



Warszawa, 11-07-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.600.10.2022.JRO

**Pan
Marek Ast
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 prośbą o uregulowanie procedury wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu RP oraz z posiedzenia komisji sejmowej w drodze ustawy.

Od początku mojego urzędowania otrzymałem liczne skargi wyborców dotyczące wykluczenia reprezentujących ich posłów z obrad Sejmu RP. W toku badania tych spraw doszedłem do przekonania, że obecne przepisy Regulaminu Sejmu RP określające zasady wykluczania 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.

Przepis 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 (zob. art. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹). Wykluczenie posła z posiedzenia Sejmu RP na podstawie

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1799 ze zm.

decyzji Marszałka Sejmu RP (art. 175 ust. 5 Regulaminu Sejmu RP²) 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 izb³.

Przepis 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 ustawową⁴. Dlatego też w mojej ocenie **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

² M. P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.

³ L. Garlicki w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, t. II, uw. 5 do art. 106, s. 3.

⁴ W. Sokolewicz w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, t. I, Warszawa 2001, uw. 8 do art. 112, s. 18.

tym przypadku przeniesienie regulacji regulaminowej do ustawy nie będzie wystarczające. 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 nieuprawnionych nacisków⁵.

Nakaz 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 stoję 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 mojej ocenie 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.** W obu przypadkach w rozpoznawaniu odwołania uczestniczy bowiem ten sam organ, który wydał zaskarżoną decyzję – odpowiednio Marszałek Sejmu będący z urzędu członkiem Prezydium Sejmu oraz przewodniczący komisji będący z urzędu członkiem prezydium tejże. 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 mojej ocenie, 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

⁵ 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

(art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Z uwagi na to, że proponowane zmiany wymagają przeniesienia części Regulaminu Sejmu do regulacji ustawowej, uznałem 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 szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Sz. P. Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Szymon.Holownia@sejm.pl

- Sz. P. Krzysztof Bosak

Wicemarszałek Sejmu

Krzysztof.Bosak@sejm.pl

- Sz. P. Włodzimierz Czarzasty

Wicemarszałek Sejmu

Wlodzimierz.Czarzasty@sejm.pl

- Sz. P. Dorota Niedziela

Wicemarszałek Sejmu

Dorota.Niedziela@sejm.pl

- Sz. P. Monika Wielichowska

Wicemarszałek Sejmu

Monika.Wielichowska@sejm.pl

- Sz. P. Piotr Zgorzelski

Wicemarszałek Sejmu

Piotr.Zgorzelski@sejm.pl