

PAWEŁ MALEC-LEWANDOWSKI*

Kompetencje organów Sejmu i Senatu związane z ochroną powagi izb

Wprowadzenie

Przebieg tzw. „kryzysu sejmowego” polegającego na okupacji najpierw mównicy sejmowej, a następnie Sali Posiedzeń Sejmu przez posłów ugrupowań opozycyjnych na przełomie 2016 i 2017 r. skoncentrował uwagę opinii publicznej na zagadnieniu porządku w Sejmie, rozumianym zarówno jako zachowanie ładu w tejże Sali, jak również jako zapewnienie niezakłóconego następowania po sobie poszczególnych – przewidzianych regulaminowo – czynności składających się na obrady izby.

Wydarzenia powyższego kryzysu nie pozostały bez reakcji koalicji rządowej. Przykładowo, tuż po jego zakończeniu poseł J. Kaczyński wskazywał: „(d)obrze, że okupacja się skończyła, natomiast muszą być wyciągnięte wnioski, i te które dotyczą wydarzeń, które za nami, czyli tych wszystkich deliktów regulaminowych, [...] które miały miejsce. Trzeba wyciągnąć wnioski na przyszłość, trzeba tak przebudować Regulamin Sejmu, aby tego rodzaju operacje były bardzo, bardzo utrudnione”¹. Owa „przebudowa” (w postaci nowelizacji) rzeczywiście nastąpiła na przełomie 2017 i 2018 r. oraz około połowy 2018 r., lecz dotyczyła

* Paweł Malec-Lewandowski, dr, Uniwersytet Jagielloński, e-mail: pawel.malec-lewandowski@alumni.uj.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8293-7179>.

¹ Zob. przykładowo: *Kaczyński o okupacji Sejmu: Trzeba tak przebudować regulamin, aby tego rodzaju operacje były bardzo utrudnione*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/540011,jaroslaw-kaczynski-sejm-okupacja-sejmu-opozycja.html> (dostęp: 25 X 2021).

w mniejszym stopniu przepisów obejmujących kompetencje porządkowe organów Sejmu i Senatu, natomiast w większym – regulacji dotyczących kompetencji organów izb związanych z ochroną powagi izb.

Tych ostatnich kompetencji (inaczej: środków albo instrumentów ochrony powagi Sejmu i Senatu) dotyczy przedmiot artykułu. Jego celem, do którego dążenie następuje metodą dogmatyczną, jest określenie istoty kompetencji, ich obowiązujących i projektowanych regulacji oraz ocena tychże regulacji i sformułowanie na jej podstawie ewentualnych postulatów *de lege ferenda*. Zasadnicza teza artykułu obejmuje negatywną ocenę obowiązujących regulacji środków ochrony powagi izb z uwagi na ich sprzeczność z określonymi przepisami ustawy zasadniczej, a także pozytywną ocenę niektórych projektowanych regulacji w tym zakresie, mogących pozwolić na eliminację tej sprzeczności albo zapewnić pełniejszą realizację celu kompetencji, polegającego na zagwarantowaniu powagi izb.

1. Istota i obowiązujące regulacje kompetencji

Istota kompetencji organów Sejmu i Senatu związanych z ochroną powagi izb wiąże się z pojęciem kompetencji, rozumianym jako „upoważnienie do dokonywania przez uzyskującego kompetencję (najczęściej organ państwa) czynności (np. wydawanie aktów normatywnych, aktów stosowania prawa [...]), z takim skutkiem prawnym, że przez ich dokonanie powstaną nowe lub tylko zaktualizują się, wcześniej już określone, obowiązki postępowania podmiotów podległych danej kompetencji [...]”², oraz pojęciem powagi Sejmu albo Senatu, obejmującym autorytet, prestiż danej izby³. Cele omawianych środków sprowadzają się do ochrony, tj. zabezpieczenia wyżej zdefiniowanych wartości.

² W. Gromski, *Kompetencja*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod red. A. Preisnera, Warszawa 2001, s. 70.

³ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. 2, Warszawa 2003, s. 455. Podobnie w trakcie prac sejmowych nad projektem późniejszej Ustawy z dnia 15 VI 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wypowiedział się poseł A. Matusiewicz, zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 64. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 czerwca 2018 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2018, s. 117, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021). Poza tym podczas prac senackich nad rozwiązaniami ustawowymi i regulaminowymi odwoływano się do ogólnych dyrektyw oceny zachowań stanowiących „naruszenie powagi” izb, pozostawiano taką ocenę Marszałkom izb i unikano określania katalogu takich zachowań, zob. wypowiedzi w tym kierunku senatora K. Słonia, *Sprawozdanie Stenograficzne z 52. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej*

Regulacja instrumentów ochrony powagi izb zawarta jest w art. 25 ust. 5 pkt 3 i art. 42 ust. 4 pkt 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴, art. 22a, art. 23 i art. 175 ust. 2a Regulaminu Sejmu⁵ oraz art. 25a i art. 47 ust. 2–3a i 6 Regulaminu Senatu⁶.

Zgodnie z przepisami ustawowymi zasady 1) obniżania uposażenia, 2) obniżania i utraty prawa do diety parlamentarnej posłów i senatorów naruszających swoim zachowaniem powagę Sejmu albo Senatu na ich posiedzeniach lub posiedzeniach ich organów określają regulaminy Sejmu i Senatu (art. 25 ust. 5 pkt 3 i art. 42 ust. 4 pkt 3).

Z kolei według przepisów Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu może stwierdzić, że poseł swoim zachowaniem na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu (art. 22a). W przypadku naruszenia przez posła na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagi Sejmu, w szczególności stwierdzonego przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 22a lub art. 175 ust. 2a, Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 23 ust. 1 pkt 2). Od uchwały o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej, o której mowa w ust. 1, posłowi przysługuje, w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezydium Sejmu. Prezydium to ponownie rozpatruje sprawę po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 23 ust. 2). Potrącenia dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia podjęcia uchwały o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej, o której mowa w ust. 1, albo po ponownym rozpatrzeniu sprawy, o którym mowa w ust. 2. Informacje dotyczące potrąceń są jawne (art. 23 ust. 3). Marszałek Sejmu może stwierdzić, że poseł swoim zachowaniem na sali posiedzeń naruszył powagę Sejmu (art. 175 ust. 2a).

Wreszcie według przepisów Regulaminu Senatu sprawy senatorów naruszających swoim zachowaniem powagę Senatu na jego posiedzeniu

Polskiej w dniach 12, 13, 14 i 15 grudnia 2017 r., Warszawa 2018 r., s. 352, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021), *Sprawozdanie Stenograficzne z 53. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19, 20 i 21 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018 r., s. 107, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

⁴ Ustawa z dnia 9 V 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1799), dalej „u.w.m.p.s.”.

⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 VII 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. 2021, poz. 483 ze zm.), dalej „Reg. Sejmu”.

⁶ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 XI 1990 r. Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. 2018, poz. 846 ze zm.), dalej „Reg. Senatu”.

lub posiedzeniu jego organu podlegają rozpatrzeniu przez Marszałka Senatu (art. 25a ust. 1 pkt 2). Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się, w odniesieniu do zachowań na posiedzeniu Senatu lub komisji, w przypadku zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 47 ust. 3a (art. 25a ust. 1a). Marszałek, w wyniku rozpatrzenia sprawy, o której mowa w ust. 1, może: 1) zarządzić obniżenie uposażenia senatora o kwotę nieprzekraczającą połowy miesięcznego uposażenia – na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, 2) zarządzić obniżenie diety parlamentarnej senatora o kwotę nieprzekraczającą połowy miesięcznej diety – na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, 3) zarządzić utratę prawa senatora do diety parlamentarnej (art. 25a ust. 2). W przypadku ponownego obniżenia uposażenia senatorskiego za kolejne zachowanie, o którym mowa w ust. 1, suma obniżeń w danym miesiącu nie może przekraczać połowy miesięcznego uposażenia (art. 25a ust. 2a). W zarządzeniu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, Marszałek określa okres, w którym obowiązuje obniżenie uposażenia albo diety parlamentarnej senatora, oraz kwotę tego obniżenia (art. 25a ust. 3). Od zarządzenia Marszałka, o którym mowa w ust. 2, senatorowi przysługuje odwołanie do Prezydium Senatu w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Odwołanie wnosi się na ręce Marszałka, który przedstawia je na posiedzeniu Prezydium Senatu. Decyzja Prezydium Senatu, wydana po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, jest ostateczna (art. 25a ust. 4). Marszałek przywołuje „do porządku” senatora, który narusza powagę Senatu (art. 47 ust. 2). Marszałek przywołuje „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora, który dopuścił się ciężkiego naruszenia powagi Senatu (art. 47 ust. 3). Marszałek może stwierdzić, że senator narusza powagę Senatu, jeżeli nadal narusza on powagę Senatu, pomimo że na tym samym posiedzeniu został już przywołany „do porządku z zapisaniem do protokołu” (art. 47 ust. 3a). Od decyzji Marszałka, o której mowa w ust. 3–3a, senator może odwołać się do Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich. Komisja odwołanie oddala bądź zwraca się do Marszałka o uchylenie decyzji. Marszałek uwzględni wniosek Komisji albo sprawę przedstawia Senatowi do rozstrzygnięcia (art. 47 ust. 6). Odnotować należy, że przepis art. 47 stosuje się odpowiednio w trakcie obrad komisji (art. 62 ust. 5 Reg. Senatu)⁷.

⁷ Art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s. znowelizowano, uzyskując brzmienie zawierające treść wyżej wskazaną najpierw Ustawą z dnia 24 XI 2017 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018, poz. 7, art. 1 pkt 1–2), a następnie Ustawą z dnia 15 VI 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Na marginesie, przepisy regulaminów Sejmu i Senatu ustanawiają także zadania Marszałków izb związane z ochroną powagi. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 Reg. Sejmu Marszałek Sejmu stoi na straży praw, godności i powagi izby⁸, podobnie jak, w świetle art. 8 ust. 1 pkt 1 Reg. Senatu, Marszałek Senatu – z wyjątkiem tej ostatniej wartości. Z kolei powaga na sali posiedzeń powinna być przestrzegana w toku obrad, nad czym czuwają Marszałkowie izb (art. 175 ust. 1 Reg. Sejmu, art. 47 ust. 1 Reg. Senatu). Konieczność przestrzegania powagi uwzględnia także Marszałek Senatu w zarządzeniu porządkowym (art. 8 ust. 1 pkt 16a Reg. Senatu).

Odpowiedzialność parlamentarzystów za naruszenie powagi izby ma charakter autonomiczny względem deliktów dyscyplinarnych, o których mowa w art. 22 Reg. Sejmu (z tytułu niewykonywania obowiązków poselskich)⁹ oraz art. 25 Reg. Senatu (z tytułu niewykonywania obowiązków senatorskich, jak również zachowywania się w sposób nieodpowiadający godności senatora).

Kompetencje organów Sejmu i Senatu związane z ochroną powagi izb mają charakter różnorodny, przy czym wyróżnić można ich dwie

(Dz.U. 2018, poz. 1416, art. 1 pkt 1 lit. a). W kierunku uwzględniającym omawianą regulację kompetencji organów Sejmu i Senatu związanych z ochroną powagi izb: 1) znowelizowano Regulamin Sejmu uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 II 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2018, poz. 267), zmieniając brzmienie art. 23 ust. 1 (art. 1 pkt 1 uchwały) i dodając ust. 2a w art. 175 (art. 1 pkt 4 uchwały) oraz uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 VII 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2018, poz. 729), dodając art. 22a (art. 1 pkt 2 uchwały) i zmieniając brzmienie art. 23 ust. 1 (art. 1 pkt 3 uchwały); 2) znowelizowano Regulamin Senatu uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 XII 2017 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2018, poz. 18), zmieniając brzmienie art. 25a ust. 1 (art. 1 pkt 2 lit. a uchwały) oraz zmieniając brzmienie art. 47 ust. 2–3 i 6 oraz dodając ust. 3a (art. 1 pkt 3 lit. a–b i d uchwały), a także uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 VII 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2018, poz. 750), zmieniając brzmienie art. 25a ust. 1 (art. 1 pkt 2 lit. a uchwały) i dodając ust. 1a (art. 1 pkt 2 lit. b uchwały).

⁸ W literaturze wskazuje się, że „[...] ogólny przepis o strzeżeniu praw Sejmu [art. 110 ust. 2 Konstytucji: «Marszałek Sejmu [...] strzeże praw Sejmu [...]» – P.M.] nie przesądza wprost kwestii strzeżenia [...] «godności i powagi», choć trudno byłoby znaleźć w Konstytucji inny przepis, który byłby bardziej zbliżony charakterem materii” – tak A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie kompetencji Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu oraz obowiązków Kancelarii Sejmu w sprawach z zakresu ochrony godności i powagi Sejmu, jego organów i posłów*, Warszawa, dnia 9 czerwca 2015 r., s. 2, źródło: Kancelaria Sejmu.

⁹ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Komentarz do art. 23 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2018, s. 128–129.

grupy, z których pierwsza nie obejmuje, a druga obejmuje finansowe ukaranie parlamentarzysty za naruszenie powagi izby.

Do pierwszej grupy w Sejmie należą kompetencje do stwierdzenia, że poseł swoim zachowaniem na sali posiedzeń albo na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu, a w Senacie – do przywołania „do porządku” senatora, przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora i stwierdzenia, że narusza on powagę Senatu.

Przesłanki omawianych środków ukształtowano jedynie w regulacjach senackich¹⁰, gdzie przesłanką przywołania „do porządku” senatora jest naruszenie przez niego powagi Senatu, przesłanką przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora jest dopuszczenie się przez niego ciężkiego naruszenia powagi Senatu, a przesłanką stwierdzenia, że senator narusza powagę Senatu – naruszenie przez niego powagi Senatu, pomimo że na tym samym posiedzeniu został już przywołany „do porządku z zapisaniem do protokołu”, tj. charakteryzujące się uporczywością. Omawiane przesłanki łączy kategoria „naruszenia” powagi Senatu, tj. jej zakłócenia¹¹, która w przypadku kompetencji do przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora przybiera postać „ciężkiego”, a zatem kwalifikowanego naruszenia.

Podmiotami omawianych środków są Marszałkowie izb¹², natomiast ich przedmioty są zróżnicowane w dwojaki sposób. Pierwszy, zawarty wyłącznie w Regulaminie Senatu, obejmuje przywołanie „do porządku” albo „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora, stanowiące wezwanie go do właściwego zachowania się¹³, przez które należy rozumieć zachowanie się senatora nienaruszające powagi Senatu. Drugi, zawarty zarówno w Regulaminie Sejmu, jak i Regulaminie Senatu, obejmuje stwierdzenie naruszenia powagi izby przez parlamentarzystę. Naruszenie powagi izby należy rozumieć analogicznie, jak to zostało określone wyżej przy przywołaniu przesłanek omawianych instrumentów, natomiast w „stwierdzeniu” tego chodzi o powiedzenie o tym stanowczo i z przekonaniem.

Zwrócić uwagę należy szczególnie na dystynkcję pomiędzy naruszeniem (w formie dokonanej), a naruszaniem (w formie niedokonanej)

¹⁰ W regulacjach sejmowych wynikają one z samych przedmiotów kompetencji, tj. stwierdzeń o treściach zrelacjonowanych wyżej.

¹¹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, op. cit., s. 837.

¹² Z wyjątkiem środków przysługujących na posiedzeniach komisji, analogicznych do instrumentów przysługujących na posiedzeniach Senatu (art. 47 ust. 2–3a w związku z art. 62 ust. 5 Reg. Senatu), których podmiotem jest przewodniczący komisji.

¹³ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, op. cit., s. 403.

w treści omawianych „stwierżeń” odpowiednio w Sejmie i w Senacie, co wskazuje na różny cel tych kompetencji, który – co prawda – w wypadku obu izb obejmuje dążenie do finansowego ukarania za naruszenie/naruszanie powagi izby (w związku z odwołaniem się do tychże „stwierżeń” – z art. 22a lub art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu oraz art. 47 ust. 3a Reg. Senatu – jako głównych podstaw finansowego ukarania – w art. 23 ust. 1 pkt 2 Reg. Sejmu oraz art. 25a ust. 1a Reg. Senatu), ale w wypadku drugiej izby obejmuje przede wszystkim dążenie do zaniechania trwającego naruszania powagi Senatu. Za taką konkluzją przemawia nieistniejący w regulacjach sejmowych, a istniejący w senackich – tryb uprzedniego, aktualizującego możliwość sformułowania „stwierżenia”, wezwania do zachowania się nienaruszającego powagi Senatu, w postaci przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu”.

Do drugiej grupy w Sejmie i Senacie należą kompetencje Prezydium Sejmu oraz Marszałka Senatu (podmioty kompetencji) do finansowego ukarania parlamentarzysty za naruszenie powagi danej izby poprzez obniżenie uposażenia oraz obniżenie i pozbawienie prawa do diety parlamentarnej¹⁴ (przedmioty kompetencji). W zakresie tych środków kluczowe znaczenie mają ich przesłanki. Co do pojęcia „naruszenia” powagi izby należy w tym miejscu odwołać się do uwag poczynionych już wyżej, natomiast koniecznie zaznaczyć należy, że zarówno ustawowa (delegacyjna), jak i regulaminowa (kompetencyjna) regulacja wiąże ochronę powagi izb z jej naruszeniami na posiedzeniach izb lub posiedzeniach ich organów. W unormowaniach regulaminowych dokonano także wyróżnień takich naruszeń poprzez odwołanie się do: 1) w Sejmie: a) stwierdzenia przez Marszałka Sejmu, że poseł swoim zachowaniem na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu i b) stwierdzenia przez Marszałka Sejmu, że poseł swoim zachowaniem na sali posiedzeń naruszył powagę Sejmu oraz 2) w Senacie – stwierdzenia przez Marszałka Senatu albo przewodniczącego komisji, że senator narusza powagę Senatu – w odniesieniu do zachowań na posiedzeniu Senatu lub komisji. Zauważyć należy, że wyróżnienia, o których mowa, w regulacjach sejmowych mają charakter przykładowy (sformułowanie „w szczególności”), a w senackich – wyczerpujący (brak sformułowania „w szczególności” czy innego podobnego).

¹⁴ W literaturze wyraża się wątpliwość terminologiczną w związku z tym, że w ust. 3 art. 23 Reg. Sejmu używa się słowa „potrącenie” zamiast – jak w pozostałych ustępach tego przepisu – „obniżenie” (zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003). Wydaje się, że „obniżenie” dotyczy decyzji merytorycznej, natomiast „potrącenie” czynności technicznej.

Warto zatem zaznaczyć, że regulacje sejmowe – w przeciwieństwie do senackich – przewidują dopuszczalność finansowego ukarania posła za naruszenie powagi Sejmu bez konieczności jakiegokolwiek uprzedniego jego „ostrzeżenia”, zarówno ze względu na możliwość takiego ukarania w sytuacji braku sformułowania „stwierdzeń” z art. 22a lub art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu, jak również ze względu na konstrukcję instrumentów z tych dwóch artykułów, która nie przewiduje żadnej formuły uprzedniego wezwania do właściwego zachowania się.

Zwrócenia uwagi wymaga także różnica pomiędzy regulaminami pierwszej i drugiej izby co do organu nakładającego sankcję majątkową. W Sejmie jest to Prezydium, tworzone przez Marszałka i wicemarszałków, w którym reprezentowane są w zasadzie wszystkie kluby poselskie¹⁵, natomiast w Senacie jest to Marszałek. Kolegialność Prezydium stanowi gwarancję słuszności wymierzanych kar finansowych, która wynika ze zróżnicowanego politycznie kręgu osób zaangażowanych w podejmowanie decyzji w tym zakresie. Nadto, jak trafnie zauważa G. Koksanowicz: „[z] aprobatą odnieść się trzeba do zastrzeżenia tej kompetencji na rzecz organu kolegialnego. Wydaje się bowiem, że decyzja organu o pluralistycznym charakterze będzie łatwiej akceptowalna zarówno przez dotkniętego karą, jak i pozostałych parlamentarzystów”¹⁶.

2. Ocena obowiązujących regulacji kompetencji

Już na początkowym etapie prac legislacyjnych nad projektem późniejszej Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora Sąd Najwyższy sformułował szereg – co do zasady – trafnych uwag krytycznych względem idei finansowego karania parlamentarzystów za naruszanie powagi Sejmu albo Senatu, obejmujących sprzeczność regulacji ustawowej z preambułą ustawy zasadniczej i jej art. 2, art. 11, art. 32 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3¹⁷, co w zasadniczej części podnosili również

¹⁵ W zakresie sposobu podejmowania decyzji przez Prezydium Sejmu zob. W. Odrowąż-Sypniewski, op. cit., s. 130–132.

¹⁶ G. Koksanowicz, *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014, s. 170.

¹⁷ Zob. *Uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk nr 2008)*, Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Studiów i Analiz, BSA III-021-445/17, Warszawa, dnia 8 grudnia 2017 r., s. 8, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

podczas tych prac sami deputowani (głównie reprezentujący ugrupowania opozycyjne).

W zakresie niezgodności art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s. z art. 2 Konstytucji¹⁸ Sąd Najwyższy odwołał się, w ramach ukształtowanej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego, do wynikających z niej m.in. zasad przyzwoitej legislacji, do których należy zasada określoności prawa¹⁹.

W istocie, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wymaganie określoności przepisów sprowadza się do ich formułowania w sposób (zasadniczo) precyzyjny i jasny, przy czym standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela²⁰. Trybunał wskazał także, odwołując się do zasady poprawnej legislacji, że „[w]ymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie”²¹. TK określił również, że „[...] zasada demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza posługiwania się w systemie prawa pojęciami odsyłającymi do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen. W związku ze stosowaniem pojęć nieostrych istotne znaczenie ma to, czy mają one ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Pojęcia nieostre, do których odwołuje się ustawodawca, nie mają charakteru blankietowego, nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści. Na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji ich treści z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych”²² oraz sformułował kryteria dopuszczalności posługiwania się klauzulami generalnymi, które funkcjonalnie

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁹ Zob. *Uwagi...*, s. 4.

²⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 11 I 2000 r., sygn. akt K 7/99 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 2).

²¹ Zob. wyrok TK z 29 X 2003 r., sygn. akt K 53/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83).

²² Zob. wyrok TK z 15 IX 1999 r., sygn. akt K 11/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 116).

związane są z dążeniem do osiągnięcia maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie danego przepisu. „Trybunał Konstytucyjny podkreślał w związku z tym, że zagrożenia takiej przewidywalności upatrywać można w trzech czynnikach. Po pierwsze, gdy przesłanki rozumienia (interpretacji) danego zwrotu niedookreślonego determinowane są elementami subiektywnymi. Im większe pole do zindywidualizowanej interpretacji danego pojęcia, tym większa też groźba nieprzewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na jego podstawie. Po drugie, wykorzystywaniu zwrotów niedookreślonych powinna towarzyszyć konieczność nadania im takiej treści, która zagwarantuje jednolitość linii orzeczniczej (decyzji stosowania prawa). Po trzecie wreszcie, konieczne jest zapewnienie, iż ustalenie treści pojęć nieostrych zastosowanych w danej regulacji nie stanie się udziałem organów stosujących te przepisy, co prowadzić może w konsekwencji do niedozwolonego prawotwórstwa ze strony tych organów”²³. Wreszcie sąd konstytucyjny zauważył, że „[...] przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu jest takie uchybienie rudymentarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji”²⁴.

Stwierdzić należy, że ustawowe i regulaminowe ukształtowanie dopuszczalności finansowego karania parlamentarzystów za naruszanie powagi Sejmu albo Senatu pozostaje w sprzeczności z powyżej sprezyzowaną zasadą określoności prawa.

Wskazać należy, że pojęcie „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu można w sposób językowy wyłożyć jedynie poprzez wykorzystanie pojęć bliskoźnacznycy, o takim samym albo podobnym stopniu ogólności (naruszenie, tj. zakłócenie; powaga, tj. autorytet, prestiż).

Ogólność ta wydaje się zbyt daleko idąca wobec skonfrontowania jej z okolicznością nałożenia na deputowanych obowiązku zaniechania naruszania powagi izb, wynikającego z dopuszczalności ich finansowego ukarania za takie naruszanie. Treść obowiązku nałożonego na parlamentarzystów nie ma zatem charakteru ani konkretnego, ani oczywistego, ani pozwalającego na jego wyegzekwowanie, co czyni omawiane pojęcie nieprecyzyjnym. Nie jest ono także jasne, gdyż nie można przyjąć, z tego samego powodu, że treść obowiązku nałożonego

²³ Zob. wyrok TK z 11 V 2004 r., sygn. akt K 4/03 (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41).

²⁴ Zob. wyrok TK z 27 IV 2004 r., sygn. akt P 16/03 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

na parlamentarzystów nie budzi wątpliwości, oraz że cechuje się zrozumiałością i klarownością dla nich.

Wymaga podkreślenia, że dyskwalifikacja pojęcia „naruszenie powagi” Sejmu albo Senatu ze względu na jego ogólność z punktu widzenia zasady określoności prawa wynika również z okoliczności dopuszczalności finansowego karania deputowanych w przypadkach ich zachowania się odpowiadającego desygnatom tego pojęcia. Wymaga to szczególnego zaakcentowania w sytuacji, w której ukaranie wiąże się z zachowaniami parlamentarzystów na posiedzeniach izb lub posiedzeniach ich organów, a więc zachowaniami związanymi z realizacją zasadniczego obowiązku deputowanych, polegającego na czynnym udziale w posiedzeniach Sejmu lub Senatu, a także ich organów, do których zostali wybrani (art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s.), a jednocześnie ich prawa do wyrażania swojego stanowiska oraz zgłaszania wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach izb i ich organów (art. 14 ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 1 pkt 1 u.w.m.p.s.). W perspektywie powyższych przepisów możliwość finansowego ukarania stanowi zagrożenie dla prawidłowego wykonywania tego obowiązku (prawa) poprzez stworzenie warunków do zaistnienia tzw. efektu mrożącego (*chilling effect*), tj. powstrzymywania się od (ograniczania się w) realizacji obowiązku (prawa) w obawie przed konsekwencjami prawnymi²⁵.

Nie jest akceptowalna z punktu widzenia zasady określoności prawa ogólność pojęcia „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu również w sytuacji jego analizy jako pojęcia niedookreślonego, nieostrego czy też stanowiącego klauzulę generalną. Pojęcia te charakteryzują się bowiem nie dowolnością ich interpretacji, ale koniecznością odwołania się do ugruntowanej w świadomości prawnej jednostek podstawy aksjologicznej, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Podstawę taką trudno odnaleźć w ramach wyobrażenia omawianego pojęcia w kontekście zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego ujęcia pluralizmu politycznego, wynikającego z art. 11 ust. 1 Konstytucji, zwłaszcza w odniesieniu do posłów i senatorów, prowadzących w ramach określonych zrzeczeń spór polityczny na forum danej izby. Spór ten zatem w sposób istotny wpływa na zróżnicowanie w świadomości prawnej członków izb wartości leżących u źródła pojęcia „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu.

²⁵ Na temat tego pojęcia zob. szerzej: *The Chilling Effect in Constitutional Law*, „Columbia Law Review” 1969, vol. 69, no. 5, s. 808–842, <https://www.jstor.org/stable/1121147?origin=crossref> (dostęp: 25 X 2021).

Zauważyć należy także, że ustalanie treści pojęcia „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu – w świetle regulacji regulaminowych – ma być udziałem organów stosujących przepisy je zawierające, tj. Marszałków izb, Prezydium Sejmu i przewodniczących komisji senackich na podstawie jednostkowych zachowań parlamentarzystów – w sposób pośrednio lub bezpośrednio prowadzący do finansowego ukarania deputowanych, co prowadzić może w konsekwencji do niedozwolonego prawotwórstwa ze strony tych organów izb. Ocena zachowań posłów i senatorów przez powyższe organy izb musi się przy tym cechować subiektywizmem, wynikającym przede wszystkim z ukierunkowania politycznego, a częściowo także z potrzeby doraźnego dokonania oceny. Wreszcie pojemność znaczeniowa pojęcia „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu nie pozwala na zbudowanie jego ugruntowanej wykładni w praktyce stosowania przepisów je zawierających. Wszystko to powoduje wyłączenie albo ograniczenie przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie przepisów zawierających omawiane pojęcie, co pozostaje w kolizji z zasadą określoności prawa²⁶.

W zakresie niezgodności art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s. z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Sąd Najwyższy słusznie jako kluczowy wskazał problem braku spełnienia przesłanki konieczności – ukształtowanego w powyższych przepisach ustawowych – ograniczenia w zakresie korzystania z wolności wyrażania poglądów dla wartości w postaci bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. W istocie bowiem, jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy, „[e]fekty [...] regulacji – wynikające z usprawnienia obrad [a przede wszystkim z ochrony powagi izb – P.M.] w wyniku możliwości arbitralnego [bo opartego na nieokreśloności regulacji – P.M.] dyscyplinowania

²⁶ Sąd Najwyższy w przypadku omawianego pojęcia związał także naruszenie zasady określoności prawa z naruszeniem zasady dążenia do zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wynikającej z preambuły Konstytucji, wskazując, że „[i]nterpretacja pojęcia «powaga» stosowanego do debat parlamentarnych może być przedmiotem sporów między większością a opozycją. W rezultacie uchwalenia projektowanej nowelizacji może nastąpić istotne obniżenie powagi parlamentu, a nawet jego zdolności do funkcjonowania, jeśli ekscesywna – zdaniem opozycji – wykładnia ustawy doprowadzi do eskalacji naruszania powagi parlamentu przez stosowanie pozaregulaminowych form sprzeciwu” – zob. *Uwagi...*, s. 4–5. Zauważyć jednak należy, że powyższy pogląd, choć niepozbawiony zasadności, związany jest w całości ze sposobem stosowania przepisów zawierających pojęcie „naruszenia powagi” Sejmu i Senatu oraz od uwarunkowań politycznych.

parlamentarzystów – nie pozostają w proporcji do nakładanych na deputowanych ciężarów związanych z efektem mrozącym, powodowanym przez egzekwowanie nowelizacji²⁷. Dodać należy, że – wspomniany już wyżej – efekt mrozący ma tu postać autocenzury wypowiedzi deputowanych w parlamencie, mającej na celu uniknięcie uszczerbku majątkowego. Omawiana nieproporcjonalność jest szczególnie widoczna przy uwzględnieniu okoliczności prowadzenia w parlamencie w ramach procesu ustawodawczego dyskusji dotyczących podstawowych instytucji i wartości²⁸.

W zakresie niezgodności art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s. z art. 11 Konstytucji również należy podzielić poglądy Sądu Najwyższego, zauważającego w komentowanej regulacji ustawowej naruszenie konstytucyjnego celu działalności partii politycznych, którym jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. „Trudno uznać – w ocenie Sądu Najwyższego – za stosowanie tego rodzaju metod stworzenie większości parlamentarnej możliwości ograniczania opozycji przez obniżanie jej członkom uposażenia [diety – P.M.] oraz pozbawianie ich prawa do diety w sposób arbitralny, ponieważ oparty na nieokreśloności przesłanki «naruszenie powagi» [izby – P.M.]”²⁹. Z powyższym naruszeniem wiąże się naruszenie art. 32 ustawy zasadniczej, gdyż „[p]roponowana nowelizacja stanowi potencjalne naruszenie równości partii [wynikającej z zasady pluralizmu politycznego – P.M.], ponieważ nie kształtuje warunków sprzyjających swobodnej rywalizacji partii. Pozwala większości parlamentarnej na arbitralne ograniczanie możliwości działania parlamentarzystów mniejszości i sprzyja ich dyskryminacyjnemu traktowaniu [...]”³⁰.

Niepozbawione słuszności były także zarzuty niekonstytucyjności finansowego karania parlamentarzystów za „naruszanie powagi” izb w perspektywie art. 104 ust. 1 zd. 1 i art. 106 ustawy zasadniczej, formułowane w toku prac legislacyjnych nad projektami rozwiązań ustawowych i regulaminowych przez posłów opozycji. Według posła J. Urbaniaka „[...] samo wprowadzenie instytucji karania finansowego

²⁷ Zob. *Uwagi...*, s. 5–7.

²⁸ Sąd Najwyższy zasadnie dopatrywał się naruszenia przez omawianą regulację ustawową także preambuły ustawy zasadniczej, wskazując na naruszenie dialogu społecznego jako podstawy prawa, oczywiście przy przyjęciu, że Wstęp do Konstytucji wskazuje na dialog społeczny jako jedną z wartości, na których opiera się nie tylko sama ustawa zasadnicza, ale i mający w niej podstawę cały porządek prawny.

²⁹ Zob. *Uwagi...*, s. 3.

³⁰ Zob. *ibidem*.

posłów i senatorów za naruszenie powagi Sejmu jest niedopuszczalne i niezgodne z konstytucją i ustawami. Narusza podstawowe prawa posłów i senatorów, a także obywateli. W szczególności [...] narusza art. 104 pkt 1 konstytucji, który mówi, że posłowie są przedstawicielami narodu. Nigdzie w konstytucji czy ustawach nie znajdziemy punktu, który mówiłby o tym, że posłowie czy senatorowie są przedstawicielami Sejmu czy Senatu. Nasze obowiązki są w stosunku do wyborców, narodu, a nie Sejmu. Jedyne obowiązki dotyczą sprawnego funkcjonowania organów Sejmu i Senatu. Prawidłowe funkcjonowanie Sejmu i Senatu oraz jego organów jest w art. 25 i 42 zapewnione poprzez formułę uniemożliwiania działań Sejmu i Senatu³¹. Poseł T. Głogowski zauważył natomiast, że „[a]rtykuł 106 [Konstytucji – P.M.] brzmi: «Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa». Przepis ten – co można założyć – wskazuje, że nie mamy do czynienia z ochroną praw, wynikających ze sprawowania mandatu, ale z próbą ograniczenia praw, zwłaszcza posłów opozycji³².

Powyższe wypowiedzi łączą odniesienie się do pojęcia mandatu wolnego, który „[...] opiera się o założenie, że przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności (korpus wyborczy, naród, lud), dlatego też nie może być traktowany jako reprezentant tych wyborców, którzy na niego głosowali, czy też nawet tych, którzy są mieszkańcami «jego» okręgu wyborczego. [...] Takie usytuowanie prawne osoby piastującej mandat wolny powoduje, że nie jest ona związana z wyborcami

³¹ Zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 65) z dnia 7 czerwca 2018 r.*, s. 7, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

³² Zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 49) z dnia 21 listopada 2017 r.*, s. 4, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021). Odnotować należy, że w związku z kontrowersyjnością idei omawianej regulacji ustawowej parlamentarzysty opozycji formułowali poprawki zmierzające do 1) określenia chwili jej wejścia w życie w kolejnej kadencji Sejmu i Senatu (w Sejmie), zob. *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora /druk nr 2008/, druk nr 2021-A*, s. 2, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021), *Poprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk nr 2506)*, s. 4, źródło: Kancelaria Sejmu oraz 2) nieobejmowania nią Senatu (w Senacie), zob. *Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (wraz z zestawieniem wniosków)*, druk nr 669 Z, s. 2, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021), *Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (wraz z zestawieniem wniosków)*, druk nr 874 Z, s. 2–3, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

lub mieszkańcami okręgu wyborczego, w którym uzyskała mandat parlamentarny, jakimkolwiek rodzajem więzi prawnej, z której mogłyby wynikać określone prawem uprawnienia tych wyborców, skutkujące uzyskaniem przez nich wpływu na sposób sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Deputowany ten jest zatem całkowicie prawnie niezależny w sprawowaniu swojego mandatu od wyborców lub mieszkańców okręgu wyborczego, nie może więc otrzymywać od nich żadnych prawnie wiążących instrukcji, poleceń, nakazów lub wskazówek, nawet jeśli tego rodzaju instrukcje czy nakazy byłyby uchwalone przez większość wyborców z okręgu wyborczego, a nawet przez ogół tych wyborców. [...] Skoro parlamentarzysta sprawujący mandat wolny ma go sprawować niezależnie od otoczenia i nie może wykonywać jakichkolwiek instrukcji itp., to logiczną konsekwencją takiego rozwiązania jest fakt, że wyborcy nie mogą kontrolować sposobu sprawowania mandatu przez tego deputowanego. Oznacza to, że parlamentarzysta sprawujący mandat wolny nie ponosi odpowiedzialności za sposób jego wykonywania. Wyborcy nie mogą zatem zastosować wobec niego sankcji w postaci pozbawienia mandatu (odwołania w trakcie trwania kadencji)³³.

Oczywiście ukształtowanie statusu parlamentarzysty w oparciu o koncepcję mandatu wolnego nie wyklucza istnienia pewnych jego obowiązków wobec organu przedstawicielskiego, do którego został on wybrany. Obowiązki te jednak powinny mieć uzasadnienie konstytucyjne. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na treść preambuły ustawy zasadniczej, stanowiącej o „pragnieniu zapewnienia rzetelności i sprawności działaniu instytucji publicznych”, art. 112 i art. 124 Konstytucji, stanowiących o „porządku prac oraz trybie działalności organów” izb (określonych regulaminowo) oraz art. 106 i art. 108 Konstytucji, w których mowa o, określanym przez ustawę, „obowiązках” poselskich i senatorskich. Przepisy te wskazują na obowiązki deputowanego o charakterze porządkowym, związane z koniecznością zagwarantowania prawidłowego toku prac izby. Obowiązki te nie dotyczą więc respektowania powagi izby.

W związku z powyższymi uwagami sformułować należy – *de lege ferenda* – postulat uchylecia ustawowych i regulaminowych regulacji kształtujących dopuszczalność finansowego karania parlamentarzystów za „naruszenie powagi” izb.

³³ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 40–41.

3. Projektowane regulacje kompetencji i ich ocena

W toku postępowań legislacyjnych, zakończonych uchwaleniem Ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (tj. regulacji obowiązujących, omówionych w pkt 1 i 2) zaprezentowano postulowany ustawowy i regulaminowy kształt kompetencji organów Sejmu i Senatu związanych z ochroną powagi izb. Projektowane przepisy, przedstawione niżej, nie zostały uchwalone.

W projekcie regulacji ustawowej określono, że przesłanką obniżania uposażenia oraz obniżania i utraty prawa do diety parlamentarnej posłów i senatorów ma być „naruszenie swoim zachowaniem powagi Sejmu albo Senatu” bez ograniczenia do sali posiedzeń (jak przed nowelizacją) czy posiedzeń izb lub posiedzeń ich organów (jak po nowelizacji). Niezależnie od tego, uzasadnienie omawianego projektu wskazywało na to, że przedmiotowa przesłanka ma odnosić się do sali posiedzeń i miejsc niebędących salą posiedzeń, ale bezpośrednio związanych z wykonywaniem mandatu posła i senatora – na obszarze całego kraju i poza nim³⁴.

Zauważyć należy, że ograniczenie przesłanki „naruszenia powagi Sejmu albo Senatu” do posiedzeń izb lub posiedzeń ich organów w istocie jest rozwiązaniem trafniejszym niż brak takiego ograniczenia. Wynika to z treści art. 109 ust. 1 w związku z art. 112 i art. 124 Konstytucji, a także z art. 169 ust. 1 Reg. Sejmu i art. 32 ust. 1 Reg. Senatu, zgodnie z którymi zasadniczym elementem porządku prac izb i w istocie jego kulminacją są ich posiedzenia, podczas których mają miejsce obrady, i to wówczas zachodzi największe ryzyko wypełnienia omawianej przesłanki zachowaniem parlamentarzysty, które miałoby bardzo szeroki wydźwięk społeczny. Zachowania deputowanych tego rodzaju poza posiedzeniami izb, nawet bezpośrednio związane z wykonywaniem

³⁴ Zob. art. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a oraz uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, druk nr 2506, Warszawa, 4 maja 2018 r., <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021). Podczas pierwszego czytania omawianego projektu poseł A. Matusiewicz wyjaśniał jeszcze, że „[t]o tylko ma dotyczyć [...] tutaj naszej pracy, w obrębie zarządzającymi tymi obszarami Kancelarii Sejmu, czy też Kancelarii Senatu” – zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 63) z dnia 4 czerwca 2018 r.*, s. 5, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

mandatu posła i senatora, nie niosą za sobą takiego ryzyka albo jest ono na tyle niewielkie, że uzasadnia odstępianie od ich finansowego karania w tym zakresie.

Podczas pierwszego czytania projektu senackiej regulacji regulaminowej senator Z. Cichoń poddał natomiast pod rozagę Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich oraz Komisji Ustawodawczej regulację przewidującą dopuszczalność finansowego karania senatorów za jedynie rażące naruszenie przez nich swoim zachowaniem powagi Senatu na jego posiedzeniu lub posiedzeniu jego organu. Jak wyżej wskazany uzasadniał: „[w] trosce o to, żebyśmy tutaj zachowali właściwe proporcje, chciałbym podnieść pewną kwestię. [...] Mianowicie odniosę się do regulacji w pktcie 2, gdzie chodzi o penalizację zachowań naruszających powagę na posiedzeniu Senatu albo na posiedzeniu jego organu. [...] tutaj, w przeciwieństwie do pozostałych 2 przypadków, nie ma przymiotnikowej regulacji – w tym sensie, że nie jest wymagane, żeby to było jakieś rażące zachowanie albo rażące naruszenie powagi. Zastanawiam się, czy nie może to prowadzić do niebezpiecznej interpretacji, która by uczyniła z naszej izby śmiertelnie poważną izbę; interpretacji, która by zabraniała jakichkolwiek wypowiedzi wprowadzających element rozluźnienia, który jest bardzo ważny w napiętych sytuacjach. Chodzi o takie rozluźnienie psychiczne wskutek tego, że ktoś powie coś dowcipnego czy jakąś anegdotę. Nie chciałbym, żeby to zostało objęte ryzykiem ukarania, w związku z czym uważam, że należałoby tutaj ewentualnie wprowadzić taką poprawkę, że dotyczyłoby to senatorów, którzy swym rażącym zachowaniem naruszają ową powagę. [...] są czasami takie sytuacje, kiedy ktoś wprowadza jakiś element humorystyczny, element pewnego rozprężenia psychicznego, czasami bardzo potrzebnego do rozładowania napiętej sytuacji, kiedy rzeczywiście walczymy na argumenty. [...] do tego przecież powinna sprowadzać się nasza praca”³⁵.

Powyższe zapatrywanie należy w zupełności podzielić w odniesieniu do regulacji prawnej kształtującej dopuszczalność finansowego karania parlamentarzystów za „naruszenie powagi Sejmu albo Senatu”, postulując *de lege ferenda*, aby naruszenie to miało charakter rażący, a zatem zawężony do kwalifikowanego naruszenia powagi Sejmu albo Senatu. Niewątpliwie sprzyjać to będzie z jednej strony ograniczaniu

³⁵ Zob. *Wspólne posiedzenie Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (77.) oraz Komisji Ustawodawczej (267.) w dniu 25 lipca 2018 r. Zapis stenograficzny*, s. 9, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

dowolności w stosowaniu kompetencji, których przesłanką jest omawiana przesłanka, a z drugiej – stworzy warunki dla pełniejszej realizacji podstawowego prawa i obowiązku deputowanych, jakim jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu, a także ich organów (art. 3 u.w.m.p.s.), w szczególności w zakresie, w jakim obowiązuje ich czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu, a także ich organów, do których zostali wybrani (art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s.), w wykonywaniu obowiązków poselskich i senatorskich mają prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu, Senatu i ich organów oraz uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm, Senat lub komisje izb (art. 14 ust. 1 pkt 1 i 6 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 i 6 u.w.m.p.s.). Chodzi więc w szczególności o stworzenie warunków dla pełniejszej realizacji wolności wyrażania poglądów przez parlamentarzystów i jednocześnie ograniczenie po ich stronie efektu mrozącego w zakresie tej wolności.

Podczas drugiego czytania projektu sejmowej regulacji regulaminowej zgłoszono (Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość) poprawkę do projektowanego art. 22a Reg. Sejmu, zgodnie z którą o decyzji o stwierdzeniu, że poseł swoim zachowaniem na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu Marszałek Sejmu powiadamia posła, którego decyzja dotyczy. Od tej decyzji posłowi przysługuje, w terminie 7 dni od dnia doręczenia powiadomienia, odwołanie do Prezydium Sejmu, które – po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych – uchyla decyzję Marszałka albo utrzymuje ją w mocy. Uzupełniono także regulację art. 23 ust. 1 pkt 2 Reg. Sejmu, zgodnie z którym (według projektowanego brzmienia) ukaranie posła mogło mieć miejsce w przypadku naruszenia przez niego na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagi Sejmu, w szczególności stwierdzonego przez Marszałka Sejmu na podstawie m.in. art. 22a ust. 1, gdy od decyzji Marszałka Sejmu w terminie nie wniesiono odwołania albo którą Prezydium Sejmu utrzymało w mocy³⁶.

Zauważyć należy w tym miejscu, że problem braku w obowiązującej sejmowej regulacji regulaminowej możliwości odwoławczych nie dotyczy tylko wyżej wskazanego art. 22a Reg. Sejmu, ale także art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu, gdzie przepisy te kształtują kompetencje do formułowania określonych „stwierdzeń” związanych z ochroną powagi Sejmu, których

³⁶ Zob. *Wniosek i poprawki zgłoszone w czasie drugiego czytania w dniu 19 lipca 2018 r. do poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druki nr 2507 i 2755), pkt 1*, s. 1–2, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

zastosowanie stanowi szczególne przesłanki finansowego ukarania posła (tj. zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 Reg. Sejmu). W przypadku ich zastosowania zachodzi zatem wysokie prawdopodobieństwo takiego ukarania, co już samo w sobie świadczy o potrzebie regulacji procedury odwoławczej. Z tego punktu widzenia trzeba też zauważyć, że powyższe środki znajdują się w rękach Marszałka Sejmu, a zatem organu monokratycznego, co niesie za sobą duże ryzyko dowolności ich stosowania, zwłaszcza w warunkach toczących się obrad na posiedzeniu Sejmu. Stąd też konieczne jest ukształtowanie dopuszczalności odwołania się do organu kolegialnego, podejmującego decyzję po zapoznaniu się z opinią innego organu kolegialnego – gdzie takie ryzyko jest mniejsze. Taki kierunek zmian sejmowych regulacji regulaminowych, wynikający ze wskazanej wyżej poprawki, należy, *de lege ferenda*, poprzeć.

Na wskazanym wyżej etapie omawianego postępowania legislacyjnego ten sam klub parlamentarny zgłosił także poprawkę obejmującą propozycję nowego brzmienia art. 23 ust. 1 Reg. Sejmu w części wspólnej kończącej wyliczenie, która miała brzmieć: „Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące lub o zakazie odbywania przez posła zagranicznych podróży służbowych na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy”. Dokonano także stosownych korekt art. 23 ust. 2 i 3 Reg. Sejmu, stanowiących konsekwencję powyższej poprawki³⁷.

Zauważyć należy, że powyższy projektowany przepis wprowadza nową kompetencję związaną z ochroną powagi Sejmu, należącą do Prezydium Sejmu, a obejmującą możliwość podjęcia uchwały o zakazie odbywania przez posła zagranicznych podróży służbowych na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. Zakaz ten, rozważany w kontekście przesłanki naruszenia przez posła na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagi Sejmu, otwiera problem potencjalnego zachowania posła, godzącego w powagę Sejmu, także poza granicami państwa, gdzie odbywając podróże służbowe, reprezentuje Sejm. Taki środek mógłby być *de lege ferenda* zasadniczo zaakceptowany w powyższym zakresie, jako pełniący funkcję prewencyjną. Należy jednakże zwrócić uwagę na brak istotnych wartości represyjnych omawianej projektowanej regulacji, ze względu na niską dolegliwość zakazu odbywania

³⁷ Zob. ibidem, pkt 3), s. 2.

zagranicznych podróży służbowych dla posła. Podczas takiej podróży bowiem wykonuje on, podobnie jak w kraju, mandat przedstawicielski, a jedyne dolegliwości wiążą się zapewne z nieodbyciem samej „podróży”, wiążącej się z prestiżem reprezentowania izby. Niezależnie od powyższego, ujemnie należy ocenić dopuszczalny czas trwania omawianego zakazu, który miałby być cztery razy dłuższy od dopuszczalnego okresu wykonywania kary finansowej i stanowić czwartą część kadencji izby. *De lege ferenda* optymalny byłby raczej czas jego trwania wynoszący nie dłużej niż 6 miesięcy.

Wreszcie podczas drugiego czytania projektu sejmowej regulacji regulaminowej zgłoszono (Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość) poprawkę obejmującą dodanie nowego art. 23a Reg. Sejmu w brzmieniu: „1. Jeżeli obniżenie uposażenia lub diety parlamentarnej lub zakaz, o których mowa w art. 23 ust. 1, ma dotyczyć posła, wobec którego wcześniej podjęto: 1) uchwałę, o której mowa w art. 23 ust. 1, gdy w terminie nie złożono wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo którą Prezydium Sejmu utrzymało w mocy, 2) decyzję, o której mowa w [m.in. – P.M.] art. 22a ust. 1 [...], gdy od decyzji w terminie nie wniesiono odwołania albo którą Prezydium Sejmu utrzymało w mocy, 3) decyzję, o której mowa w [m.in. – P.M.] art. 175 ust. 2a [...] – Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy. 2. W uchwale, o której mowa w ust. 1, Prezydium Sejmu nakłada na posła zakaz członkostwa w prezydium komisji sejmowej, stałej delegacji parlamentarnej do międzynarodowego zgromadzenia lub organizacji lub poselskiej grupy bilateralnej na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. 3. Do uchwały, o której mowa w ust. 1, przepisy art. 23 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. 4. Podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, wobec posła będącego członkiem prezydium komisji sejmowej, stałej delegacji parlamentarnej do międzynarodowego zgromadzenia lub organizacji lub poselskiej grupy bilateralnej powoduje wygaśnięcie członkostwa w prezydium komisji, delegacji lub grupie. 5. Wygaśnięcie członkostwa w prezydium komisji, delegacji lub grupie, o których mowa w ust. 4, następuje z dniem upływu terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w przypadku, gdy nie złożono tego wniosku, albo z dniem, w którym Prezydium Sejmu utrzymało w mocy uchwałę”³⁸.

³⁸ Zob. ibidem, pkt 4), s. 2–3.

Wskazać należy, że powyższa projektowana regulacja wydłuża okres, na który może być orzeczona kara finansowa w stosunku do posła, którego zachowania, od których zależy finansowe ukaranie, cechują się powtarzalnością. Idea ta jest słuszna, gdy przesłanką późniejszego – obostrzonego – finansowego ukarania jest wcześniejsze finansowe ukaranie, ale łagodniejsze – za takie zachowania. Wówczas bowiem uzasadniona jest progresja kary w ramach tego samego rodzaju karania za określone zachowania, które powtarzają się mimo ich uprzedniego napiętnowania. W tym zakresie omawianą projektowaną regulację można postulować *de lege ferenda*. Odrzucić należy natomiast koncepcję późniejszego surowszego finansowego ukarania w przypadku wcześniejszego wyrażenia jedynie któregoś ze „stwierdzeń” związanych z ochroną powagi Sejmu, które nie spowodowały konsekwencji w postaci takiego ukarania, lecz łagodniejszego – przede wszystkim z uwagi na to, że nie są one karami, a jedynie stanowią przesłanki sankcji majątkowej. Uprzednie omawiane „stwierdzenia”, które nie spowodowały konsekwencji w postaci łagodniejszego finansowego ukarania, ze względu na małą wagę naruszenia powagi Sejmu nie stanowią zatem wystarczającej podstawy dla takiego ukarania, lecz surowszego – w przypadku ponownego niewłaściwego zachowania. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacji ich stosowania „bez ostrzeżenia” (według obowiązującej i projektowanej regulacji) czy braku możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego wskutek ich zastosowania w drodze środka odwoławczego (środki z art. 22a i art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu według obowiązującej regulacji, instrument z art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu według projektowanej regulacji).

Jeśli zaś chodzi o nałożenie na posła zakazu członkostwa w prezydium komisji sejmowej, to kompetencję o takim przedmiocie można uznać za pożądaną *de lege ferenda* z uwagi na potrzebę prewencji przed zachowaniami naruszającymi powagę Sejmu przez posłów zajmujących ważniejsze stanowiska w komisjach (prezydium komisji składa się z przewodniczącego oraz jego zastępców – art. 20 ust. 2 Reg. Sejmu), ze względu na szerszy wydźwięk społeczny takich zachowań. Kara omawianego zakazu, z punktu widzenia represji, wydaje się też adekwatniejsza do charakterystyki przesłanek ukarania niż kara finansowa, albowiem uderza w autorytet i prestiż posła, a nie jego zasoby materialne. Podobnie jest (w zakresie ostatniego z powyższych argumentów) z nałożeniem na posła zakazu członkostwa w stałej delegacji parlamentarnej do międzynarodowego zgromadzenia lub organizacji

lub poselskiej grupy bilateralnej. W grę wchodzi tutaj także potrzeba prewencji przed zachowaniami naruszającymi powagę Sejmu przez posłów reprezentujących Sejm poza granicami kraju. Krytycznie natomiast odnieść się należy do możliwego czasu trwania omawianych zakazów, z powodów tożsamyh jak w przypadku zakazu odbywania przez posła zagranicznych podróży służbowych.

Szereg poprawek zgłoszono również podczas drugiego czytania projektu senackiej regulacji regulaminowej, z których najistotniejszą sformułował senator J. Rulewski, polegającą na dodaniu w art. 25a Reg. Senatu nowego ust. 2b w brzmieniu: „Marszałek może odstąpić od wydania zarządzenia, o którym mowa w ust. 2 [tj. o finansowym ukaraniu senatora – P.M.], jeżeli senator: 1) dobrowolnie odstąpił od zachowania, o którym mowa w ust. 1 (tj. m.in. naruszającego powagę Senatu na jego posiedzeniu lub posiedzeniu jego organu), lub zapobiegł jego skutkom lub 2) dobrowolnie zrzekł się części albo całości miesięcznego uposażenia lub miesięcznej diety”³⁹.

Jak już wyżej wyjaśniono, konstrukcja kompetencji do przywołania „do porządku” senatora oraz stwierdzenia, że narusza on powagę Senatu zawiera w sobie cel w postaci dążenia do zaniechania trwającego niewłaściwego zachowania. Omawiany projektowany przepis wpisuje się w ten cel, stanowiąc o „dobrowolnym odstąpieniu” od takiej czynności. Z kolei poprzez „zapobiegnięcie skutkom” zachowania naruszającego powagę Senatu należy rozumieć zapewne przeproszenie za nie. Wszystkie wynikające z projektowanej regulacji działania senatora łączy refleksja nad swoim zachowaniem naruszającym powagę Senatu i wnioskowanie o jego niesłuszności. *De lege ferenda* taka refleksja jest bardzo cenna dla niezwykle pożądaney prewencji przed ponownym niewłaściwym zachowaniem senatora. Projektowana regulacja – jak się wydaje – daje także Marszałkowi Senatu narzędzie do wyrażenia aprobaty dla samokrytycznej postawy senatora, w postaci zarządzenia

³⁹ Zob. *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (uraz z zestawieniem wszystkich wniosków) o projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu*, s. 1 zestawienia, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021). Senator J. Rulewski poprawkę uzasadniał zdolnością senatora do samokrytyki, koniecznością istnienia prawa do przyznania się przez niego do błędu i nałożenia na siebie kary oraz porównywał zawartą w niej konstrukcję prawną do czynnego żalu oraz dobrowolnego poddania się karze, zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 64. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 24, 25, 26 i 27 lipca 2018 r.*, Warszawa 2018 r., s. 370–371, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

odstąpienia od wydania zarządzenia o jego finansowym ukaraniu⁴⁰, co także sprzyja ochronie powagi izby w okolicznościach konkretnego naruszenia tej powagi.

Podsumowanie

Istotą kompetencji organów Sejmu i Senatu związanych z ochroną powagi izb jest ich ukierunkowanie na finansowe ukaranie parlamentarzysty za naruszenie tejże powagi na posiedzeniu izby lub jej organu. Warto zaznaczyć, że w tym zakresie uchwałę Prezydium Sejmu albo zarządzenie Marszałka Senatu o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej lub utracie prawa do tej drugiej – odpowiednio – może i musi poprzedzić „stwierdzenie” naruszenia powagi Sejmu albo naruszania powagi Senatu, dokonane przez Marszałka izby. W tym drugim przypadku, biorąc pod uwagę konieczność uprzedniego, aktualizującego możliwości sformułowania „stwierdzenia”, wezwania do zachowania się nienaruszającego powagi Senatu, w postaci przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu” chodzi również o spowodowanie zaniechania naruszenia powagi Senatu przez deputowanego.

Ocena obowiązującej regulacji ustawowej omawianych środków (art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s.) zasługuje na krytykę z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, tj. ukształtowanej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikających z niej m.in. zasad przyzwoitej legislacji, do których należy zasada określoności prawa. Ogólność pojęcia „naruszenie powagi” Sejmu albo Senatu nie przystaje bowiem do kryteriów określoności prawa, sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Omawianą regulację należy także uznać za niezgodną z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jej efekty bowiem – obejmujące ochronę powagi izb w wyniku możliwości arbitralnego, tj. opartego na nieokreśloności regulacji, dyscyplinowania parlamentarzystów – nie pozostają w proporcji do nakładanych na deputowanych ciężarów związanych z efektem mrozącym w postaci autocenzury wypowiedzi

⁴⁰ Skoro bowiem już sama konstrukcja kompetencji do finansowego ukarania senatora zakłada fakultatywność jej zastosowania, czyli w istocie możliwość odstąpienia od wymierzenia kary w okolicznościach danej sprawy poprzez niewydanie zarządzenia o finansowym ukaraniu senatora, to odstąpienie, o którym mowa w projektowanej regulacji, wydaje się mieć charakter zarządzenia.

posłów i senatorów w parlamencie, mającej na celu uniknięcie uszczerbku majątkowego. Owo ryzyko arbitralności w stosowaniu regulacji prowadzi także do stworzenia większości parlamentarnej możliwości ograniczania mniejszości, co powoduje potencjalne naruszenie konstytucyjnego celu działalności partii politycznych, którym jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 Konstytucji), a nadto konstytucyjnej zasady równości partii (wynikającej z zasady pluralizmu politycznego), ponieważ nie kształtuje warunków sprzyjających swobodnej rywalizacji partii (art. 32 Konstytucji).

W związku z powyższym, a także sprzecznością omawianej regulacji z preambułą ustawy zasadniczej oraz art. 104 ust. 1 zd. 1 i art. 106 Konstytucji, sformułować należy – *de lege ferenda* – postulat uchylenia ustawowych i regulaminowych regulacji kształtujących dopuszczalność finansowego karania parlamentarzystów za „naruszanie powagi” izb.

Ewentualnie efekt w postaci eliminacji zagrożenia arbitralności w stosowaniu regulacji może być osiągnięty poprzez wprowadzenie dopuszczalności finansowego karania parlamentarzystów za „naruszanie powagi Sejmu albo Senatu” jedynie o charakterze rażącym, a zatem zawężonym do kwalifikowanych zachowań, co należy postulować *de lege ferenda*. Temu samemu celowi służyć może zmiana obowiązującej sejmowej regulacji regulaminowej w kierunku zagwarantowania możliwości odwoławczych od określonych „stwierdzeń” związanych z ochroną powagi Sejmu, których sformułowanie stanowi szczególne przesłanki finansowego ukarania posła. Jest to szczególnie pożądane wobec braku wymogu uprzedniego wezwania go do zaniechania niewłaściwego zachowania i tym samym „ostrzeżenia” posła o możliwości sformułowania „stwierdzenia”.

Niezależnie od powyższego, w istocie słuszna idea ochrony powagi Sejmu i Senatu mogłaby być w pełnijszy sposób zrealizowana poprzez dokonanie kilku zmian w rozwiązaniach regulaminowych, polegających na: 1) wprowadzeniu kompetencji Prezydium Sejmu do podjęcia uchwały o zakazie odbywania przez posła zagranicznych podróży służbowych na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, 2) wprowadzeniu kompetencji Prezydium Sejmu do podjęcia uchwały o obostrzonym finansowym ukaraniu posła w sytuacji jego uprzedniego łagodniejszego ukarania w ten sposób z jednoczesnym nałożeniem na posła zakazu członkostwa w prezydium komisji sejmowej, stałej delegacji parlamentarnej do międzynarodowego zgromadzenia lub organizacji lub poselskiej grupy

bilateralnej na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy i konsekwencjami podjęcia takiej uchwały, w postaci wygaśnięcia członkostwa w prezydium komisji, delegacji lub grupie wobec posła będącego ich członkiem, 3) wprowadzeniu możliwości odstąpienia przez Marszałka Senatu od wydania zarządzenia o finansowym ukaraniu senatora, jeżeli senator: a) dobrowolnie odstąpił od zachowania naruszającego powagę Senatu na jego posiedzeniu lub posiedzeniu jego organu lub zapobiegł jego skutkom lub b) dobrowolnie zrzekł się części albo całości miesięcznego uposażenia lub miesięcznej diety. Powyższe rozwiązania legislacyjne należy postulować *de lege ferenda*.

THE COMPETENCES OF THE ORGANS OF THE SEJM AND THE SENATE RELATED TO THE PROTECTION OF THE DIGNITY OF THE CHAMBERS

Summary

The article concerns the competences of the organs of the Sejm and the Senate related to protecting the dignity of the chambers. These competences were established as a part of a reaction to the course of the so-called "Sejm crisis", consisting in the occupation, initially, of the Sejm's rostrum and then the Sejm's Meeting Room by MPs from opposition parties at the turn of 2016 and 2017.

Using the dogmatic method, the publication aims to define the essence of competences, their applicable and planned regulations, and to evaluate these regulations and formulate possible *de lege ferenda* postulates on the basis of this evaluation.

The main thesis of the article includes a negative evaluation of the applicable regulations of competences due to their contradiction with certain provisions of the Constitution, in particular with Art. 2 of the Constitution, i.e. within the framework of the principle of a democratic state ruled by law established in this provision and the resulting, inter alia, principles of decent legislation, including the principle of the specificity of law, as well as Art. 54 sec. 1 in connection with Art. 31 sec. 3 of the Constitution (i.e. the freedom of expression), Art. 11 of the Constitution (i.e. the freedom to establish and freedom of activity of political parties within the scope of the purpose of their activity, which is to influence on state policy by democratic methods) and Art. 32 of the Constitution (i.e. the principle of equality of political parties resulting from the principle of political pluralism). In this context, the most important is the risk of the so-called "chilling effect".

The publication also includes a positive evaluation of a few of the planned regulations of competences, which may allow for the elimination of the above contradictions or ensure a more complete implementation of the objective of competences, including guaranteeing the dignity of the chambers.

Keywords: parliament – competence – protection – dignity

LITERATURA

- Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. 2, t. 3, Warszawa 2003.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Gromski W., *Kompetencja*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod. red. A. Preisnera, Warszawa 2001.
- Koksanowicz G., *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Komentarz do art. 23 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2018.
- Szmyt A., *Opinia prawna w sprawie kompetencji Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu oraz obowiązków Kancelarii Sejmu w sprawach z zakresu ochrony godności i powagi Sejmu, jego organów i posłów*, Warszawa, dnia 9 czerwca 2015 r., Kancelaria Sejmu.
- The Chilling Effect in Constitutional Law*, „Columbia Law Review” 1969, vol. 69, no. 5, <https://www.jstor.org/stable/1121147?origin=crossref> (dostęp: 25 X 2021).
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.