

Janusz Mordwiłko

Opinia prawna na temat potrzeby przeprowadzenia na posiedzeniu Sejmu głosowania w sprawie odwołania ze stanowiska członka Prezydium Sejmu, w wypadku złożenia przez tę osobę rezygnacji z zajmowanego stanowiska¹

Legal opinion on whether there is need to take a vote, during the sitting of the Sejm, to remove from office of the member of the Presidium of the Sejm in the event of his/her resignation: The opinion analyses the possibility of removal from office of the Marshal (Speaker) and Vice-Marshals (Deputy Speakers) of the Sejm. In the author's view, the provision contained in the amendment to the Standing Orders (2008) making possible such a remove is not compatible with Article 110 (1) of the Constitution, which does not relate to appointment of a Marshal or Vice-marshals, but rather deals with the "election" of a Marshal (which would imply his/her irremovability during the term of parliament). He also points to the controversies relating to the possibility of an appropriate application of the provision on resignation from the function of Marshal when the Vice-Marshal has been removed from office. Such an interpretation seems to be abuse of law, since an appropriate application of the provisions in similar situations cannot be assumed, but should rather be expressly formulated in a legal provision. From an analysis of Article 10a (5) of the Standing Orders of the Sejm it follows that the future regulation should be made more specific, particularly by the inclusion of the case of death and the conditions of resignation of the Vice-Marshal.

Keywords: Speaker of parliament | removal from office | Presidium of the Sejm | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: Marszałek Sejmu | odwołanie ze stanowiska | Prezydium Sejmu | regulamin Sejmu

Docent doktor, Uniwersytet Warszawski, ekspert ds. legislacji BAS;
j.mordwilko@wpia.uw.edu.pl.

Zagadnienie odwoływalności Marszałka Sejmu oraz wicemarszałka wywołuje od początku III Rzeczypospolitej Polskiej kontrowersje. Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 roku było ono przedmiotem kilku opinii sporządzonych

¹ Opinia sporządzona 4 lutego 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-238/13.

przez sejmowe Biuro Studiów Ekspertyz. Mała Konstytucja z 1992 r., a za nią Konstytucja z 1997 r. nie przewidywały odwoływalności Marszałka. Artykuł 110 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: *Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków*, natomiast Konstytucja milczy o odwoływalności. Nowela z 2008 r. do regulaminu Sejmu wprowadziła przepisy o odwoływalności, gdy idzie o Marszałka Sejmu w trybie tzw. konstruktywnego wniosku o odwołanie (art. 10a ust. 1 regulaminu Sejmu), w wypadku wicemarszałka odwoływalności prostej (art. 10a ust. 5 regulaminu Sejmu). Regulacja dotycząca odwoływalności Marszałka i wicemarszałka nie jest kompatybilna z art. 110 ust. 1 Konstytucji, ten bowiem stanowi nie o powoływaniu Marszałka i wicemarszałków, ale o „wyborze” Marszałka (co sugerowałoby nieodwoływalność w trakcie kadencji). Ponadto przepis Konstytucji nie stanowi o odwoływalności, co oznacza, że w tej sytuacji pozostaje tylko przyjęcie domniemania zgodności przepisów regulaminowych w omawianym zakresie z Konstytucją, dopóki nie zostaną one podważone w procesie kontroli konstytucyjności.

W minionym okresie dwukrotnie wypowiedziano się, gdy idzie o głosowanie dotyczące odwoływalności, w wypadku rezygnacji członka Prezydium Sejmu. Wicemarszałek Sejmu A. Lepper zrzekł się stanowiska wicemarszałka, a Sejm głosował nad przyjęciem jego rezygnacji². Podobnie postąpiono w wypadku rezygnacji z funkcji Marszałka przez M. Jurka³. Cała procedura odwoływalności Marszałka i wicemarszałków była *preater legem*, gdyż przepisy konstytucyjne i regulaminowe odwoływalności nie przewidywały, a skoro nie przewidywały, to nie określały także trybu postępowania odwoławczego. Odwołanie przez Sejm, w przypadku rezygnacji pełniącego urząd, było rozwiązaniem zabezpieczającym klarowność ustąpienia ze stanowiska (uściślało termin zaprzestania pełnienia funkcji i zapewniało jawność przez publikację uchwały Sejmu). Wprowadzało jednak trudny do pełnej akceptacji czynnik gry politycznej, zachodziła bowiem możliwość nieprzyjęcia w głosowaniu sejmowym aktu rezygnacji, zatem swoistego sondażu zaufania przez członków Prezydium Sejmu. Odrzucenie w głosowaniu przez Sejm rezygnacji ze stanowiska stwarzało także sytuację przymusu pełnienia urzędu. Trzeba również przyjąć, że nawet w wypadku prawnego ustanowienia instytucji odwoływalności przepisy powinny wyraźnie określać możliwość nieprzyjęcia rezygnacji, tak np. Konstytucja w art. 162 ust. 4 przewiduje, że Prezydent RP, otrzymując dymisję Rady Ministrów, może odmówić jej przyjęcia. Z kolei art. 247 § 1 w związku z art. 249 § 1 Kodeksu wyborczego przewiduje przesłankę wygaśnięcia mandatu poselskiego z powodu zrzeczenia się mandatu, wygaśnięcie to stwierdza

² Sprawozdanie Stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu w dn. 9 maja 2006 r., V kad., s. 5.

³ Sprawozdanie Stenograficzne z 40. posiedzenia Sejmu w dn. 27 kwietnia 2007 r., V kad., s. 804.

Marszałek Sejmu, a jego postanowienie publikowane jest w organie promulgacyjnym „Monitor Polski”. Konstrukcja Kodeksu wyborczego jest poprawna, ponieważ wola zrzeczenia się mandatu jest ostateczna (nieodwoływalna), nie podlega zatem grze politycznej, a jednocześnie istnieje uprawniony organ do stwierdzenia rezygnacji z pełnienia mandatu.

Nowelizacja regulaminu Sejmu w 2008 r. wprowadziła do niego przepisy o odwoływalności Marszałka i wicemarszałków. Regulamin, w aktualnym brzmieniu, przewiduje dwa przepisy prowadzące do wygaśnięcia stanowiska Marszałka i wicemarszałka. Jeden przepis, złożony z kilku jednostek legislacyjnych (art. 10a regulaminu Sejmu), regulujący zagadnienie odwołania z funkcji Marszałka lub wicemarszałka, drugi (art. 10b regulaminu Sejmu) stanowiący o innych przyczynach utraty stanowiska Marszałka (już nie wicemarszałka) spowodowanych śmiercią Marszałka Sejmu lub rezygnacją z funkcji Marszałka Sejmu. Przepis art. 10b regulaminu Sejmu, traktując o dwóch przesłankach utraty stanowiska marszałka, określa konsekwencję wygaśnięcia funkcji, stanowiąc, że w tych dwóch przypadkach obowiązki Marszałka Sejmu: *wynikające z regulaminu Sejmu sprawuje najstarszy wiekiem wicemarszałek Sejmu do wyboru nowego Marszałka Sejmu.*

Regulaminowe rozróżnienie sytuacji odwołania Marszałka Sejmu w trybie konstruktywnego „wotum nieufności” (art. 10a regulaminu Sejmu) od sytuacji zaprzestania pełnienia funkcji z powodu śmierci lub rezygnacji (art. 10b regulaminu Sejmu) zdaje się świadczyć, że w pierwszym przypadku (art. 10a) mamy do czynienia z konstruktywnym odwołaniem, w drugim zaś (art. 10b) z bezwzględny zaprzestaniem pełnienia funkcji z przyczyny nieodwracalnej, tj. śmierci lub woli rezygnacji. Należy, moim zdaniem, przyjąć, na gruncie regulaminowym, ostateczność zaprzestania pełnienia funkcji zarówno w wypadku śmierci, jak i w wypadku rezygnacji. W świetle przepisów regulaminowych trafne zatem będzie zerwanie z praktyką odwoływania Marszałka przez Sejm z powodu złożonej przez niego rezygnacji (przypomnę, że z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w wypadku Marszałka M. Jurka). Brak w przeszłości prawnej regulacji konsekwencji rezygnacji z funkcji Marszałka (co dzisiaj określa art. 10b regulaminu Sejmu) uzasadniał w jakimś stopniu procedurę odwoływania przez Sejm, w sytuacji rezygnacji z funkcji. Aktualnie art. 10b regulaminu Sejmu zabezpiecza istnienie kierowniczego organu Sejmu, bo obowiązki Marszałka, w wypadku jego nieoczekiwanej rezygnacji przejmuje jeden z wicemarszałków.

Gdy idzie o wicemarszałka, regulamin Sejmu przewiduje tryb tzw. prostego odwołania (art. 10a ust. 5 regulaminu). Następuje ono na „wniosek” złożony przez odpowiednią liczbę posłów. Pominięcie w regulacji regulaminowej instytucji rezygnacji (a także śmierci) wynika z oczywistego uprawnienia każdego piastuna funkcji publicznej do zrezygnowania ze stanowiska w sferze życia publicznego. Regulamin nie określił konsekwencji rezygnacji, tak jak uczynił

to w odniesieniu do Marszałka Sejmu, bo nie zachodziła (i nie zachodzi) taka potrzeba – stanowisko wicemarszałka nie musi być obsadzone, Sejm ma bowiem wybierać więcej niż jednego wicemarszałka (art. 110 ust. 1 Konstytucji stanowi o wyborze przez Sejm „wicemarszałków”).

Zapisanie w regulaminie art. 10b pozwoliło na konstatację, że w razie rezygnacji Marszałka z pełnionej funkcji nie zachodzi potrzeba odrębnego głosowania izby nad jego aktem rezygnacji. Odpowiedni wicemarszałek na podstawie art. 10b przejmuje obowiązki Marszałka. Wydaje się, że wstąpienie wicemarszałka w obowiązek Marszałka powinno zostać przyobleczone w formę postanowienia. Postanowienie odpowiedniego wicemarszałka podjęte na mocy art. 10b pkt 2 regulaminu Sejmu określałoby z jednej strony termin zakończenia pełnienia funkcji przez Marszałka, z drugiej precyzowało termin objęcia obowiązków marszałkowskich przez wicemarszałka.

Czy zachodzi zatem analogiczna zbędność głosowania przez izbę nad rezygnacją ze stanowiska wicemarszałka? Można byłoby przyjąć, że regulaminowy przepis o rezygnacji z funkcji Marszałka ma odpowiednie zastosowanie do wicemarszałka. Taka interpretacja wydaje się jednak nadużyciem prawa, bowiem odpowiednie zastosowanie przepisów do podobnych sytuacji nie może być domniemywane, lecz musi być ono wyrażone *expressis verbis* w przepisie prawnym. Brzmienie art. 10a ust. 5 regulaminu Sejmu zdaje się wskazywać, że regulamin przewiduje w wypadku wicemarszałka tylko instytucję odwołania, której źródłem może być m.in. rezygnacja ze stanowiska. Wskazaliśmy już, że odwołanie wicemarszałka, przewidziane w art. 10a ust. 5 regulaminu Sejmu, przeprowadzane jest na wniosek złożony przez co najmniej 15 posłów. Polityczny tryb desygnowania kandydatur na stanowiska wicemarszałków sprawia, że o odwołanie wicemarszałka powinna zwrócić się do Sejmu polityczna grupa co najmniej 15 posłów (w istocie przynależnych do klubu poselskiego) z własnej niejako inicjatywy albo na wniosek grupy (klubu) 15 posłów z powodu rezygnacji wicemarszałka ze stanowiska. Przepis art. 10a ust. 5 regulaminu Sejmu zdaje się odzwierciedlać koncepcję politycznego składu wicemarszałków w Prezydium Sejmu. Kandydatury na stanowiska wicemarszałków zgłaszają kluby polityczne, to one więc w istocie wnioskuje o odwołanie „reprezentującego” ich wicemarszałka. Przyczyny przedłożenia przez klub poselski wniosku o odwołanie wicemarszałka są wewnętrzną sprawą członków klubu poselskiego. Powody złożenia wniosku o odwołanie wicemarszałka przez klub poselski mogą wynikać z politycznej sytuacji i stosunków wewnątrz klubu, mogą też wynikać z rezygnacji wicemarszałka w przeszłości zgłoszonego na to stanowisko przez klub.

Wniosek grupy co najmniej 15 posłów, złożony na podstawie art. 10a ust. 5 regulaminu Sejmu, powinien zostać poddany pod głosowanie w Sejmie. Sejm nie jest upoważniony do głosowania o odwołanie wicemarszałka na podstawie samej rezygnacji wicemarszałka ze stanowiska. Sejm w świetle art. 10a ust. 5

regulaminu Sejmu nie może wyręczać posłów, a w istocie klubu poselskiego. Poddanie pod głosowanie tylko samej rezygnacji wicemarszałka mogłoby spowodować jej nieprzyjęcie przez izbę i trwanie na stanowisku wicemarszałka wbrew jego woli i zapewne wbrew woli klubu, tworząc nienaturalny stan prawno-polityczny i bliżej nieokreślony status wicemarszałka, który zrezygnował, a nie został odwołany.

Analiza przepisu art. 10a ust. 5 regulaminu Sejmu pokazuje, że w przyszłości regulacja powinna zostać sprecyzowana przede wszystkim przez uwzględnienie okoliczności śmierci oraz przesłanki rezygnacji przez wicemarszałka.