

Katarzyna Kubuj

Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu¹

Legal opinion on the interpretation of Article 10a, para. 4 of the Standing Orders of the Sejm: The author provides an analysis of the provisions of Article 10a, para. 4 of the Standing Orders of the Sejm in the context of the time period within which it should consider a motion to recall the Marshal of the Sejm. She points out that the opportunity to recall the Marshal of the Sejm is complicated as compared to the election procedure. The character of the time limit for consideration of the motion to recall the Marshal of the Sejm is not indicative, but mandatory. From an analysis of the concept of 'the next sitting of the Sejm, it follows that the consideration of the motion and the putting thereof to a vote at the sitting that is "the first one after 7 days of its submission".

Keywords: Marshal of the Sejm | sitting of the Sejm | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: Marszałek Sejmu | posiedzenie Sejmu | regulamin Sejmu

Doktor nauk prawnych, Polska Akademia Nauk, ekspert ds. legislacji BAS;
katarzyna.kubuj@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: czy art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu nakazuje rozpatrzenie wniosku o odwołanie Marszałka Sejmu na pierwszym posiedzeniu Sejmu między 7. a 45. dniem od dnia jego złożenia, czy umożliwia rozpatrzenie go na każdym posiedzeniu Sejmu zwołanym w tym okresie?

Zakres unormowania

Artykuł 10a regulaminu Sejmu został wprowadzony w drodze uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Re-

¹ Opinia sporządzona 4 listopada 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-2608/14.

guluminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. nr 2, poz. 9) w celu unormowania *expressis verbis* procedury odwołania Marszałka Sejmu. Przyjęte rozwiązanie charakteryzuje utrudnienie, w porównaniu z procedurą wyboru, możliwości odwoływania osoby będącej jednoosobowym organem Sejmu. Z wnioskiem w sprawie może bowiem wystąpić grupa co najmniej 46 posłów. Wniosek musi mieć charakter wniosku konstruktywnego, co oznacza wymóg jednoczesnego wskazania kandydata na Marszałka Sejmu. Ponadto – w myśl art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu – rozpatrzenie wniosku w tej sprawie i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni, nie później jednak niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku. Wreszcie, do wniosku o odwołanie Marszałka nie mają zastosowania ograniczenia dotyczące ustalania porządku dziennego i względnej swobody urzędującego Marszałka w tym zakresie (art. 176 ust. 6 regulaminu Sejmu).

W świetle unormowania zawartego w art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu nie ma wątpliwości co do tego, że rozpatrzenie wniosku w sprawie odwołania Marszałka Sejmu i poddanie go pod głosowanie nie może nastąpić wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż w terminie 45 dni od dnia jego złożenia. Przyjęty w regulaminie Sejmu minimalny odstęp czasowy między zgłoszeniem wniosku a jego rozpatrzeniem ma na celu uniknięcie działania pod wpływem emocji politycznych, daje ponadto wnioskodawcom czas na uformowanie odpowiedniej większości. Wyznaczenie zaś granicy 45 dni od dnia złożenia wniosku na realizację obowiązku jego rozpatrzenia służy zapewnieniu prawa wnioskodawcy tak, by jego wniosek nie pozostawał bez rozpoznania z powodu braku wskazania terminu. Ta wyraźnie określona cezura czasowa przemawia za uznaniem, że termin ten nie ma charakteru instrukcyjnego, lecz bezwzględnie obowiązujący, co wyznacza ścisłe ramy realizacji płynącego z regulaminu Sejmu obowiązku poddania pod rozpatrzenie i głosowanie wniosku w sprawie odwołania Marszałka Sejmu².

W świetle pytania postawionego w niniejszej opinii rodzi się niepewność dotycząca znaczenia pojęcia „najbliższe” posiedzenie Sejmu – przypadające po upływie 7 dni od dnia złożenia wniosku, nie później jednak niż w terminie 45 dni od dnia jego złożenia. Wątpliwość ta sugeruje dwie możliwe interpretacje analizowanego przepisu. Zgodnie z pierwszą art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu, mówiąc o „najbliższym” posiedzeniu Sejmu, zakłada, że rozpatrzenie i poddanie wniosku pod głosowanie następuje na posiedzeniu: *najbliższym po upływie 7 dni od jego złożenia* w znaczeniu: *pierwszym po upływie 7 dni od jego złożenia*. W myśl dru-

² *Per analogiam* do unormowania zawartego w art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu, w którym mowa o terminie nieprzekraczającym czterech miesięcy na uwzględnienie wniosków o uzupełnienie porządku dziennego; zob. M. Stębel, *Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego nieuwzględnione przez Marszałka Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 387.

giej wykładni, art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu dopuszcza rozpatrzenie i poddanie wniosku pod głosowanie na posiedzeniu Sejmu pomiędzy 7. a 45. dniem od dnia złożenia wniosku, w znaczeniu „każdym” zwołanym w tym okresie.

Za stanowiskiem wyrażonym w myśl pierwszej przytoczonej interpretacji przepisu przemawia przede wszystkim znaczenie unormowań regulaminowych. W moim przekonaniu użyte w art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu pojęcie „najbliższe” jest pojęciem dookreślonym, a jego sens normatywny wyraża się w tym, że chodzi o posiedzenie najwcześniejsze (pierwsze) po upływie siedmiodniowego terminu od dnia złożenia wniosku w sprawie odwołania Marszałka Sejmu. Wydaje się bowiem, że przyjęcie odmiennego założenia wymagałoby zastosowania innej formuły gramatycznej (np. *na posiedzeniu po upływie 7 dni od dnia zgłoszenia wniosku*). Warto zauważyć, że w art. 158 ust. 2 Konstytucji, odnoszącym się do wniosku w sprawie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu, przewidziano, że wniosek o podjęcie uchwały w tej sprawie może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Regulamin Sejmu uzupełnia regulację konstytucyjną, stwierdzając, że rozpatrzenie wniosku o wyrażenie wotum nieufności przez Sejm i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu (art. 115 ust. 5 regulaminu Sejmu). Tryb ten stwarza Marszałkowi oraz Prezydium Sejmu możliwość dość elastycznego określenia terminu „najbliższego” posiedzenia, a także następującego po nim, jak również zadecydowania, czy włączyć sprawę do porządku dziennego pierwszego czy też drugiego posiedzenia. Treść art. 115 ust. 4 regulaminu Sejmu stanowi bowiem podstawę dla dokonania tego wyboru. W ocenie W. Sokolewicz: *mowa w nim o posiedzeniu następnym po upływie 7-dniowego terminu, a nie następnym w stosunku do daty upływu tego terminu. Tylko tak bowiem można wyjaśnić różnicę między posiedzeniem „najbliższym” a „następnym” (...). Sens normy regulaminowej jest taki, że w zasadzie sprawa powinna być rozpatrzona i zadecydowana na posiedzeniu najbliższym, a tylko w wypadku stwierdzenia przez Marszałka Sejmu okoliczności przemawiających za jej odłożeniem – na posiedzeniu następnym. Marszałek ma więc możliwość wyboru między dwoma terminami, lecz nie jest to wybór całkiem dowolny. Za drugim terminem muszą przemawiać jakieś istotne, zdaniem Marszałka Sejmu, racje*³.

Z zasady racjonalnego ustawodawcy (uchwałodawcy) można wywodzić, że używając określonych sformułowań i zwrotów nadaje się im określone (zamierzone) znaczenie. Różnica językowa zawarta w treści art. 10a ust. 4 oraz 115 ust. 4 regulaminu Sejmu sugeruje zatem, że odmiennie należy odczytywać sens normatywny zawartych w nich twierdzeń. Artykuł 10a ust. 4 regulami-

³ W. Sokolewicz, Uwaga 12 do art. 158 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 39.

nu Sejmu mówi bowiem wyłącznie o najbliższym posiedzeniu Sejmu i określa termin 45 dni od dnia złożenia wniosku jako maksymalną granicę czasową na jego rozpatrzenie i poddanie pod głosowanie. W moim przekonaniu z takiej redakcji przepisu nie wynika jednak swoboda (nawet uzasadniona pewnymi względami) organów Sejmu do decydowania o podjęciu prac nad wnioskiem na najbliższym bądź na kolejnym posiedzeniu Sejmu odbywającym się w terminie 45 dni od dnia jego zgłoszenia. Z normą zawartą w art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu wiążą się natomiast skutki prawne polegające na konieczności rozpatrzenia i poddania pod głosowanie wniosku w sprawie odwołania Marszałka Sejmu na posiedzeniu precyzyjnie określonym i umiejscowionym w czasie. Przyjęcie tego założenia implikuje zatem, że jeśli w tym terminie nie przewidziano zwołania posiedzenia Sejmu w celu rozpatrzenia innych spraw, posiedzenie Sejmu powinno być zwołane w celu rozpatrzenia wniosku, o którym mowa. Na Marszałku Sejmu (organie, który ma kompetencję do zwoływania posiedzeń Sejmu w terminach ustalonych przez Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów) ciąży zatem obowiązek takiej organizacji prac izby, by nie doprowadzić do sytuacji, w której wniosek nie zostałby rozpatrzony ze względu na upływ 45-dniowego terminu.

W świetle art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu jawi się zatem możliwość realizacji dyrektywy, która nie została wyrażona wobec Marszałka Sejmu *explicite* w regulaminie Sejmu. Trzeba przy tym zauważyć, że nie jest to jedyny przypadek nałożenia na Marszałka Sejmu obowiązku zwołania posiedzenia i umieszczenia w jego porządku dziennym określonego punktu. Po pierwsze, ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. nr 62, poz. 688 ze zm.) przewiduje konieczność odbycia pierwszego czytania obywatelskiego projektu ustawy w terminie trzech miesięcy od daty jego wniesienia do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego, stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy bądź nie później niż w terminie sześciu miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu, w związku z wyraźnym odrzuceniem przez art. 4 ust. 3 tej ustawy zasady dyskontynuacji w pracach nad obywatelskim projektem ustawy. Po drugie, art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu wprowadza nieprzekraczający czterech miesięcy termin, który ustanawia dla poddania do rozstrzygnięcia przez Sejm wniosku o uzupełnienie porządku dziennego. Termin ten nie ma charakteru instrukcyjnego, lecz bezwzględnie obowiązujący, co wyznacza ściśle ramy realizacji płynącego z regulaminu Sejmu obowiązku poddania pod rozpatrzenie i głosowanie wniosku⁴.

⁴ Zob. K. Skotnicki, *Czy w razie nierozstrzygnięcia przez Sejm wniosków o uzupełnienie porządku dziennego nieuwzględnionych przez Marszałka Sejmu, należy zwoływać posiedzenia Sejmu w celu rozstrzygnięcia tych wniosków przed upływem terminu, o którym mowa w art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu?* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach, op. cit.*, s. 384–385.; M. Stębelki, *Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego, op. cit.*, s. 387.