyk funkcjonowania jednostek ochrony zdrowia uwzględniających ochronę praw pacjenta;
- g) proponowanie kierunków zmian w systemie ochrony zdrowia w zakresie praw pacjentów;
- h) aktywny udział w procesie tworzenia prawa w służbie ochrony zdrowia jako podmiot doradczy w zakresie istotnych aspektów z punktu widzenia pacjenta.

Zadania te tożsame są jednak z zakresem pracy sejmowej i senackiej komisji zdrowia, co podważa w mojej ocenie sens istnienia tego zespołu, natomiast celowe wydawałoby się powołanie np. specjalnej podkomisji ds. praw pacjenta funkcjonującej w ramach właściwych komisji zdrowia.

Należy zauważyć, iż we wskazanych wyżej zadaniach tego zespołu nie ma mowy o jakichkolwiek działaniach legislacyjnych, które mogłyby być przedmiotem jego prac.

Niezwykle ważną kwestię znajdziemy w § 4 regulaminu tego zespołu. Mówi on o tym, iż zespół obraduje na posiedzeniach, które odbywają się nie rzadziej niż raz na kwartał. Niestety, z informacji zamieszczonych na stronie Kancelarii Sejmu wynika, iż od momentu swojego założenia do chwili obecnej (16.06.2020 r.) zespół ten odbył tylko jedno posiedzenie w dniu 12.12.2019 r., na którym wybrano prezydium oraz

omówiono sprawy organizacyjne. Od tamtego czasu brak jakiegokolwiek oficjalnej aktywności zespołu oraz członków występujących w jego imieniu.

W większości przypadków zespoły nie są areną walki politycznej, dlatego też zawierają w swych regulaminach przepisy mówiące o tym, iż decyzje zapadają w drodze konsensusu, a głosowania przeprowadza się w sprawach spornych. Dokładnie taka regulacja zawarta jest w akcie określającym zasady organizacyjne zespołu ds. praw pacjentów.

Na wskazanym powyżej przykładzie zespołu widać, jak wiele mogłoby zmienić wprowadzenie przedstawionych w punkcie III postulatów *de lege ferenda*.

W obecnym bowiem kształcie Parlamentarny Zespół ds. Praw Pacjentów nie spełnia kryteriów reprezentatywności, co powinno skutkować odarciem go z przymiotnika „parlamentarny”. Brak możliwości ingerencji ze strony Marszałka Sejmu uniemożliwia również rozwiązanie zespołu, którego działalność jest w 100 procentach martwa, a który dodatkowo dubluje (przynajmniej na papierze) niepotrzebnie zakres prac właściwy dla komisji zdrowia. Dlatego też zrealizowanie w/w postulatów poprzez głęboką nowelizację zarówno regulaminów izb, jak i zmiany ustawy w mojej ocenie może doprowadzić do poprawy faktycznego działania zespołów, przekształcając je w efektywne „narzędzia” służące do realizacji określonych celów politycznych i legislacyjnych.

Aby to się jednak stało, oprócz samych zmian formalnoprawnych konieczna będzie również refleksja ze strony samych parlamentarzystów na temat sensowności tworzenia niektórych zespołów oraz zasadach ich uczestnictwa w pracach tych zespołów, do których będą przynależać. Inaczej zespoły parlamentarne będą stanowić swoisty „symulator”. Symulator, który symuluje aktywność posłów i senatorów, samego parlamentu oraz ich własną. Obecny wykaz zespołów, które działają w Sejmie i Senacie, pokazuje dobitnie, iż instytucja ta stała się wynaturzona, dublując nie tylko prace komisji sejmowych, ale również i innych zespołów, co w mojej ocenie w żaden sposób nie przynosi się na efektywność legislacyjną¹⁴.

PODSUMOWANIE

Dokonując podsumowania powyższych wywodów, należy stwierdzić, iż zespoły funkcjonujące w Sejmie oraz Senacie są formułą, która w obecnym stanie prawnym oraz praktyce ich funkcjonowania nie spełnia należycie swej roli. Rozwiązaniem, które wzmocniłoby ich rolę oraz podniosło prestiż zarówno samych zespołów, jak i Sejmu i Senatu, a także działających w ich ramach parlamentarzystów, wydaje się wprowadzenie wymienionych wyżej postulatów *de lege ferenda*.

¹⁴ Szczegółowy wykaz zespołów obsługiwanych przez Kancelarię Sejmu i Kancelarię Senatu dostępny jest na stronach wspomnianych kancelarii:

1. <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOLY&NrKadencji=9> [dostęp: 1.07.2020].
2. <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoły/senackie.html> [dostęp: 1.07.2020].
3. <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoły/parlamentarne.html> [dostęp: 1.07.2020].

Dopiero po odpowiednim zmodyfikowaniu ustawy o wykonywaniu mandatu przez posłów i senatorów oraz regulaminów obu izb możliwe będzie dokonanie obiektywnej oceny ich pracy oraz potencjalnego wpływu na proces legislacyjny.

Bibliografia

Literatura:

Grzybowski M., *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.

Kamiński M.A., *Status prawny klubów i kół parlamentarnych w Sejmie RP*, Toruń 2015.

Kasianiuk K., *Zespoły poselskie i parlamentarne jako forma samoorganizacji parlamentarzystów. Wyniki polskich badań eksploracyjnych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2016, nr 20.

Sypniewski W., *Informacja w sprawie trybu i zasad tworzenia klubów parlamentarnych oraz kół i zespołów poselskich. Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn BSiE* 1994, nr 4.

Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 4(28) 2010.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 9 maja 1996 o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1799).

Strony internetowe:

<http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOLY&NrKadencji=9> [dostęp: 1.07.2020]

<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/parlamentarne-zespoły-poslowie-obowiazki,222,0,2410718.html> [dostęp: 08.03.2020].

<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1559757,1,utrapienie-sejmu-zespoły-parlamentarne.read> [dostęp: 8.03.2020].

<https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoły/parlamentarne.html> [dostęp: 1.07.2020].

<https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoły/senackie.html> [dostęp: 7.01.2020].

<http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=624> [dostęp: 16.06.2020].

https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/senat/zespoły/28_zeszyt_sprawozdanie_zespolow_net.pdf-- [dostęp: 16.06.2020].

<https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1993-01-26,u,10,92,222,orzeczenie.html> [dostęp: 30.06.2020].

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> [dostęp: 30.06.2020].

<https://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/> [dostęp: 30.06.2020].