

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat kierunku i zakresu zmian w regulacjach prawnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania zespołów poselskich (parlamentarnych)¹

Legal opinion about the direction and extent of changes in regulations concerning the creation and functioning of non-political Deputies' (parliamentary) groupings (BAS-WAUiP-2787/14): The opinion deals with the question of an increasing number of Deputies' (parliamentary) groupings, which poses a real problem for the functioning of the Sejm. It provides a thesis, according to which the governing bodies of the Sejm and the Senate should consider a reform of the rules governing the procedure for the foundation of parliamentary (non-political) groupings. The author proposes changes in the rules of procedure of both chambers and in the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator in this respect.

Keywords: mandate | political party | MP | terms of Parliament | parliamentary non-political grouping

Słowa kluczowe: mandat | partia polityczna | poseł | regulamin Sejmu | zespół parlamentarny

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

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza możliwości zmian regulacji prawnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania zespołów poselskich (parlamentarnych) w kierunkach wskazanych w piśmie M. Dąbrowskiego, dyrektora Biura Obsługi Posłów. W piśmie zwraca się uwagę na, z jednej strony, lakoniczność regulacji określających zasady tworzenia i funkcjonowania tych zrzeszeń parlamentarnych, z drugiej zaś na rosnącą w czasie ostatnich kadencji Sejmu dynamikę wzrostu liczby zespołów poselskich oraz znaczące zwiększenie ich

¹ Opinia sporządzona 28 stycznia 2015 r. na zlecenie dyrektora Biura Obsługi Posłów; BAS-WAUiP-2787/14.

aktywności. Według danych zebranych przez Biuro Obsługi Posłów (BOP) w IV kadencji Sejmu funkcjonowało 35 tego rodzaju zrzeszeń, w V kadencji (kadencja skrócona) – 20 zespołów, w VI kadencji 65 zespołów, w VII kadencji zaś do 27 listopada 2014 r. zarejestrowano istnienie 131 zespołów poselskich lub parlamentarnych. W VII kadencji Sejmu zespoły zorganizowały 64 konferencje, debaty i wystawy. W piśmie zwraca się również uwagę na zjawisko: *przenoszenia prac merytorycznych z forum posiedzeń komisji sejmowych do zespołów poselskich (prace nad projektami ustaw)*. W niektórych przypadkach obszar zagadnień, którymi zajmują się zespoły poselskie (parlamentarne), pokrywa się częściowo z zakresem tematycznym prac komisji sejmowych.

W tym kontekście Biuro Obsługi Posłów wnosi o analizę możliwości wprowadzenia w drodze regulaminu Sejmu bądź uchwały Prezydium Sejmu – przepisów w zakresie tworzenia i funkcjonowania zespołów poselskich (parlamentarnych) polegających na ustaleniu w szczególności:

- minimalnej liczby posłów tworzących zespół (np. 10 posłów),
- maksymalnej liczby zespołów, których poseł może być członkiem (np. członkostwo w maksymalnie 5 zespołach),
- minimalnej częstotliwości posiedzeń zespołów (np. raz w ciągu 6 miesięcy) z zastrzeżeniem, że zespół, który nie odbył w zakładanym okresie posiedzenia, ulega rozwiązaniu,
- procedury zakładania zespołów, polegającej na: kierowaniu przez Marszałka Sejmu do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich celem zaopiniowania otrzymanego regulaminu tworzonego zespołu, a następnie przedstawieniu przez Marszałka Sejmu regulaminu, opinii oraz składu osobowego tworzonego zespołu Prezydium Sejmu; zespół mógłby rozpocząć funkcjonowanie dopiero po otrzymaniu w tym zakresie odpowiedniej dyspozycji od Prezydium Sejmu. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, opiniując regulamin, analizowałaby zasadność utworzenia zespołu, zwłaszcza pod kątem pokrywania się tematyki działań nowo tworzonego zespołu z funkcjonującymi już zespołami, jak również badałaby, czy sfera zainteresowań tworzonego zespołu nie koliduje z zakresem prac zastrzeżonym dla komisji sejmowych,
- wymogu współdziałania Biura Obsługi Posłów i Biura Spraw Międzynarodowych w zakresie organizacji wydarzeń przygotowywanych przez zespoły, w których udział biorą przedstawiciele obcych państw,
- wymogu tworzenia zespołu poselskiego przez posłów należących do więcej niż jednego klubu/koła poselskiego lub posłów niezrzeszonych wraz z posłami klubu/koła poselskiego.

Zasady tworzenia zrzeszeń parlamentarnych

Punktem wyjścia dla oceny przedłożonych propozycji legislacyjnych powinien być kształt tych regulacji prawnych, które wyznaczają status prawny zrzeszeń parlamentarnych. Cechą charakterystyczną polskich unormowań określających formy organizacyjne zrzeszeń parlamentarnych jest swoista „dwutorowość” regulacyjna. Zasady organizacji klubów, kół i zespołów poselskich, senatorskich oraz parlamentarnych ustanowione zostały zarówno w regulaminach izb, jak i w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r., nr 7, poz. 29, ze zm.; dalej: u.w.m.p.s. lub ustawa). Równoległość unormowań zawartych w regulaminach i ustawie, jak również ich lakoniczność mają istotny wpływ na ustalenia dotyczące tożsamości ustrojowej tych zrzeszeń.

Zgodnie z ustawą zasady tworzenia przez posłów w Sejmie klubów, kół lub zespołów poselskich określa regulamin Sejmu (art. 17 ust. 1). Analogiczne uprawnienie przysługuje senatorom, którzy na zasadach określonych w regulaminie Senatu mogą tworzyć w Senacie kluby, koła lub zespoły senackie (ust. 2). Ponadto ustawa przewiduje, że: *posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne* (ust. 3), oraz zastrzega ochronę prawną – na zasadach przewidzianych dla dóbr osobistych – nazw, skrótów nazw i symbolów graficznych klubu i kół, o których mowa w jej przepisach (ust. 4). Przepisy ustawy określają również zasady tworzenia biur służących obsłudze klubów i kół poselskich, senatorskich i parlamentarnych.

Regulamin Sejmu stanowi, że posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej (art. 8 ust. 1). Klub może utworzyć co najmniej 15 posłów (ust. 2), koło – 3 posłów (ust. 3). Poseł może należeć tylko do jednego klubu poselskiego lub koła poselskiego (ust. 4). Kluby lub koła poselskie mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencji Seniorów (ust. 4). Obok klubów i kół posłowie mogą tworzyć w Sejmie zespoły *zorganizowane na innych zasadach niż określone w ust. 1*. Władze wszystkich zrzeszeń poselskich są zobowiązane do podania do wiadomości Marszałka Sejmu składów osobowych zrzeszeń oraz ich regulaminów (statutów) wewnętrznych. Zbieżne zasady przewiduje regulamin Senatu, przy czym klub może utworzyć 7 senatorów, koło zaś – 3 senatorów (art. 21 regulaminu Senatu).

Analiza przywołanych przepisów regulaminu Sejmu pozwala na ujawnienie istotnej różnicy związanej z tożsamością prawną klubów i kół poselskich z jednej strony i zespołów poselskich z drugiej. O ile podmiotowość klubów i kół określona została przez stwierdzenie, że zrzeszenia te powinny być „oparte na zasadzie politycznej”, o tyle status ustrojowy zespołów poselskich wyznaczony jest przez zasadę negatywną. Zespoły są zrzeszeniami, które są organizowane na „innych zasadach niż określone w ust. 1”, czyli na zasadach innych niż zasa-

da polityczna. Porównując unormowania regulaminowe z regulacją ustawową, trudno nie dostrzec, że jedynie w przypadku zrzeczeń poselskich sformułowane zostały reguły określające zasady ich tworzenia. Ustawa milczy na temat zasad organizowania klubów, kół i zespołów parlamentarnych, ograniczając się do stwierdzenia, że zrzeczenia te mogą być tworzone przez posłów wraz z senatorami. W konsekwencji interpretacja postanowień ustawy dokonywana w odezwaniu od zasad regulaminowych nie dawałaby odpowiedzi na pytanie o liczbę posłów i senatorów, którzy mogą je utworzyć, jak również nie pozwalałaby na ustalenie, co stanowi cechę różnicującą poszczególne zrzeczenia. Innymi słowy, nie byłoby zrozumiałe, co różni klub parlamentarny od koła parlamentarnego i zespołu parlamentarnego. Nie byłoby również jasne, czy utworzenie zrzeczenia parlamentarnego wymaga zgłoszenia tego faktu prezydium izb i czy warunkiem ich istnienia jest ustanowienie statutu wewnętrznego.

Konsekwencją lakoniczności regulacji ustawowej jest konieczność sięgnięcia – w drodze analogii – do regulaminowych rozwiązań odnoszących się do zrzeczeń poselskich w celu ustalenia minimalnej liczby parlamentarzystów, którzy mogą utworzyć klub lub koło parlamentarne. Praktyka ostatnich kilku kadencji Sejmu i Senatu wskazuje, że za klub parlamentarny uznawane są zrzeczenia parlamentarne, które spełniają odnoszący się do danej formy zrzeczenia warunek minimalnej liczebności parlamentarzystów tylko jednej z izb. Przykładowo oznacza to, że miano klubu parlamentarnego przysługuje takim organizacjom posłów i senatorów, które zraszają co najmniej minimalną liczbę posłów wymaganą przez regulamin Sejmu dla utworzenia klubu poselskiego i co najmniej jednego senatora. Założenie takie zyskuje normatywne wsparcie w argumentacji odwołującej się treści art. 15 ust. 1 regulaminu Sejmu, który przewiduje, że w skład Konwentu Seniorów wchodzi m.in.: *przedstawiciele (...) klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej 15 posłów*².

Niezależnie od sposobu rozstrzygnięcia dylematów związanych z liczebnością klubów i kół parlamentarnych nierozwiązana na gruncie dogmatycznym pozostaje kwestia braku obowiązku notyfikowania organom izb faktu utworzenia tych podmiotów oraz problemy związane z rozstrzygnięciem wątpliwości związanych z ich statutami wewnętrznymi (przepisy ustawy nie ustanawiają obowiązku przedstawiania organom izb statutów wewnętrznych klubów i kół parlamentarnych).

Odrębnym zagadnieniem wynikającym z zaniechania przez ustawodawcę określenia elementarnych zasad organizacji zrzeczeń parlamentarnych są dylematy związane z ustaleniem, co stanowi cechę różnicującą te formy organizacji posłów i senatorów. O ile bowiem regulamin Sejmu lakonicznie stwierdza, że

² K. Grajewski, Uwagi do art. 17 [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 234.

kluby i koła poselskie organizowane są na „zasadzie politycznej”, zespoły poselskie zaś tworzone są na „innych zasadach”, o tyle ustawa milczy na temat tożsamości ustrojowej klubów, kół i zespołów parlamentarnych. Teoretycznie również w tym przypadku można sięgnąć do wykładni *per analogiam*, i przyjąć, że kluby i koła parlamentarne są zrzeszeniami opartymi na zasadzie politycznej, zespoły parlamentarne zaś tworzone są „na innych zasadach”. Taka wykładnia art. 17 ust. 3 u.w.m.p.s. możliwa jest jednak jedynie wówczas, gdy między regulacją zawartą w regulaminie Sejmu i Senatu zachodzi „pełna symetria”. W sytuacji, gdyby Sejm dokonał zmian w swoim regulaminie, przyjmując odrębne zasady tworzenia zespołów poselskich, Senat zaś nie ustanowiłby w regulaminie Senatu zasad analogicznych, to omawiana interpretacja straciłaby rację bytu. Teza, w myśl której regulamin Sejmu miałby stanowić wyłączny punkt odniesienia (wzorzec dla interpretacji *per analogiam*), nie znajduje wszak żadnych podstaw merytorycznych.

Lakoniczność regulacji ustawowej odnoszącej się do statusu klubów, kół i zespołów parlamentarnych prowadzić musi do wniosku, że realizacja postulatów podniesionych w piśmie powinna być połączona z kompleksową nowelizacją przepisów ustawy w zakresie określającym zasady organizacji wspólnych zrzeszeń posłów i senatorów. Ograniczenie zmian jedynie do przepisów regulaminu Sejmu pogłębiłoby istniejące już dziś wątpliwości związane z interpretacją przepisów ustawy, a w praktyce mogłoby się okazać, że zamierzony cel zrealizowany został połowicznie. Ograniczenia związane z organizacją zespołów poselskich byłyby obchodzone przez tworzenie zespołów parlamentarnych na dotychczasowych zasadach.

Zasada organizująca zespół poselski (parlamentarny)

Odrębnym zagadnieniem wymagającym bardziej wnikliwej analizy jest kwestia istoty ustrojowej zespołów poselskich. Regulacja regulaminowa wskazuje, że ta forma organizacji posłów w Sejmie opiera się na zasadach innych niż „zasada polityczna”. Ujęcie to ma charakter negatywny, co zdecydowanie utrudnia wyznaczenie funkcji, której wypełnieniu służy ten typ organizacji parlamentarnych. W piśmiennictwie podnosi się, że kryterium wymaganym dla powołania zespołu nie jest wspólnota polityczna jego członków, na co wskazywałyby również brak rozwiązań ograniczających członkostwo w zespole parlamentarzystów należących do klubów i kół³. Wskazuje się, że chodzi o zrzeszenia tworzone na podstawie takich kryteriów jak: światopoglądowe (wyznawanej filozofii życia, zwolenników jakiejś idei), terytorialne, społeczno-zawodowe (związki zawodowe), wykonywanej profesji, narodowościowe

³ *Ibidem*, s. 236.

itp.⁴. Autor pierwszego z przywołanych stanowisk zwraca jednak uwagę, że zespoły parlamentarne, które są wyrazicielami interesów określonej grupy społecznej, zawodowej lub mieszkańców zamieszkujących określone terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, są nie do pogodzenia z wynikającą z art. 104 ust. 1 Konstytucji zasadą, iż posłowie i senatorowie są przedstawicielami narodu (całego suwerena). O ile kluby i koła parlamentarne wyrażają interes całego narodu w określonym ujęciu ideologiczno-politycznym, o tyle zespoły reprezentujące poszczególne grupy społeczne ograniczają się do artykułowania interesu partykularnego⁵.

Wątpliwości związane z istotą ustrojową zespołów poselskich (parlamentarnych) wynikają, jak się wydaje, z użycia w art. 8 ust. 1 regulaminu Sejmu i art. 21 ust. 1 regulaminu Senatu niefortunnego określenia „zasada polityczna”, które z jednej strony określa tożsamość ustrojową klubów i kół, a z drugiej negatywnie wyznacza klasę zasad, na których oparta może być działalność zespołów posłów i senatorów. Na wykładnię tego pojęcia istotne światło rzuca historia polskich regulacji zrzeszeń parlamentarnych.

W okresie międzywojennym regulaminy parlamentarne nie regulowały zasad organizowania się posłów i senatorów w kluby, choć niektóre z ich przepisów, nawiązując do praktyki organizowania się członków izb według przynależności do stronnictw, przyznawały klubom pewne uprawnienia, np. udział w obsadzie stałych komisji czy też wyznaczania członków sądu honorowego. Pierwsze regulacje określające zasady organizacyjne tworzenia zrzeszeń parlamentarnych sformułowane zostały dopiero w regulaminie Sejmu PRL z 1957 r. Posłowie mogli organizować się w kluby poselskie „według przynależności partyjnej” (art. 12 regulaminu Sejmu PRL), a ponadto w myśl art. 13 – Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, mogło wyrazić zgodę na powoływanie kół lub zespołów poselskich na innych zasadach niż określone w art. 12. W warunkach niedemokratycznego systemu partyjnego z legalnie działającymi trzema stronnictwami politycznymi przyjęte rozwiązanie w pełni gwarantowało kontrolę nad procesem tworzenia zrzeszeń poselskich. Możliwość utworzenia klubu poselskiego zarezerwowana była dla posłów reprezentujących jedno z trzech reżimowych ugrupowań, organizacja zaś koła lub zespołu odwołującego się w swoich założeniach do treści ideologicznych niemieszczących się w tym układzie (czego przykładem było Koło Poselskie Znak) podlegało wyraźnej koncesji, której udzielić mogło Prezydium Sejmu (podmioty te nie były reprezentowane w Konwencie Seniorów, który składał się z przewodniczących klubów poselskich oraz ewentualnie dokooptowanych posłów).

⁴ J. Mordwiłko, *Zgodność regulaminu zespołu parlamentarnego Akcja Katolicka z art. 9 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 58.

⁵ K. Grajewski, *Uwagi*, *op. cit.*, s. 236.

Istotna zmiana zasad organizacji posłów w zrzeczenia nastąpiła w 1985 r. wraz z uchwaleniem ustawy o obowiązkach i prawach posłów. Unormowania dotyczące form organizacyjnych tych zrzeczeń przeniesione zostały z regulaminu Sejmu do ustawy (art. 17). Regulamin Sejmu uchwalony w 1986 r. nie zawierał już przepisów określających reguły organizowania się posłów w kluby i koła czy zespoły poselskie, chociaż normował przejawy ich działań na forum Sejmu. Nowelizacja ustawy z 27 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 10, poz. 58) wyeliminowała unormowania określające tożsamość poszczególnych form organizacyjnych. W miejsce przepisu: *Posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie oparte na przynależności partyjnej* ustanowiony został przepis: *Posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby parlamentarne, koła lub zespoły poselskie* (art. 17 ust. 1). Jednocześnie skreślony został ust. 2, który upoważniał Prezydium Sejmu do wyrażania zgody na powoływanie kół lub zespołów poselskich tworzonych według innych niż przynależność partyjna zasad. Obowiązujący do dziś regulamin Sejmu uchwalony w 1992 r. ustanowił obecne zasady organizacji zrzeczeń poselskich, przyjmując, że kluby i koła poselskie mogą być tworzone w Sejmie „na zasadzie politycznej”, zespoły zaś organizowane są „na innych zasadach” (pierwotnie art. 9 ust. 1 i 6 regulaminu Sejmu).

Uchwycenie różnicy między klubami i kołami poselskimi z jednej strony a zespołami poselskimi z drugiej z trudem daje się objaśnić przez użytą w regulaminie Sejmu opozycję pojęciową między wyrażeniami: „zasada polityczna” *versus* „inne zasady”. W klasycznym ujęciu znamię działalności politycznej przypisać można każdemu działaniu publicznemu, które ma na celu dobro wspólne, sens nowożytny zaś cechę polityczną wiąże z działaniami zmierzającymi do udziału w sprawowaniu władzy. Trudno było bronić poglądu, że promowanie przez parlamentarzystów interesów określonych grup społecznych czy zawodowych bądź artykułowanie określonych postaw światopoglądowych nie nosi cech działalności politycznej. Wykonywanie mandatu poselskiego jest formą uczestnictwa w sprawowaniu władzy przedstawicielskiej (art. 104 ust. 1 Konstytucji). Sfera wykonywania mandatu obejmuje zaś działalność na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych (art. 6 ust. 2 u.w.m.p.s.) i podlega ochronie z tytułu immunitetu materialnego (art. 105 ust. 1 Konstytucji). W tym kontekście nie sposób ze sfery aktywności parlamentarnej wyłączyć działań podejmowanych na forum zespołów poselskich jako czynności niemających cech działalności politycznej. Wydaje się, że obowiązująca do 1989 r. formuła wiążąca aktywność zespołów poselskich z działaniami opartymi na zasadzie innej niż przynależność partyjna bardziej adekwatnie oddawała istotę ustrojową tych podmiotów. Obecne brzmienie przepisów regulaminu Sejmu oparte jest na kontrfaktycznej supozycji, że działalność polityczna może się realizować wyłącznie przez zrzeczenia parlamentarne wiążące się z przynależnością partyjną. Mając na uwadze, że działalność zespołów jest formą wykonywania mandatu, czyli uczestnictwa w sprawowa-

niu władzy, należałoby przyjąć, że instytucja zespołów służy promocji tych celów politycznych, które nie w pełni mieszczą się w programach ideowych stronnictw politycznych. W takim ujęciu utworzenie zespołu powinno być traktowane jako wyraz przekonania jego członków, że określone cele i wartości wymagają działań bardziej intensywnych niż te, które skłonne są podjąć ich macierzyste stronnictwa.

Analiza zagadnień, którymi zajmują się istniejące w Sejmie zespoły, wskazuje, że znaczna ich część służy realizacji celów *par excellence* politycznych. Spór o obecność religii w życiu publicznym jest współcześnie jedną z podstawowych osi podziału sceny politycznej (wyrazem tego sporu jest utworzenie Parlamentarnego Zespołu Świeckiego Państwa czy Parlamentarnego Zespołu ds. Przeciwdziałania Ateizacji Polski). Podobnie w polskich realiach politycznych ocenić należałoby spór o okoliczności tragedii smoleńskiej i sposób ich wyjaśniania (Zespół Parlamentarny ds. Zbadania Przyczyn Katastrofy TU-154M z 10 kwietnia 2010 r.), czy spór o zasadność i skutki likwidacji WSI (Parlamentarny Zespół ds. Skutków Działalności Komisji Weryfikacyjnej pod przewodnictwem Antoniego Macierewicza i Jana Olszewskiego). Uznać również należy, że promocja idei równości kobiet i mężczyzn (Parlamentarna Grupa Kobiet, Parlamentarny Zespół „Stop ideologii gender!”, Zespół Parlamentarny Równości Kobiet i Mężczyzn), interesów osób chorych (Parlamentarny Zespół ds. Diabetyków, Parlamentarny Zespół ds. Onkologii), starszych (Parlamentarny Zespół ds. Osób Starszych) czy niepełnosprawnych (Parlamentarny Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych) nosi znamiona działalności politycznej. Analogicznie należałoby zaklasyfikować zasady organizujące działalność tych zespołów, które służą wspieraniu interesów określonych grup społecznych, wartości czy postaw. Nie ma w moim przekonaniu żadnych przesłanek merytorycznych, by działaniom tego rodzaju odbierać miano działalności politycznej. Odrzucić należy również supozycję, że promocja interesów określonych grup społecznych koliduje z konstytucyjnym nakazem reprezentowania interesów całego suwerena. Reprezentacja interesów jednostkowych może wszak zakładać, że jedynie nadanie im właściwego znaczenia w ramach polityki państwa będzie służyło interesom całości. W takim ujęciu ekspresja interesów suwerena może wymagać dowartościowania tych grup, celów czy postaw, które nie uzyskały dotychczas należnego im miejsca.

Specyfika tej formy aktywności publicznej posłów, jaką jest zespół poselski (parlamentarny), wiąże się jednak przede wszystkim z brakiem jakichkolwiek kompetencji czy uprawnień władczych. Podczas gdy kluby i koła poselskie (parlamentarne) dysponują pewnym zakresem uprawnień przekładających się na tok prac izby, zespołom nie przysługują żadne możliwości władczego oddziaływania zarówno w sferze wewnątrzsejmowej, jak i pozaparlamentarnej. W praktyce tym, co odróżnia zasady organizujące działalność zespołów od zasad, na których opiera się działalność klubów i kół, jest zerwanie więzi między

członkostwem w zespole a przynależnością partyjną. Brak reprezentacji w organach wewnętrznych Sejmu oraz brak możliwości władczego oddziaływania na proces ustawodawczy nie odbiera im istotnego znaczenia ustrojowego. Zespoły stanowią forum współpracy między indywidualnymi parlamentarzystami, którzy jednoczą swoje wysiłki w celu promocji określonych wartości czy postaw. Instytucja zespołu pozwala na nadanie formy organizacyjnej aktywności parlamentarzystów z różnych formacji politycznych, których łączy przekonanie o możliwości realizacji w sferze publicznej określonych celów ponadpartyjnych.

Utworzenie zespołu poselskiego (parlamentarnego) angażuje autorytet izby w odniesieniu do podejmowanej przez ten podmiot aktywności. Członkowie zespołu nie występują w ramach działań prowadzonych przez zespół we własnym imieniu, lecz jako działające w parlamencie ponadpartyjne zrzeszenie. W konsekwencji z punktu widzenia parlamentu jako całości nie jest obojętny kształt organizacyjny tych podmiotów i formy ich działania. Każda z izb w ramach przysługującej jej autonomii może kształtować zasady tworzenia funkcjonujących w niej zrzeszeń parlamentarnych. Założenie takie znajduje pełne uzasadnienie zarówno w poglądach doktryny, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Jeszcze na gruncie Małej Konstytucji Trybunał wskazał, że określenie form organizacji deputowanych stanowi klasyczną materię wewnętrzną parlamentu, regulowaną w państwach demokratycznych normami jego regulaminu. W polskich warunkach ustrojowych zasada autonomii regulaminowej obejmuje określanie politycznych form organizowania się posłów, a więc normowanie zasad tworzenia klubów, kół, zespołów itp. oraz zasad ich działania i reprezentacji w organach parlamentarnych. W ocenie sądu konstytucyjnego regulamin Sejmu jest nie tylko aktem uprawnionym, ale również najbardziej odpowiednim – z uwagi na charakter autonomii parlamentarnej w systemie podziału władz – do uregulowania zasad tworzenia klubów parlamentarnych (i innych form organizacji posłów w Sejmie) oraz uprawnień klubów poselskich wobec organów Sejmu. Zasada autonomii regulaminowej obejmuje także prawo do określenia liczby posłów niezbędnej dla utworzenia poszczególnych zrzeszeń poselskich⁶.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, że swoboda tworzenia grup parlamentarnych jest elementem ogólnej wolności tworzenia partii politycznej i jako takiej należy jej przyznać rangę konstytucyjną. Zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz wymóg wpływania partii na kształtowanie polityki państwa metodami demokratycznymi nakazują m.in. zapewnienie partiom politycznym prawnych warunków umożliwiających im swobodne wypełnianie demokratycznej funkcji kształtowania polityki państwa, w szczególności za pośrednictwem parlamentu. W ocenie sądu konstytucyjnego wymogi te należy odnieść do unormowań dotyczących organizacji

⁶ Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92.

i sposobu funkcjonowania parlamentu. Nie mogą one nadmiernie ograniczać swobody działania partii politycznych oraz ich parlamentarnej działalności. Zakaz ustanawiania przepisów ograniczających swobodę działania partii nie ma bowiem charakteru absolutnego. Wolność tworzenia i działania partii politycznych może bowiem podlegać miarkowaniu na ogólnych zasadach. Ograniczenia liczebności zrzeseń poselskich ustanawiane w regulaminie Sejmu znajdują w ocenie Trybunału oparcie w zasadzie konstytucyjnej, jaką stanowi zapewnienie parlamentowi warunków prawnych wykonywania jego konstytucyjnych zadań. Zasadę tę Trybunał Konstytucyjny wywiódł z ogólnego pojęcia demokratycznego państwa prawnego, z zasady mandatu wolnego i związanej z nią autonomii wewnętrznej parlamentu, a także z ogółu kompetencji i zadań parlamentu, które Konstytucja mu nakazuje wykonywać (sygn. akt U 10/92). Mając na uwadze zbieżność postanowień Małej Konstytucji z unormowaniami Konstytucji z 1997 r., które ustanawiają gwarancje wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz autonomii regulaminowej izb, należy uznać, że ustalenia Trybunału zachowują swój walor poznawczy również w obecnym stanie prawnym.

Założenia reformy systemu zespołów poselskich, senackich i parlamentarnych

Analiza praktyki wskazuje, że zespoły są formą aktywności parlamentarnej, która cieszy się coraz większą popularnością wśród posłów i senatorów. Istnienie ponad 130 zespołów może rodzić pytanie o rzeczywistość, praktyczną efektywność ich działań. Wątpliwości te pogłębia fakt, że w wielu przypadkach zakresy ich aktywności się pokrywają. Wiele spośród nich charakteryzuje niska liczba członków i bardzo ograniczona aktywność. W wypadku niektórych zespołów można pokusić się o twierdzenie, że ich utworzenie miało stanowić manifestację przekonania członków zespołu o doniosłości określonych wartości i zasad, jednak realna aktywność zespołu pozostała wyłącznie w sferze deklaratywnej.

Ewentualna reforma systemu zrzeseń parlamentarnych powinna być oparta na dwóch założeniach. Po pierwsze, propozycja zmian powinna respektować zasadę autonomii regulaminowej Sejmu i Senatu w zakresie ustalania spraw organizacyjnych. Oznacza to w szczególności, że regulaminy izb mogą odrębnie regulować wyłącznie kwestie związane z organizacją zrzeseń funkcjonujących na ich forach. Innymi słowy, regulamin Sejmu nie może określać zasad organizacyjnych dotyczących zrzeseń tworzonych w Senacie (i odwrotnie). Regulaminy izb nie mogą również normować kwestii związanych z tworzeniem wspólnych zrzeseń posłów i senatorów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyżej orzeczeniu: *jakkolwiek zmiana czy też*

zniesienie wspólnej organizacji parlamentarnej posłów i senatorów (...) może odbyć się prawnie tylko w drodze ustawy; sprawa dotyczy bowiem nie tylko Sejmu, ale również Senatu (sygn. akt U 10/92). Wymóg poszanowania autonomii regulaminowej izb oznacza również, że modyfikacja zasad tworzenia zespołów poselskich (parlamentarnych) nie mogłaby zostać ustanowiona w drodze aktu wewnętrznego żadnego z organów Sejmu (zarządzenie Marszałka Sejmu czy uchwała Prezydium Sejmu). Zmiana reguł organizowania się posłów w zespoły poselskie i senatorów w zespoły senackie wymaga zmiany odpowiednio regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu. Modyfikacja reguł tworzenia zespołów parlamentarnych wymaga zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Po drugie, izby parlamentu dysponują ograniczoną swobodą w zakresie ustanawiania reguł organizacyjnych tych grup parlamentarnych, których istnienie jest warunkiem umożliwiającym partiom politycznym wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Obie izby dysponują jednak większymi możliwościami w zakresie kształtowania tych form organizacji posłów i senatorów, które mają ponadpartyjny charakter. Innymi słowy, organizacja zrzeszeń niezwiązanych z przynależnością partyjną podlegać może większej reglamentacji, ponieważ ich istnienie nie jest konieczne dla wypełniania przez partie polityczne ich funkcji ustrojowych. W konsekwencji nawet eliminacja instytucji zespołów z systemu zrzeszeń parlamentarnych nie prowadziłaby – w moim przekonaniu – do naruszania konstytucyjnej wolności tworzenia i działania partii politycznych.

Szczegółową analizę propozycji przedstawionych w piśmie poprzedzać musi uwaga, że zmiana ograniczająca się do modyfikacji przepisów regulaminu Sejmu nie doprowadzi do reformy organizacyjnej zespołów parlamentarnych. Efektem takiej zmiany będzie „brak symetrii” między nowym rozwiązaniem dotyczącym zespołów poselskich i konstrukcją przyjętą w regulaminie Senatu w odniesieniu do zespołów senackich. W konsekwencji nie będzie podstaw do wykładni przepisów ustawy dotyczących zespołów parlamentarnych, która odwoływałaby się do analogii z regulaminów Sejmu i Senatu. Reforma systemu organizacyjnego zespołów poselskich, senatorskich i parlamentarnych wymaga określenia w ustawie zasad tworzenia zespołów parlamentarnych. Tego rodzaju zmiana powinna prowadzić do ustalenia podstawowych wymogów organizacyjnych, w tym przede wszystkim: wymogu minimalnej liczby członków zespołu parlamentarnego, trybu notyfikacji faktu jego utworzenia (adresatem takiej notyfikacji powinni być marszałkowie lub prezydium obu izb), wymogu posiadania statutu wewnętrznego, trybu rozstrzygania ewentualnych sporów dotyczących spraw organizacyjnych, uprawnień związanych z działalnością organizacyjną zespołu i odpowiadających im obowiązków Kancelarii Sejmu i Senatu.

Założenia reformy systemu zespołów poselskich i parlamentarnych przedstawione w piśmie co do zasady właściwie wyznaczają kierunek zmian przy założeniu, że modyfikacji uległyby również reguły tworzenia zespołów sena-

ckich. Ustanowienie w regulaminach izb i ustawie wymogów określających odpowiednio liczebność tych zrzeszeń wiąże się z koniecznością zapewnienia im warunków prawnych wykonywania ich konstytucyjnych zadań oraz znajduje pełne uzasadnienie na gruncie konstytucyjnej zasady autonomii izb. Podobnie ocenić należy ustanowienie wymogu ograniczającego liczbę zespołów, których poseł (senator) jest członkiem.

Bardziej złożona pozostaje ocena ustanowienia wymogu minimalnej częstotliwości posiedzeń zespołów, którego niedochowanie prowadziłyby do rozwiązania zespołu. Nie sposób zaprzeczyć tezie, że byt zespołów parlamentarnych nie powinien być pozorny, a jego warunkiem jest podejmowanie działań wyrażających się co najmniej w organizowaniu posiedzeń zespołu. Nie ma również żadnych formalnych przeszkód, które ograniczałyby możliwość przyjęcia w regulaminach izb i ustawie tego rodzaju unormowań. Wydaje się jednak, że wprowadzenie takiego wymogu wiązałoby się z koniecznością ustanowienia szczegółowych reguł organizacyjnych określających tryb informowania marszałków (prezydium) izb o posiedzeniach odbywanych przez zespoły (jak również procedury weryfikacji tych zawiadomień).

W miejsce propozycji dotyczącej procedury zakładania zespołów zaproponowanej w piśmie należałoby rozważyć powrót do zasady, obowiązującej do grudnia 1989 r., zgodnie z którą utworzenie zespołu poselskiego według zasad innych niż przynależność partyjna wymagało zgody Prezydium Sejmu. Konsekwencją przedstawionej wyżej analizy jest pogląd, że chociaż rozwiązanie takie radykalnie ogranicza swobodę tworzenia zespołów poselskich, to jednak mieści się w zakresie autonomii organizacyjnej Sejmu. Można byłoby również rozważyć, czy przed podjęciem decyzji w sprawie zgody na utworzenie zespołu poselskiego Prezydium Sejmu nie powinno zasięgać opinii Konwentu Seniorów, czyli organu odpowiedzialnego za współpracę reprezentowanych w izbie stronnictw politycznych w sprawach organizacyjnych Sejmu. Ustanowienie analogicznych rozwiązań w odniesieniu do zespołów parlamentarnych – jak już wspomniałem – wymagałoby zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Wprowadzenie warunku uzależniającego utworzenie zespołu poselskiego od tego, czy w jego skład wchodzi posłowie należący do więcej niż jednego klubu/koła poselskiego bądź posłowie niezrzeszeni wraz z posłami reprezentującymi kluby lub koła poselskie nie wydaje się celowe. Trafne jest założenie, że istotą tego typu zrzeszeń jest ich ponadpartyjny charakter. Wydaje się jednak, że jego gwarancją powinien być raczej wymóg, by regulamin wewnętrzny zespołu poświadczal prawo wszystkich posłów do udziału w jego pracach, a nie parytet narzucony przez przepisy prawa. I chociaż nie ma żadnych formalnych przeszkód, by ustanowić warunek postulowany w piśmie, to jednak trudno zaprzeczyć, że wśród rozmaitych celów, którym służyć mogą zespoły poselskie (parlamentarne), mogą być takie, które ogniskują uwagę wyłącznie parla-

mentarzystów należących do jednej frakcji parlamentarnej bądź też wyłącznie grupę posłów niezrzeszonych. Tak długo, jak regulamin takiego zrzeszenia nie wiąże członkostwa z przynależnością partyjną, zachowuje ono swój ponadpartyjny charakter.

Kwestie związane z obsługą organizacyjną działań zespołów poselskich przez poszczególne jednostki organizacyjne Kancelarii Sejmu nie mieszczą się w domenie unormowań regulaminowych, jak również nie stanowią materii ustawowej. Potrzeba ustanowienia wymogu współdziałania Biura Obsługi Posłów i Biura Spraw Międzynarodowych w zakresie organizacji wydarzeń przygotowywanych przez zespoły, w których udział biorą przedstawiciele obcych państw, może zostać zrealizowana przez stosowną zmianę aktów wewnętrznych Kancelarii Sejmu.

Posumowanie

Podsumowując, należy wyrazić pogląd, że praktyka funkcjonowania zespołów poselskich (parlamentarnych) oraz rosnąca ich liczba stanowi realny problem w bieżącym funkcjonowaniu Sejmu i Senatu. Wydaje się, że organy kierownicze obu izb powinny rozważyć celowość reformy zasad określających tryb tworzenia tych zrzeszeń. Kierunek zmian postulowanych w piśmie wydaje się co do zasady słuszny. Podjęcie tego wyzwania wiązać się powinno ze zmianą regulaminów obu izb oraz zmianą ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Nie można wykluczyć, że dalsza analiza sygnalizowanego problemu prowadzić będzie do przekonania, iż realna zmiana zasad organizowania zespołów wiązać się musi ze znacznie bardziej kompleksową modyfikacją procedury tworzenia zrzeszeń parlamentarnych.