

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

## **Opinia prawna w sprawie możliwości zabrania głosu w debacie nad wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu przez Marszałka Sejmu lub posła rekomendowanego na to stanowisko<sup>1</sup>**

Legal opinion on the possibility of speaking in the debate on the motion to recall the Marshal of the Sejm by the Marshal of the Sejm or a Deputy recommended for this position: The author analyzes the normative model derived from the Standing Orders of the Sejm and confronts the theoretical assumptions with parliamentary practice accompanying the procedure for election of the Marshal of the Sejm, based on its similarity to the procedure for recall of the Marshal of the Sejm. He argues that the general principles set out in Chapter 2, "Debates of the Sejm" in Section III of the Standing Orders of the Sejm, should apply to this matter in question. The said provisions do not provide for specific powers that would give the Deputies subject to the motion for the recall of the Marshal of the Sejm the right to speak in the debate in accordance with the rules different from those defining the procedure for taking floor by other speakers. It should be assumed that in the debate on a motion to recall the Marshal of the Sejm the questions in the debate can be responded by their intended addressees, i.e. a person subject to the motion or the designated candidate. There is no specific basis in the Standing Orders that would allow giving a speech by the Deputy subject to the motion when no question has been addressed to him/her during the debate.

**Keywords:** Marshal of the Sejm | Deputy | Standing Orders of the Sejm

**Słowa kluczowe:** marszałek Sejmu | poseł | regulamin Sejmu

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS;  
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

### **Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest zagadnienie udziału w debacie nad wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu posła, który pełni tę funkcję, jak również posła,

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 4 listopada 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-2604/14.

rekomendowanego na to stanowisko. Chodzi o ustalenie, na jakich zasadach posłowie ci uczestniczą w debacie nad wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu, a w szczególności, czy mogą oni zabrać głos w sytuacji, gdy nie zostaną do nich skierowane pytania.

Już wstępna analiza przedstawionego problemu wskazuje, że jego rozstrzygnięcie wymaga z jednej strony ustalenia modelu normatywnego, który wynika z przepisów regulaminu Sejmu, z drugiej zaś konfrontacji założeń teoretycznych z praktyką parlamentarną towarzyszącą procedurze wyboru Marszałka Sejmu. Jakkolwiek bowiem Sejm nigdy dotychczas nie stosował procedury przewidzianej w art. 10a regulaminu Sejmu, to jednak jej podobieństwo do procedury wyboru Marszałka Sejmu nakazuje uwzględnienie związanych z nią precedensów.

### Debata nad wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu

Kwestia dopuszczalności odwołania Marszałka Sejmu w sytuacji innej niż rezygnacja z pełnionego urzędu przez wiele lat wywoływała istotne wątpliwości doktrynalne. Brak wyraźnych podstaw prawnych określających tryb rozpatrzenia wniosku o odwołanie Marszałka Sejmu – zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego – stawiał pod znakiem zapytania dopuszczalność takiej czynności. I chociaż dominujący pogląd wskazywał na możliwość odwołania Marszałka Sejmu w trybie tzw. *actus contrarius*, czyli czynności odwrotnej, która podejmowana byłaby w trybie analogicznym do pierwotnego aktu powołania<sup>2</sup>, to jednak dopiero nowelizacja regulaminu Sejmu z 19 grudnia 2008 r. (M.P. z 2009 r. nr 2, poz. 9) stworzyła wyraźne ramy proceduralne dla aktu odwołania Marszałka Sejmu.

Dla pełności kontekstu omawianego zagadnienia należy zaznaczyć, że odwołanie Marszałka Sejmu nie jest obecnie jedyną formą wygaśnięcia stosunku prawnego, który w wyniku aktu powołania zawiązuje się między Sejmem a osobą, której izba powierzyła funkcję Marszałka Sejmu. Zgodnie z art. 10b regulaminu Sejmu śmierć lub rezygnacja z funkcji Marszałka Sejmu są zdarzeniami, których konsekwencją jest przejęcie obowiązków Marszałka Sejmu wynikających z regulaminu Sejmu przez najstarszego wiekiem wicemarszałka Sejmu do czasu wyboru nowego Marszałka Sejmu. Treść tego przepisu wskazuje, że zaistnienie jednej z wymienionych w nim okoliczności powoduje *ex lege* wygaśnięcie stosunku prawnego zawiązanego aktem powołania. W takich sytuacjach, bez potrzeby podejmowania przez Sejm lub jego organy jakichkolwiek innych czynności proceduralnych, obowiązki Marszałka Sejmu wynika-

<sup>2</sup> Opinie do art. 3 J.M. Karolczak, B. Szepietowskiej, L. Garlickiego [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu RP*, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 1997.

jące z regulaminu Sejmu zobowiązany jest przejść – do czasu wyboru nowego Marszałka – najstarszy wiekiem wicemarszałek Sejmu.

Na gruncie obowiązujących przepisów regulaminu Sejmu akt odwołania Marszałka Sejmu wiąże się wyłącznie z wolą izby zmierzającą do pozbawiania urzędującego Marszałka Sejmu powierzonej mu niegdyś funkcji. Akt odwołania Marszałka Sejmu z mocy art. 10a regulaminu Sejmu musi być tożsamy z aktem powołania następcy. W tej samej procedurze, w ramach jednego głosowania, Sejm pozbawia urzędu dotychczasowego piastuna, a zarazem powierza go następcy. Procedurę odwołania inicjuje wniosek złożony przez co najmniej 46 posłów i imiennie wskazujący kandydata na Marszałka Sejmu (art. 10a ust. 1 regulaminu Sejmu). Rozpatrzenie wniosku i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego złożenia, nie później jednak niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku (ust. 4). W sytuacji, gdy złożonych zostało kilka wniosków o odwołanie Marszałka Sejmu, są one rozpatrywane łącznie, jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie według kolejności złożenia. W przypadku przyjęcia jednego z wniosków pozostałe wnioski nie podlegają głosowaniu (ust. 3). Sejm odwołuje i wybiera Marszałka Sejmu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w jednym głosowaniu (ust. 2).

Przepisy regulaminu Sejmu nie określają w sposób szczególny zasad określających porządek wystąpień poszczególnych posłów w trakcie rozpatrywania wniosku o odwołanie Marszałka Sejmu i wybór następcy (dalej: wniosek o odwołanie Marszałka Sejmu). Zastosowanie powinny zatem znaleźć zasady ogólne określone w rozdziale 2 – Obrady Sejmu – działu III regulaminu Sejmu. Oznacza to, że rozpatrzenie tego punktu porządku dziennego może mieć formę dyskusji posłów zapisanych do głosu w ramach limitów czasowych przemówień (art. 179 i art. 180 regulaminu Sejmu) bądź też formę debaty przedstawicieli klubów i kół poselskich w ramach limitów czasowych przysługujących tym zrzeszeniom (art. 181 regulaminu Sejmu).

W pierwszym przypadku posłowie, którzy zamierzają wziąć udział w dyskusji nad określonym punktem porządku dziennego, zapisują się do głosu u sekretarza Sejmu prowadzącego listę mówców (art. 179 ust. 2 regulaminu Sejmu). Przemówienia posłów w dyskusji nie mogą trwać dłużej niż 10 minut, z wyjątkiem wystąpień klubowych, które nie mogą przekraczać 20 minut. Marszałek Sejmu, po porozumieniu z Konwentem Seniorów, może ustalić inny czas przemówień i przedstawić do zatwierdzenia Sejmowi (art. 180 ust. 1 regulaminu Sejmu). Każdy poseł może zabierać głos tylko dwa razy. Powtórne przemówienie posła w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut (ust. 2). Jednocześnie o przedłużeniu czasu przemówienia lub o udzieleniu posłowi głosu dodatkowo decyduje Marszałek (ust. 3). W ramach tak określonej dyskusji Marszałek Sejmu udziela głosu posłom według kolejności zapisu,

jednakże Prezydium Sejmu może, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, ustalić inną kolejność mówców (art. 179 ust. 3).

Rozpatrzenie wniosku o odwołanie Marszałka Sejmu może przybrać formę debaty przedstawicieli zrzeszeń poselskich w ramach limitów czasowych przysługujących klubom i kołom poselskim. Praktyka parlamentarna wskazuje, że obecnie jest to najczęściej stosowany tryb prowadzenia debaty sejmowej. W myśl art. 181 ust. 1 regulaminu Sejmu Prezydium Sejmu po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów może przedstawić Sejmowi propozycję przeprowadzenia debaty w ramach limitów czasowych przysługujących klubom i kołom poselskim. Debata taka może też być prowadzona w formie oświadczeń w imieniu klubów i kół. W takim wypadku klub lub koło decyduje, czy w jego imieniu w ramach przysługującego mu limitu czasowego wystąpi jeden czy też więcej posłów (ust. 3). Regulamin Sejmu przyjmuje także jednolitą zasadę, określającą limit czasu wszystkich przemówień posła niezrzeszonego wygłaszanych w trakcie jednego posiedzenia Sejmu. Zgodnie z art. 181 ust. 4 łączny czas przemówień posła niezrzeszonego podczas posiedzenia Sejmu nie może trwać dłużej niż sześć minut.

Ponadto w myśl art. 182 ust. 1 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu może dopuścić w trakcie rozpatrywania punktu porządku dziennego do zadawania pytań, przed każdym głosowaniem zaś prawo do zadania pytań przysługuje jednemu posłowi z każdego klubu i koła (ust. 2). Pierwszy z wymienionych przepisów powierza Marszałkowi Sejmu kompetencję do decydowania o możliwości zadawania pytań w trakcie rozpatrywania jakiegokolwiek punktu porządku dziennego w dowolnej fazie jego rozpatrywania przez Sejm. Drugi gwarantuje przedstawicielowi każdego klubu lub koła prawo do zadania pytania przed każdym głosowaniem<sup>3</sup>. Warto podkreślić, że w praktyce instytucja pytań, o której mowa w art. 182 regulaminu Sejmu, rozumiana jest jako możliwość indagacji w sprawie związanej z rozpatrywanym punktem porządku dziennego, której adresatem jest wnioskodawca (ewentualnie sprawozdawca prezentujący sprawozdanie komisji). Taki sposób rozumienia tych uprawnień potwierdza treść art. 187 regulaminu Sejmu, który ustanawia zasadę, że po wyczerpaniu listy mówców zapisanych do głosu przemawiać może jedynie wnioskodawca, przedstawiciel Komisji Ustawodawczej oraz sprawozdawca, a następnie Marszałek Sejmu zobowiązany jest zamknąć dyskusję. Wyjątki od tej zasady wynikają wyłącznie z art. 186 regulaminu Sejmu, który umożliwia Marszałkowi Sejmu, w sytuacjach określonych w tym przepisie, udzielanie głosu podmiotom zewnętrznym poza kolejnością mówców.

Analiza zasad prowadzenia debaty w trakcie posiedzenia Sejmu prowadzi do wniosku, że przepisy regulaminu Sejmu nie formułują żadnych od-

<sup>3</sup> P. Chybalski, *Dopuszczalność zadawania pytań przed głosowaniem przez posłów niezrzeszonych* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 448.

rębnych reguł dotyczących dyskusji nad wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu. W szczególności przepisy te nie przewidują jakichkolwiek szczególnych uprawnień, które dawałyby posłom objętym takim wnioskiem prawo do zabrania głosu w trakcie debaty na zasadach odmiennych od reguł określających tryb wystąpień pozostałych mówców. W ramach modelu normatywnego, który wyłania się z przepisów regulaminu Sejmu, należy przyjąć, że wystąpienia osób, których dotyczy wnioski, powinny być wygłaszane na zasadach ogólnych. W debacie prowadzonej w ramach limitów czasowych przysługujących klubom i kołom poselskim mogą oni zabrać głos jako przedstawiciele zrzeszeń poselskich, których są członkami, w dyskusji zaś prowadzonej w ramach limitów czasowych mogą na ogólnych zasadach zapisać się do głosu. W tym drugim przypadku Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, mogłoby ustalić, że wystąpienia posłów objętych wnioskiem będą zamykały listę mówców zapisanych do głosu (art. 179 ust. 3 regulaminu Sejmu).

W ujęciu czysto teoretycznym można się również zastanawiać, czy instytucja pytań, o której mowa w art. 182 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu, pozwala na zabranie głosu przez posłów objętych omawianym wnioskiem w sytuacji, gdy w trakcie debaty zostały im zadane pytania. W świetle brzmienia art. 187 regulaminu Sejmu adresatem tych pytań może być wyłącznie przedstawiciel wnioskodawców lub sprawozdawca komisji, a zatem zadanie pytania, którego faktycznym adresatem jest osoba objęta wnioskiem, pozornie nie daje formalnych podstaw do zabrania głosu przez posła piastującego urząd Marszałka lub posła rekomendowanego na ten urząd.

Praktyka parlamentarna, która ukształtowała się na tle tego przepisu w kontekście wyborów Marszałka Sejmu, wskazuje jednak, że ograniczenia normatywne limitujące krąg osób uprawnionych do odpowiedzi na pytania zadane w takiej debacie nie są rygorystycznie przestrzegane. Annały sejmowe odnotowują co najmniej kilka przykładów, w których na pytania sformułowane formalnie do przedstawiciela wnioskodawców odpowiadał kandydat na urząd Marszałka Sejmu<sup>4</sup>. Analiza przebiegu obrad Sejmu w trakcie wyborów

<sup>4</sup> W tym kontekście przywołać można wypowiedź wicemarszałka T. Nałęcz, który prowadząc obrady Sejmu w trakcie 73. posiedzenia Sejmu IV kadencji (20 kwietnia 2004 r.), w punkcie porządku dziennego poświęconym zmianie na stanowisku Marszałka Sejmu (zakończonym wyborem posła J. Oleksego na stanowisko Marszałka Sejmu), powołując się na „obyczaj parlamentarny”, stwierdził, że: *w przypadku wyborów marszałka Sejmu pytania są kierowane do osób rekomendujących, a nie do kandydatów*. W dniu 8 lipca 2010 r. podczas 70. posiedzenia Sejmu VI kadencji wicemarszałek S. Niesiołowski prowadzący obrady w punkcie „wybór Marszałka Sejmu”, które zakończyły się wyborem posła G. Schetyny na to stanowisko, po przedstawieniu kandydata przez przedstawiciela wnioskodawców, wyraźnie stwier-

Marszałka Sejmu wskazuje<sup>5</sup>, że zadawane w czasie debaty pytania, których formalnych adresatem powinien być przedstawiciel wnioskodawców rekomendujących określonego kandydata na urząd Marszałka Sejmu, w praktyce kierowane są do osoby ubiegającej się o ten urząd. Wydaje się, że można odnotować utrwalony zwyczaj parlamentarny, który zakłada, że na takie pytania odpowiedzieć może ich rzeczywisty adresat. Rysujący się obyczaj odpowiada założeniu, że izba, wybierając jednego spośród swoich członków na stanowisko Marszałka Sejmu, może oczekiwać, iż poseł ubiegający się o tę funkcję samodzielnie odniesie się do stawianych w debacie pytań i odpowie na formułowane kwestie. Poszczególne kluby i koła poselskie mogą uzależniać swoje decyzje personalne od złożenia przez kandydata określonych deklaracji i zobowiązań. W takiej sytuacji nie sposób zakładać, że oczekiwanie te spełni odpowiedź składana przez przedstawiciela wnioskodawców w imieniu kandydata. Można, jak się wydaje, przyjąć, że omawiany zwyczaj odpowiada rzeczywistej potrzebie życia parlamentarnego, a jego trwałość powoduje, że nie może być ignorowany przy wykładni przepisów regulaminu Sejmu. Trudno bowiem uznać, by utrwalone w praktyce sejmowej znaczenie poszczególnych reguł składających się na porządek prac izby było obojętne dla wykładni norm regulaminowych. W konse-

---

dził, że: *zgodnie z art. 182 ust. 2 regulaminu Sejmu prawo do zadania pytania przysługuje jednemu posłowi z każdego klubu i koła.*

<sup>5</sup> W IV kadencji Sejmu, w dniu 5 stycznia 2005 r. (95. posiedzenie Sejmu) wicemarszałek D. Tusk prowadzący obrady w punkcie „zmiana na stanowisku Marszałka Sejmu”, po wyczerpaniu listy mówców, umożliwił obu zgłoszonym kandydatom (posłowi J. Zychowi i posłowi W. Cimoszewiczowi) zabranie głosu i udzielenie odpowiedzi na zadane w debacie pytania (procedura zakończyła się wyborem W. Cimoszewicza na stanowisko Marszałka Sejmu). Podobny przebieg miało posiedzenie inauguracyjne V kadencję Sejmu w dniu 26 października 2005 r. Marszałek Senior J. Zych, po wyczerpaniu listy mówców, udzielił głosu obu kandydatom zgłoszonym na stanowisko Marszałka Sejmu – posłowi M. Jurkowi i posłowi B. Komorowskiemu (procedura zakończyła się wyborem M. Jurka na stanowisko Marszałka Sejmu). Kolejnym przykładem jest wybór Marszałka Sejmu podczas 40. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 27 kwietnia 2005 r. Wicemarszałek J. Dobrosz po wyczerpaniu listy mówców zadających pytania umożliwił wygłoszenie wystąpień posłowi L. Dornowi oraz posłowi B. Komorowskiemu (procedura zakończyła się wyborem posła L. Dorna na stanowisko Marszałka Sejmu). Najnowszy przykład przyniosły obrady Sejmu w dniu 24 września 2014 r. podczas 75. posiedzenia Sejmu VII kadencji. Wicemarszałek J. Wenderlich prowadzący obrady w punkcie „wybór Marszałka Sejmu”, po zakończeniu debaty prowadzonej w formie oświadczeń w imieniu klubów i kół poselskich, w pierwszej kolejności zwrócił się do przedstawiciela wnioskodawców rekomendujących posła R. Sikorskiego na stanowisko Marszałka Sejmu z pytaniem, czy chciałby odnieść się do opinii bądź udzielić odpowiedzi na pytania, które padły, a wobec odpowiedzi odmownej, umożliwił kandydatowi wygłoszenie wystąpienia i odniesienie do zadanych pytań.



kwencji należałoby przyjąć, że sposób rozumienia art. 182 ust. 2 oraz art. 187 regulaminu Sejmu przyjmowany przez izbę w toku jej konsekwentnej praktyki zakłada, że odpowiedź na pytania stawiane w debacie poprzedzającej wybór Marszałka Sejmu może być udzielona przez kandydata na ten urząd w sytuacji, gdy jest on ich rzeczywistym adresatem.

Jeżeli zatem zasady stosowane podczas debaty nad wyborem Marszałka Sejmu miałyby być instruktywne dla ustalenia trybu debaty nad wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu i powołanie następcy, a wydaje się, że omawiane sytuacje mają charakter analogiczny, to należałoby przyjąć, że również w tym przypadku na pytania stawiane w debacie mogą odpowiedzieć ich właściwi adresaci. Jeśli w trakcie dyskusji nad wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu pytania sformułowane są pod adresem urzędującego Marszałka Sejmu lub pod adresem posła rekomendowanego na to stanowisko, to Marszałek prowadzący obrady może umożliwić im udzielenie odpowiedzi w wystąpieniach wygłoszanych po zamknięciu listy mówców.

Jednocześnie nie ma żadnych szczególnych podstaw regulaminowych, które umożliwiłyby wygłoszenie wystąpienia przez posła objętego wnioskiem w sytuacji, gdy w trakcie debaty nie zostały pod jego adresem zgłoszone żadne pytania. Regulamin Sejmu nie przewiduje, by poseł piastujący urząd Marszałka Sejmu mógł na odrębnych zasadach zabrać głos w celu odniesienia się do zarzutów zawartych we wniosku o odwołanie, jak również nie zezwala posłowi rekomendowanemu na stanowisko Marszałka na prezentację koncepcji sprawowania urzędu, o który się ubiega (pomijam w tym miejscu omówienie zwykłych zasad, które mogłyby temu służyć, tj. wystąpienie na ogólnych zasadach w debacie bądź wygłoszenie oświadczenia poselskiego). Również praktyka parlamentarna nie przynosi w tym zakresie precedensów, które można by było uznać za instruktywne. W tym kontekście należy dla porządku odnotować, że w ciągu ostatniego ćwierćwiecza w trzech przypadkach Marszałkowie Sejmu, którzy złożyli rezygnację z urzędu w trakcie kadencji po ich odwołaniu przez Sejm, wygłosili wystąpienie zamykające okres służby na tym stanowisku<sup>6</sup>. We wszystkich trzech przypadkach wystąpienie było wygłaszane w ramach prowadzonych obrad, a wygłaszający je Marszałek samodzielnie przeprowadził głosowanie nad swoim odwołaniem (w obowiązującym wówczas stanie prawnym akt odwołania przez Sejm był konieczny mimo złożenia rezygnacji z urzędu). Dla braku analogii tych przypadków z zagadnieniem analizowanym w opinii decydujące znaczenie ma fakt, że wystąpienia te wygłaszane były po przyjęciu przez izbę wniosku o odwołanie i wystąpienia te – z natury rzeczy – nie miały formy konfrontacji z zarzutami zgłoszonymi we wniosku o odwołanie.

<sup>6</sup> M. Borowski – Marszałek Sejmu IV kadencji (20 kwietnia 2004 r.); J. Oleksy – Marszałek Sejmu IV kadencji (5 stycznia 2005 r.); M. Jurek – Marszałek Sejmu V kadencji (27 kwietnia 2007 r.).

## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że analiza art. 182 ust. 2 w związku z art. 187 regulaminu Sejmu, uwzględniająca dotychczasowe precedensy związane z wyborem Marszałka Sejmu, wskazuje, iż w sytuacji, gdy w trakcie dyskusji nad wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu są formułowane pytania pod adresem urzędującego Marszałka Sejmu lub pod adresem posła rekomendowanego na to stanowisko, to prowadzący obrady może umożliwić im udzielenie odpowiedzi w wystąpieniach wygłaszanych po zamknięciu listy mówców.

Jednocześnie nie ma żadnych szczególnych podstaw regulaminowych, które umożliwiałyby wygłoszenie wystąpienia przez posła objętego wnioskiem w sytuacji, gdy w trakcie debaty nie zostały pod jego adresem zgłoszone żadne pytania. Regulamin Sejmu nie przewiduje, by poseł piastujący urząd Marszałka Sejmu mógł na odrębnych zasadach zabrać głos w celu odniesienia się do zarzutów zawartych we wniosku o odwołanie, jak również nie zezwala posłowi rekomendowanemu na stanowisko Marszałka na prezentację koncepcji sprawowania urzędu, o który się ubiega. Odrębną kwestią wykraczającą poza ramy opinii jest możliwość wygłoszenia takich wystąpień na ogólnych zasadach w ramach debaty nad wnioskiem bądź w trybie oświadczenia poselskiego (art. 185 regulaminu Sejmu).