



Warszawa, 22-08-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.600.10.2022.JRO

**Pan
Arkadiusz Myrcha
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
Sejm RP
ePUAP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) zwracam się z wnioskiem o poddanie pod rozagę Pana Przewodniczącego i Wysokiej Komisji sprawy konieczności zainicjowania zmiany Regulaminu Sejmu RP oraz uregulowania procedury wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu RP lub komisji sejmowej w drodze ustawy, w sposób odpowiadający wymaganiom Konstytucji RP.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne skargi wyborców dotyczące wykluczenia reprezentujących ich posłów z obrad Sejmu RP. W toku badania tych spraw Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do przekonania, że obecne przepisy Regulaminu Sejmu RP regulujące wykluczanie posłów z posiedzenia Sejmu RP lub komisji są niezgodne z art. 106 oraz art. 112 Konstytucji RP, ponieważ regulują sprawy zastrzeżone wyłącznie do materii ustawowej.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

Art. 106 Konstytucji RP stanowi, że „[w]arunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa”. Udział posła w pracach Sejmu RP i komisji sejmowych, jest jego prawem i obowiązkiem (art. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 2018 r. poz. 1799 ze zm.). Wykluczenie posła z posiedzenia Sejmu RP na podstawie decyzji Marszałka Sejmu RP (art. 175 ust. 5 Regulaminu Sejmu RP; M. P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.) lub z posiedzenia komisji na podstawie decyzji przewodniczącego (art. 155 ust. 4 Regulaminu Sejmu RP) – niezależnie od jej merytorycznej zasadności – w sposób oczywisty uniemożliwia takiemu posłowi skuteczne wypełnianie jego obowiązku i prawa wynikającego ze sprawowania mandatu. Niezbędne warunki oraz ochronę tego prawa i obowiązku powinna zatem regulować ustawa (zgodnie z jednoznacznym brzmieniem art. 106 Konstytucji RP), a nie regulamin Sejmu. Jak od dawna podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, regulacja statusu parlamentarzysty zalicza się do materii objętych bezwzględną wyłącznością ustawy i nie może być dokonywana w regulaminach izb (L. Garlicki w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, t. II, uw. 5 do art. 106, s. 3).

Art. 112 Konstytucji RP precyzyjnie określa, jakie sprawy może regulować Regulamin Sejmu RP – należy do nich: 1) organizacja wewnętrzna Sejmu; 2) porządek prac Sejmu; 3) tryb powoływania i działalności organów Sejmu; 4) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Wykluczanie posłów z posiedzeń Sejmu i jego organów nie mieści się w żadnej z wymienionych kategorii spraw. Tymczasem bez wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego regulamin nie może normować spraw objętych obowiązkową materią ustawową (W. Sokolewicz w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, t. I, Warszawa 2001, uw. 8 do art. 112, s. 18).

Dlatego też, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, **obecne regulacje regulaminowe w zakresie wykluczania posłów z posiedzeń Sejmu RP oraz jego organów powinny zostać przeniesione do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.**

Odrębnym problemem jest ścieżka odwoławcza od decyzji Marszałka Sejmu RP lub przewodniczącego komisji. W obecnym stanie prawnym posłowi wykluczonemu z posiedzenia Sejmu przysługuje odwołanie do Prezydium Sejmu (art. 175 ust. 6 Regulaminu Sejmu), a posłowi wykluczonemu z posiedzenia komisji – do prezydium tej komisji (art. 155 ust. 5 Regulaminu Sejmu). W obu przypadkach decyzja organu odwoławczego jest ostateczna (art. 175 ust. 7 i art. 155 ust. 6 Regulaminu Sejmu). W tym przypadku przeniesienie regulacji regulaminowej do ustawy nie będzie w ocenie RPO wystarczające.

W ocenie RPO z art. 106 Konstytucji RP wynika bowiem nie tylko nakaz ustawowej formy regulacji, ale również wyraźna wytyczna co do treści samej ustawy. Ustawowe warunki mają bowiem zagwarantować posłowi możliwość **skutecznego** wypełniania obowiązków poselskich. Odpowiednie ukształtowanie warunków sprawowania mandatu przekłada się na skuteczne i racjonalne jego wykonywanie – utrudniają one wywieranie na posła różnego rodzaju nacisków (E. Gierach, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016, uw. z nb. 12 do art. 106). Wymóg uregulowania warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich jest ściśle powiązany z wymogiem uregulowania ochrony praw wynikających z mandatu, ponieważ wiele praw posłów stanowi jednocześnie ich obowiązki. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że w przypadku decyzji organu Sejmu uniemożliwiającej posłowi skuteczne wypełnianie jego obowiązków (np. wykluczenie z posiedzenia Sejmu bądź komisji), temu posłowi powinno zostać zagwarantowane **prawo do skutecznego środka odwoławczego**.

W ocenie RPO art. 175 ust. 6 i art. 155 ust. 5 Regulaminu Sejmu nie spełniają tych wymagań. Nie stanowi skutecznego środka odwoławczego możliwość odwołania się od decyzji Marszałka Sejmu w przedmiocie wykluczenia z posiedzenia Sejmu do Prezydium oraz możliwość odwołania się od analogicznej decyzji przewodniczącego komisji do prezydium tego organu. Prawo do skutecznego środka odwoławczego powinno być rozumiane w taki sposób, że środek ten jest rozpoznawany przez organ niezależny od organu, który wydał decyzję, od której przysługuje odwołanie. W konsekwencji w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ścieżka odwoławcza w

analizowanym przypadku wymaga poprawy w sposób gwarantujący możliwość odwołania się **do organu niezależnego od Sejmu**, który będzie w stanie bezstronnie ocenić, czy wykluczenie było w danym przypadku uzasadnione.

Realizacja postulatów przedstawionych powyżej wymaga zmiany Regulaminu Sejmu oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Inicjatywę prawodawczą w zakresie zmiany Regulaminu posiada Prezydium Sejmu, komisja sejmowa lub co najmniej 15 posłów (art. 33 Regulaminu Sejmu), a w zakresie zgłoszenie poselskiego projektu ustawy – komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów (art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Z uwagi na to, że proponowane zmiany wymagają korekty Regulaminu Sejmu, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za stosowne zwrócenie się z niniejszym postulatem do Komisji Ustawodawczej. Niezależnie od tego wystąpienie tej samej treści przekazałem Przewodniczącemu Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych Sejmu RP.

Z wyrazami poważania,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Sz. P. Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

- Sz. P. Włodzimierz Czarzasty

Wicemarszałek Sejmu

- Sz. P. Małgorzata Gosiewska

Wicemarszałek Sejmu

- Sz. P. Małgorzata Kidawa-Błońska

Wicemarszałek Sejmu

- Sz. P. Ryszard Terlecki

Wicemarszałek Sejmu

- Sz. P. Piotr Zgorzelski

Wicemarszałek Sejmu