

Piotr Chybalski

## Opinia prawna w sprawie uprawnień posłów niezrzeszonych – według pytań szczegółowych<sup>1</sup>

**Legal opinion on the powers of non-aligned Deputies – according to specific questions:** The author emphasizes the formal equality of the Deputies founded on the provisions of the Constitution. He points out the impossibility of extending the time for speech of non-aligned Deputies over six minutes for the entire sitting of the Sejm. The term “speech” should not be understood as any of the instances of taking floor by a Deputy, but only those in which they present their views on the issue considered at the meeting of the Sejm. Referring to the rules of procedure of the Sejm, he claims that posing questions by non-aligned Deputies during the third reading shall depend the consent of the Marshal of the Sejm. The author also emphasizes that, in the light of Article 45 para. 1 of the Standing Orders of the Sejm, it is not allowed to submit amendments during the second reading by any of the Deputies individually.

**Keywords:** voting | Deputy | Standing Orders of the Sejm | legislative procedure

**Słowa kluczowe:** głosowanie | poseł | regulamin Sejmu | postępowanie ustawodawcze

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na cztery pytania. Wszystkie łączą się tematycznie, wiążąc się z problematyką możliwości uczestnictwa w pracach Sejmu, ściślej mówiąc w posiedzeniach izby, przez posłów niezrzeszonych. Stąd przed odniesieniem się do poszczególnych pytań celowe jest ogólne omówienie przepisów regulaminu Sejmu, których zakres regulacji obejmuje posłów niezrzeszonych.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 7 listopada 2014 r. na zlecenie Klubu Poselskiego Sojusz Lewicy Demokratycznej; BAS-WAUip-2362/14.

## Uwagi ogólne

Zjawisko zrzeszania się parlamentarzystów we frakcje parlamentarne jest typowe dla współczesnego parlamentarizmu. Organizacje polityczne przedstawicieli stanowią stały element właściwie wszystkich ciał przedstawicielskich. Na gruncie prawa polskiego możliwość zrzeszania się posłów i senatorów we frakcje oparte na „zasadzie politycznej” jest *expressis verbis* przewidziana w art. 17 ust. 1 (Sejm) i 2 (Senat) ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. nr 7, poz. 29, ze zm.). Oba przepisy odsyłają do odpowiednich uregulowań zawartych w regulaminach Sejmu i Senatu. W odniesieniu do Sejmu regulamin tej izby w art. 8 określa szczegółowe zasady funkcjonowania klubów i kół. Zarazem należy pamiętać, że dopuszczalność zrzeszania się parlamentarzystów we frakcje polityczne nie została *explicite* przewidziana w przepisach Konstytucji RP. W pełni mieści się ona jednak w art. 104 ust. 1 Konstytucji, w którym statuuje się zasadę tzw. wolnego mandatu parlamentarnego, a także w art. 11, określającym zasadę pluralizmu politycznego oraz podstawowe zadania partii. Zagadnienie skutków członkostwa parlamentarzysty w partiach politycznych czy frakcjach parlamentarnych – będących zwykle emanacją partii – dla praktyki sprawowania mandatu przedstawicielskiego od dawna stanowi przedmiot zainteresowania doktryny. Prezentacja piśmiennictwa jest jednak w niniejszym tekście niecelowa<sup>2</sup>.

Polityczne zrzeszenia posłów i senatorów mają uprzywilejowaną pozycję w obu izbach. W odniesieniu do Sejmu warto przykładowo odnotować, że kluby oraz niektóre koła uprawnione są do reprezentacji w Konwencji Seniorów (art. 15 ust. 1 regulaminu Sejmu), tj. w głównym organie politycznym izby, zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu. Uzyskują również liczne przywileje w toku prac Sejmu, zarówno na podstawie przepisów regulaminu (np. dotyczących organizacji posiedzeń, zob. dalszą część tekstu), jak i praktyki parlamentarnej (np. podział miejsc w komisjach sejmowych). Formalna równość parlamentarzystów, którą da się, w moim przekonaniu, uzasadnić przepisami Konstytucji, sprawia, że przepisy regulaminowe nie mogą zapewniać monopolu frakcji parlamentarnych na determinowanie sposobu funkcjonowania Sejmu czy Senatu. Stąd wiele przepisów regulaminowych wprowadza możliwość grupowego wykonywania przez parlamentarzystów określonych uprawnień, nie wymagając jednocześnie, aby grupy te skupiały członków tej samej frakcji parlamentarnej (np. art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, określający wymogi korzystania przez posłów z prawa inicjatywy ustawodawczej). Również w potrzebie zapewnienia możliwości udziału w pracach izby wszystkim posłom, nie tylko zrzeszonym

<sup>2</sup> Zob. jednak np. L. Garlicki, *Komentarz do art. 104 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, s. 14.

w kluby czy koła, należy szukać *ratio legis* przepisów odnoszących się *stricto* do posłów niezrzeszonych. Chodzi tu o podstawowy w kontekście niniejszej opinii art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu, a także jego art. 194 ust. 8.

### Wykładnia art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu

Przywołany przepis, zgodnie z którym czas przeznaczony na przemówienia posła niezrzeszonego nie może trwać łącznie dłużej niż 6 minut podczas jednego posiedzenia Sejmu, został wprowadzony nowelą regulaminu Sejmu z 23 kwietnia 2003 r. (M.P. nr 23, poz. 337). Zwraca uwagę fakt, że w toku prac nad wskazaną zmianą regulaminu nie wywołał on jakichkolwiek kontrowersji, przynajmniej podczas tych prac, których dokumentacja znajduje się w Systemie Informacyjnym Sejmu<sup>3</sup>. Wydaje się jednak, że wprowadzenie go było obiektywnie zasadne – z uwagi na zmieniającą się praktykę organizacji obrad plenarnych Sejmu.

Na gruncie przepisów regulaminowych podstawową formą rozpatrywania przez izbę poszczególnych punktów porządku dziennego są wystąpienia posłów w trybie art. 179 i 180 regulaminu Sejmu. Prawo wystąpienia przysługuje posłom, którzy zapiszą się do głosu u sekretarza Sejmu (art. 179 ust. 2 regulaminu Sejmu). Czas wystąpienia nie może przekroczyć 10 minut, z wyjątkiem wystąpień klubowych, które nie mogą przekraczać 20 minut, chyba że zostaną ustalone inne limity (art. 180 ust. 1 regulaminu Sejmu). W debacie nad daną sprawą poseł może zabierać głos tylko dwa razy. Powtórne przemówienie posła w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut (art. 180 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Opisana wyżej organizacja obrad umożliwia zabranie głosu przez wszystkich posłów, niezależnie od tego, czy przynależą do klubu bądź koła, czy też są posłami niezrzeszonymi. Przywołane przepisy nie różnicują bowiem posłów, wprowadzając jedynie drobną preferencję (dłuższy dopuszczalny czas wystąpienia) dla wystąpień klubowych. Praktyka stosowania regulaminu Sejmu ukształtowała się jednak w takim kierunku, że powyższe przepisy stały się w istocie martwe, na pierwszy plan zaś wysunęła się organizacja obrad izby w jednej z dwóch formuł mających podstawę prawną w art. 181 regulaminu Sejmu. Najczęściej przeprowadza się debaty w formie oświadczeń w imieniu klubów i kół (art. 181 ust. 3), natomiast rzadziej, zwykle w wypadku prac nad szczególnie doniosłymi kwestiami, np. nad projektem ustawy budżetowej, stosuje się formę, o której mowa w art. 181 ust. 1 regulaminu Sejmu, tj. debatę w ramach limitów czasowych przysługujących klubom i kołom po-

<sup>3</sup> Zob. przebieg prac nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1247/IV kad., <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1247.htm>.

selskim<sup>4</sup>. Co ciekawe, regulamin nie determinuje sposobu ustalenia limitów czasowych stosowanych w obu powyższych formułach obrad. Oznacza to, że kwestia ta została pozostawiona praktyce parlamentarnej. W odniesieniu do obrad w trybie art. 181 ust. 3 regulaminu Sejmu zwykle ustala się jednolity czas wystąpień dla wszystkich klubów oraz odpowiednio mniejszy dla kół<sup>5</sup>. Limity te, zależne od liczby członków klubów i kół, ustalane są w toku uzgodnień między poszczególnymi frakcjami<sup>6</sup>. Podobnie w wyniku uzgodnień między klubami i kołami ukształtował się – bez wyraźnej podstawy regulaminowej – podział debat przeprowadzanych w trybie art. 181 ust. 1 regulaminu Sejmu na krótką, krótką przedłużoną, średnią i długą.

Obie zarysowane wyżej formy organizacyjne nie regulują kwestii zabierania głosu przez posłów niezrzeszonych, gdyż, jak wynika z przepisów regulaminowych, ograniczają się do kwestii występowania w imieniu klubów i kół. Stąd wprowadzenie w 2003 r. do regulaminu Sejmu art. 181 ust. 4 należy uznać za słuszny krok. W przeciwnym razie albo należałoby umożliwić posłom niezrzeszonym zabieranie głosu wbrew dyspozycji regulaminowej, albo odmawiać im aktywnego udziału w debatach sejmowych. Druga ewentualność wydaje się jednak niedopuszczalna, gdyż w praktyce uniemożliwia części posłom wykonywanie podstawowej czynności w ramach sprawowania mandatu (por. np. art. 14 ust. 1 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł ma prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów). Wydaje się, że takie ograniczenie stałoby w sprzeczności ze wspomnianą wcześniej wynikającą z przepisów konstytucyjnych formalną równością statusu prawnego wszystkich parlamentarzystów.

Artykuł 181 ust. 4 regulaminu Sejmu ustanawia 6-minutowy limit przemówień posłów niezrzeszonych w skali jednego posiedzenia Sejmu. W moim przekonaniu ograniczenie czasowe wprowadzono w tym przepisie w sposób bezwzględny, co oznacza, że Marszałek Sejmu nie jest uprawniony do ewentualnego przedłużenia czasu przemówień posłów niezrzeszonych ponad 6 minut liczone dla całego posiedzenia. Taki wniosek można uzasadnić systemowo. Analizowany przepis został bowiem zawarty w art. 181 regulaminu Sejmu, w którym nie występuje dopuszczalność przedłużania czasu wystąpień. Odnaleźć ją można jedynie w art. 180 ust. 3 regulaminu Sejmu, który stanowi jedną

<sup>4</sup> Zob. np. wypowiedź Marszałka Sejmu podczas pierwszego dnia 77. posiedzenia Sejmu VII kadencji, Sprawozdanie stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 8 października 2014 r., s. 20.

<sup>5</sup> Zob. np. wypowiedź Marszałka Sejmu podczas pierwszego dnia 78. posiedzenia Sejmu VII kadencji, Sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 21 października 2014 r., s. 4.

<sup>6</sup> Zob. informację o aktualnym rozkładzie limitów czasowych, [http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agenda.xsp?symbol=CZASY\\_DEBAT](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agenda.xsp?symbol=CZASY_DEBAT).

z regulacji odnoszących się do omówionej wyżej pierwotnie podstawowej formy organizacji obrad (niestosowanej obecnie).

Wykładnia występującego w art. 181 ust. 4 pojęcia „przemówienia” sprawia poważne trudności. Wydaje się, że „przemówienie” należy interpretować w taki sam sposób, jak w innych przepisach regulaminu, w których ono występuje. Warto zwrócić uwagę, że, wyjąwszy art. 176 ust. 3 regulaminu Sejmu, który daje posłom możliwość autoryzacji tekstu wygłoszonych przemówień, termin ten można odnaleźć wyłącznie w dziale III rozdziału 2 regulaminu Sejmu (Obrady Sejmu). We wspomnianym art. 180 mowa jest kilkakrotnie o przemówieniach posłów („w czasie dyskusji”, „w tej samej sprawie”), a w art. 184 ust. 3 pkt 10 regulaminu Sejmu jako jeden z typów wniosków formalnych wskazuje się wniosek o ograniczenie czasu przemówień.

Znacznie częściej w przepisach regulaminowych zawarty jest termin „wystąpienie”. Można go odnaleźć np. w art. 54 ust. 2 regulaminu Sejmu (*udziela głosu senatorowi sprawozdawcy, na jego wniosek, poza kolejnością wystąpienia*), art. 70g ust. 1 (*Przewodniczący komisji ustala kolejność oraz czas wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym*), art. 155 ust. 1 (*Przewodniczący komisji może zwrócić uwagę posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad komisji*), art. 175 ust. 2 (*Marszałek Sejmu może zwrócić uwagę posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad określonego w porządku dziennym*), czy też w przywołanym wcześniej rozdziale 2 działu III regulaminu Sejmu, w art. 180 ust. 1 (pojęcie „wystąpień klubowych”), art. 184 ust. 8 i 9 (pojęcie „wystąpień poza porządkiem dziennym”) i art. 187a („tekst wystąpienia niewygłoszonego”). We wszystkich wskazanych przepisach wystąpienie zdaje się oznaczać tę samą czynność – dopuszczalne regulaminowo zabranie głosu podczas posiedzenia Sejmu bądź komisji. Co ciekawe, w kilku przepisach, np. w art. 57 ust. 1 regulaminu Sejmu (*wystąpienie Prezydenta o przedstawienie opinii w sprawie ustawy, której poszczególne przepisy Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją*), termin ten ma inne znaczenie, tj. złożenie określonego wniosku – w sensie używanego często w językach ogólnym i prawniczym zwrotu „wystąpić z wnioskiem”.

Trzecim wyrażeniem występującym w przepisach regulaminu Sejmu, które zdaje się mieć zbieżne znaczenie z „przemówieniem” i „wystąpieniem”, jest „zabranie głosu”. Zwrot ten występuje np. w art. 7 ust. 8 pkt 3 (*zabieranie głosu na posiedzeniu Sejmu*), art. 21 ust. 2 (*prawo do zabrania głosu*), art. 85 (*wnioski, o których mowa w art. 83 ust. 2 i art. 84 ust. 4, przedstawia na posiedzeniu Sejmu poseł wskazany przez Prezydium Komisji Ustawodawczej spośród członków Komisji Ustawodawczej, który zabiera głos po sprawozdawcy*), art. 112 ust. 1 (*po wyczerpaniu listy mówców i zadaniu pytań głos może zabrać wyłącznie Prezes Rady Ministrów*), a także wspomnianych wcześniej art. 180 ust. 2 (*w debacie nad daną sprawą poseł może zabierać głos tylko dwa razy*) i art. 194 ust. 8 (*kolejność wystąpień określa Marszałek Sejmu, uwzględniając naprzemiennie za-*

bieranie głosu przez posłów z klubów, kół oraz przez posłów niezrzeszonych). W moim przekonaniu wykładnia terminu „zabranie głosu” nastęrcza najmniej trudności spośród wszystkich trzech przytoczonych w tej części rozważań. Bez wątplenia należy bowiem uznać, że zabranie głosu jest synonimem wystąpienia – na posiedzeniu Sejmu bądź komisji, z tym że w znaczeniu, które, jak wskazałem wyżej, dominuje w regulacjach regulaminowych, a nie w sensie „wystąpienia w wnioskiem”. Chodzi tu więc o wypowiedzenie się na forum izby albo komisji, w trybie przewidzianym regulaminem, a nie wbrew przepisom (czyli, mówiąc potocznie, „wtargnięcie na mównicę”). Warto w tym miejscu dodać, że w przytoczonym wyżej fragmencie art. 194 ust. 8 regulaminu Sejmu odnaleźć można zarówno pojęcia „wystąpienia”, jak i „zabrania głosu”, przy czym nie ulega wątpliwości, że odnoszą się one do tej samej czynności.

Zarysowane wyżej tło rzutuje na wykładnię pojęcia „przemówienia”. Po pierwsze, w moim przekonaniu oznacza ono zabranie głosu, a więc również, z powodu synonimiczności obu pojęć, wystąpienie. Na poparcie tej tezy należy przytoczyć dwa przepisy regulaminu Sejmu, w których przemówienie występuje zamiennie z oboma wskazanymi terminami: art. 176 ust. 3 zdanie pierwsze (*poseł oraz każdy uczestnik posiedzenia biorący udział w dyskusji może autoryzować swoje wystąpienie, wprowadzając poprawki redakcyjne, nie później niż w ciągu 5 godzin od czasu wygłoszenia przemówienia*) oraz art. 180 ust. 2 (*w debacie nad daną sprawą poseł może zabierać głos tylko dwa razy. Powtórne przemówienie posła w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut*). Po drugie, powyższa teza nie oznacza, że każde zabranie głosu (wystąpienie) należałoby określać mianem przemówienia. Jak bowiem wskazałem wcześniej, termin „przemówienie” stosowany jest niemal wyłącznie w przepisach rozdziału 2 działu III regulaminu Sejmu (a nie przekrojowo w regulaminie) i to, jak wskazuje analiza przepisów, w którym go zawarto, wyłącznie w jednym, stosunkowo wąskim kontekście. Wykorzystuje się go, zarówno w art. 180 ust. 1–3 regulaminu Sejmu, jak i w art. 184 ust. 3 pkt 10 w odniesieniu do merytorycznych wystąpień w toku rozpatrywania danego punktu obrad, a więc wyłącznie takich, w których mówca informuje izbę o swoim stanowisku w sprawie stanowiącej przedmiot obrad. Przy takiej wąskiej interpretacji należałoby uznać, że poza kategorią przemówień pozostają wszelkie wystąpienia poza porządkiem dziennym, a więc np. oświadczenia poselskie (art. 185 regulaminu Sejmu) czy wnioski formalne (art. 184 regulaminu Sejmu). Co więcej, nie mieszczą się w niej również pytania, które mają oddzielną regulację regulaminową w art. 182 i 183. Łatwo przy tym zauważyć, że zadając pytanie jego autor nie tyle wyraża swoje stanowisko, ile występuje o wyjaśnienia czy doprecyzowanie stanowiska innej osoby (pomijam kwestię obserwowanego w praktyce sejmowej nadużywania formuły pytań, tak samo jak wniosków formalnych). Na marginesie konieczne jest dodanie, że pogląd zakładający, iż wyłączenie pytań z kategorii przemówień, o której mowa w analizowanym art. 181 ust. 4 regula-

minu Sejmu oznacza, że koryguję stanowisko, które zająłem w jednej z wcześniej przygotowanych opinii<sup>7</sup>.

W praktyce może pojawić się problem, czy art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu obejmuje udział posła niezrzeszonego w procedurze dotyczącej innego rodzaju pytań niż uregulowany w art. 182 i 183 regulaminu Sejmu, tj. w pytaniach w sprawach bieżących (art. 196). Udział ten obejmuje przedstawienie treści pytania (art. 196 ust. 6) bądź pytania dodatkowego (art. 196 ust. 7) – przy czym należy dla porządku stwierdzić, że formalnie regulamin Sejmu nie wyklucza zadawania pytań w sprawach bieżących przez posłów niezrzeszonych. W moim przekonaniu art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu nie znajduje zastosowania w analizowanej kwestii, zważywszy na fakt, że w art. 196 ust. 6 i 7 regulaminu Sejmu zostały ustanowione szczególne ograniczenia czasowe dotyczące postawienia pytania (pierwotnego) oraz pytania dodatkowego.

Reasumując, uważam, że za przemówienia posłów niezrzeszonych, o których mowa w art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu, należy uznawać wyłącznie te wystąpienia, w których poseł niezrzeszony prezentuje swoje stanowisko w sprawie rozpatrywanej na posiedzeniu Sejmu w trybie art. 181 regulaminu Sejmu, a więc w debacie prowadzonej w ramach limitów czasowych (art. 181 ust. 1) bądź w ramach oświadczeń w imieniu klubów i kół (art. 181 ust. 3). Jedynie więc do takich wystąpień ma zastosowanie 6-minutowy limit, o którym mowa w art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu. Ponadto powtórzyć należy, że kategoria przemówień nie obejmuje zadawania pytań, o których mowa w art. 182 i 183 regulaminu Sejmu.

Uzupełniając powyższe uwagi, należy stwierdzić, że niekiedy wspomniany limit nie będzie miał zastosowania do wystąpień, które *prima facie* należałoby zaliczyć do zbioru przemówień w rozumieniu art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu. Mam na myśli sytuację, gdy poseł niezrzeszony będzie zabierał głos, występując w szczególnej, przewidzianej przepisami regulaminu roli, tj. jako wnioskodawca (por. np. art. 187) czy poseł sprawozdawca (por. np. art. 43 ust. 6).

Uważam, że powyższa wykładnia art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu koresponduje z zarysowanym wyżej *ratio legis* tego przepisu. Przypomnę, że odczytuję je jako potrzebę uwzględnienia posłów niezrzeszonych w stosowanych obecnie formach organizacji obrad Sejmu, wynikających z art. 181 regulaminu Sejmu. Nie zaś jako wyraz dążenia do radykalnego ograniczenia aktywności takich posłów w toku posiedzeń, które zachodziłoby, gdyby limitem ustanowionym w tym przepisie obejmować takie formy wystąpień, jak oświadczenia czy wnioski formalne. Należy również dodać, że proponowany kierunek wykładni odpowiada aktualnej praktyce sejmowej. Przykładowo do czasu przewi-

<sup>7</sup> P. Chybalski, *Dopuszczalność zadawania pytań przed głosowaniem przez posłów niezrzeszonych* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 448 i 449.

dzianego w art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu na wystąpienia posłów niezrzeszonych nie zalicza się czasu wystąpień, podczas których zadają oni pytania (w rozumieniu art. 182 i 183 regulaminu Sejmu).

## Odpowiedzi na pytania szczegółowe

1. *Czy istnieje formalna możliwość wydłużenia czasu zabierania głosu przez posła niezrzeszonego podczas posiedzenia Sejmu? Jeżeli tak, czy wydłużenie przemówienia posła niezrzeszonego przez Marszałka Sejmu wymaga wniosku posła? Czy takie wydłużenie możliwe jest jedynie ad hoc, czy też możliwe jest bezterminowe wydłużenie czasu zabierania głosu przez posła niezrzeszonego?*

W świetle wcześniejszych uwag należy stwierdzić, że przepisy regulaminu Sejmu nie przewidują wydłużenia czasu przemówień posłów niezrzeszonych ponad 6 minut w skali całego posiedzenia Sejmu. Należy jednak pamiętać, że przez pojęcie „przemówienia” nie należy rozumieć wszelkich wystąpień poselskich (zob. Wykładnia art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu, s. 189 i n.).

2. *Czy czas przemówienia przez posła niezrzeszonego dotyczy również zadawania pytań, czy też czas zadawania pytań to czas dodatkowy w stosunku do czasu przemówienia?*

Jak wskazałem wcześniej, limit, o którym mowa w art. 181 ust. 4 regulaminu Sejmu, nie obejmuje zadawania pytań przez posła niezrzeszonego. W odniesieniu do wszelkich pytań zastosowanie znajdują szczególne rozwiązania zawarte w art. 182 i 183 regulaminu Sejmu. Trzeba przy tym zastrzec, że uwagi te odnoszą się do pytań, o których mowa we wskazanych przepisach, nie zaś do – nawiązując do formuły zawartej w art. 182 ust. 1 regulaminu Sejmu – innych pytań przewidzianych przepisami regulaminu Sejmu, czyli np. pytań w sprawach bieżących (art. 196).

3. *Czy posłowie niezrzeszeni mają prawo zadawania pytań w trakcie trzeciego czytania projektów ustaw?*

Zgodnie z art. 182 ust. 2 regulaminu Sejmu prawo do zadania pytań przed każdym głosowaniem, a więc m.in. przed głosowaniami przeprowadzonymi w ramach trzeciego czytania projektów ustaw, przysługuje jednemu posłowi z każdego klubu i koła. Oznacza to, że nie odnosi się ono do posłów niezrzeszonych. Nie oznacza to jednak, że posłowie ci nie mogą zadawać pytań w trzecim czytaniu. Jest to jednak warunkowane zgodą Marszałka Sejmu, który, w myśl art. 182 ust. 1 zdanie drugie regulaminu Sejmu, może dopuścić w trakcie rozpatrywania punktu porządku dziennego (dowolnego, a więc i w trakcie trzeciego czytania) do zadawania pytań. Wspomniany wcześniej przepis art. 182 ust. 2 regulaminu Sejmu pełni bowiem wyłącznie rolę gwarancyjną, nakazując prowadzącemu obrady umożliwienie zadania pytania przed każdym głosowaniem pojedynczym reprezentantom klubów i kół. Nie wyklucza on natomiast



możliwości udziału w zadawaniu pytań przez innych posłów, nie gwarantując jednak, że prowadzący obrady wyrazi na to zgodę w trybie art. 182 ust. 1 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu<sup>8</sup>.

4. *Czy w trakcie drugiego czytania projektów ustaw poseł niezrzeszony może złożyć poprawki na ręce Marszałka Sejmu bez uczestnictwa w debacie?*

Zgodnie z art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania przysługuje wnioskodawcy, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła oraz Radzie Ministrów. W konsekwencji tego przepisu należy stwierdzić, że nie jest dopuszczalne wnoszenie poprawek w tej fazie postępowania przez każdego z posłów indywidualnie. Poseł niezrzeszony będzie mógł więc wnieść poprawkę w trakcie drugiego czytania wyłącznie wtedy, gdy występować będzie jako przedstawiciel wnioskodawcy projektu bądź grupy co najmniej 15 posłów.

Uczestnictwo w debacie jest warunkiem koniecznym wniesienia poprawki podczas drugiego czytania. Zgodnie z art. 44 ust. 2 regulaminu Sejmu poprawki w tej fazie prac przedstawia się na piśmie Marszałkowi Sejmu, lecz po ich ustnym zgłoszeniu. Konieczne jest więc zabranie głosu podczas drugiego czytania. W praktyce nie wymaga się, aby w czasie tego wystąpienia odczytano treść poprawki, lecz wystarcza informacja o zamiarze jej przedłożenia oraz ogólne omówienie jej treści.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, po pierwsze, że przepisy regulaminu Sejmu nie przewidują możliwości wydłużania czasu przemówień posłów niezrzeszonych ponad 6 minut w skali całego posiedzenia Sejmu. Trzeba jednak podkreślić, że przez pojęcie „przemówienia” nie należy rozumieć wszelkich wystąpień poselskich, lecz wyłącznie takie, w którym poseł prezentuje swoje stanowisko w sprawie rozpatrywanej na posiedzeniu Sejmu w trybie art. 181 regulaminu Sejmu, a więc w debacie prowadzonej w ramach limitów czasowych (art. 181 ust. 1) bądź w ramach oświadczeń w imieniu klubów i kół (art. 181 ust. 3). Do kategorii „przemówień” nie zalicza się m.in. zadawania pytań (w rozumieniu art. 182 i 183), zgłaszania wniosków formalnych (art. 184) czy wygłaszania oświadczeń poselskich (art. 185).

Po drugie, w myśl art. 182 ust. 2 regulaminu Sejmu prawo do zadania pytań przed każdym głosowaniem, a więc m.in. przed głosowaniami przeprowadzonymi w ramach trzeciego czytania projektów ustaw, przysługuje jednemu posłowi z każdego klubu i koła, co oznacza, że nie odnosi się ono do posłów

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 447, 448.

niezrzeszonych. Nie oznacza to jednak, że posłowie ci nie mogą zadawać pytań w trzecim czytaniu. Jest to jednak warunkowane zgodą Marszałka Sejmu, który, zgodnie z art. 182 ust. 1 zdanie drugie regulaminu Sejmu, może dopuścić w trakcie rozpatrywania punktu porządku dziennego (dowolnego, a więc i w trakcie trzeciego czytania) do zadawania pytań.

Po trzecie, w świetle art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu nie jest dopuszczalne wnoszenie poprawek podczas drugiego czytania przez żadnego z posłów indywidualnie. Poseł niezrzeszony będzie mógł więc wnieść poprawkę w tej fazie postępowania wyłącznie wtedy, gdy występować będzie jako przedstawiciel wnioskodawcy projektu bądź w imieniu wspomnianej w zaprezentowanym przepisie grupy co najmniej 15 posłów. Zgodnie z art. 44 ust. 2 regulaminu Sejmu poprawki wnoszone w drugim czytaniu przedstawia się na piśmie Marszałkowi Sejmu, lecz po ich ustnym zgłoszeniu. Konieczne jest więc zabranie głosu podczas drugiego czytania.