



Warszawa, 11-07-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.600.10.2022.JRO

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat RP
ePUAP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹, zważywszy na brak odpowiedzi na pismo, które skierowałem do Pana w dniu 22 sierpnia 2022 r., ponownie zwracam się z wnioskiem o poddanie pod rozwagę Pana Przewodniczącego i Wysokiej Komisji sprawy konieczności zainicjowania zmiany Regulaminu Senatu RP oraz uregulowania procedury wykluczenia senatora z posiedzenia Senatu RP lub komisji senackiej w drodze ustawy, w sposób odpowiadający wymaganiom Konstytucji RP.

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 zarówno przepisy Regulaminu Sejmu RP, jak i Regulaminu Senatu RP, określające zasady wykluczania parlamentarzystów z posiedzenia Sejmu, Senatu lub komisji parlamentarnych są niezgodne z art. 106 oraz art. 112 Konstytucji RP, ponieważ regulują sprawy zastrzeżone wyłącznie do materii ustawowej.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.

Przepis art. 106 Konstytucji RP stanowi, że „[w]arunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa”. Przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie do senatorów na mocy art. 108 Konstytucji. Udział senatora w pracach Senatu RP i komisji senackich, jest jego prawem i obowiązkiem (zob. art. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora²). Wykluczenie senatora z posiedzenia Sejmu RP na podstawie decyzji Marszałka Sejmu RP (art. 47 ust. 4 Regulaminu Senatu RP³) lub z posiedzenia komisji na podstawie decyzji przewodniczącego (art. 47 ust. 4 w zw. z art. 62 ust. 5 Regulaminu Senatu RP) – niezależnie od jej merytorycznej zasadności – w sposób oczywisty uniemożliwia takiemu senatorowi 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 Senatu. 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 izb⁴.

Przepis art. 112 w zw. z art. 124 Konstytucji RP precyzyjnie określa, jakie sprawy może regulować Regulamin Senatu RP – należy do nich:

- 1) organizacja wewnętrzna Senatu;
- 2) porządek prac Senatu;
- 3) tryb powoływania i działalności organów Senatu;
- 4) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Senatu.

Wykluczanie senatorów z posiedzeń Senatu i jego organów nie mieści się w żadnej z wymienionych kategorii spraw. Bez wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego regulamin nie może normować spraw objętych obowiązkową materią ustawową⁵. Dlatego też **obecne regulacje regulaminowe w zakresie wykluczania senatorów z**

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1799 ze zm.

³ M. P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.

⁴ L. Garlicki w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, t. II, uw. 5 do art. 106, s. 3.

⁵ W. Sokolewicz w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, t. I, Warszawa 2001, uw. 8 do art. 112, s. 18.

posiedzeń Senatu RP oraz jego organów powinny zostać przeniesione do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Odrębnym problemem jest ścieżka odwoławcza od decyzji Marszałka Senatu RP lub przewodniczącego komisji. W obecnym stanie prawnym senatorowi wykluczonemu z posiedzenia Senatu przysługuje odwołanie do Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, która może jedynie zwrócić się z wnioskiem do Marszałka o uchylenie decyzji. Marszałek Senatu z kolei może uwzględnić wniosek lub przedstawić sprawę Senatowi do rozstrzygnięcia (art. 47 ust. 6 Regulaminu Senatu). Z kolei w przypadku wykluczenia senatora z posiedzenia komisji brak jest klarownej ścieżki odwoławczej – zgodnie z art. 62 ust. 5 Regulaminu Senatu, w trakcie obrad komisji stosuje się odpowiednio art. 47 Regulaminu Senatu, który w ust. 4, 6 i 7 opisuje procedurę wykluczenia senatora z posiedzenia izby. Trudno jednak powiedzieć, czy to w takim razie oznacza, że senator powinien odwołać się od decyzji o wykluczeniu – podobnie jak w przypadku wykluczenia z posiedzenia Senatu – do Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, niezależnie od tego, z posiedzenia jakiej komisji został wykluczony. Kwestia ta jest niejasna.

W obu przypadkach przeniesienie regulacji regulaminowej do ustawy nie będzie wystarczające. Z art. 106 w zw. z art. 108 Konstytucji RP wynika bowiem nie tylko nakaz ustawowej formy regulacji, ale również wyraźna wytyczna co do treści samej ustawy. Ustawowe warunki mają bowiem zagwarantować senatorowi możliwość skutecznego wypełniania obowiązków senatorskich. Odpowiednie ukształtowanie warunków sprawowania mandatu przekłada się na skuteczne i racjonalne jego wykonywanie – utrudniają one wywieranie na senatora różnego rodzaju nieuprawnionych nacisków⁶. Wymóg uregulowania warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków senatorskich jest ściśle powiązany z wymogiem uregulowania ochrony praw wynikających z mandatu, ponieważ wiele praw senatorów stanowi jednocześnie ich obowiązki. Dlatego też stoję na stanowisku, że **w przypadku decyzji organu Senatu uniemożliwiającej senatorowi skuteczne wypełnianie jego obowiązków (np. wykluczenie z posiedzenia Senatu bądź komisji), temu senatorowi powinno zostać zagwarantowane prawo do skutecznego środka odwoławczego.**

W mojej ocenie art. 47 ust. 6 Regulaminu Senatu, mający zastosowanie również do wykluczenia z posiedzenia komisji (art. 62 ust. 5 Regulaminu Senatu), nie spełnia tych

⁶ 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.

wymagań. **Nie stanowi skutecznego środka odwoławczego możliwość odwołania się od decyzji Marszałka Senatu w przedmiocie wykluczenia z posiedzenia Senatu do Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich. Podobnie należy ocenić procedurę wykluczenia senatora z posiedzenia komisji, która budzi dodatkowe wątpliwości z uwagi na niejasne odesłanie nakazujące odpowiednie stosowanie art. 47 Regulaminu Senatu do obrad komisji.**

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 Senatu, który będzie w stanie bezstronnie ocenić, czy wykluczenie było w danym przypadku uzasadnione.

Realizacja postulatów przedstawionych powyżej wymaga zmiany Regulaminu Senatu oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Inicjatywę prawodawczą w zakresie zmiany Regulaminu posiada komisja senacka oraz każdy senator (art. 84 ust. 1 Regulaminu Senatu), a w zakresie senackiego projektu ustawy – komisja senacka lub 10 senatorów (art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu). Z uwagi na to, że proponowane zmiany wymagają przeniesienia części Regulaminu Senatu 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, Etyki i Spraw Senatorskich. Analogiczne wystąpienia wskazujące na konieczność modyfikacji Regulaminu Sejmu oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora skierowałem także do Przewodniczących Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Sz. P. Małgorzata Kidawa-Błońska

Marszałek Senatu

biuro@kidawa-blonska.pl

- Sz. P. Magdalena Biejat

Wicemarszałek Senatu

biuro@magdalenabiejat.pl

- Sz. P. Rafał Grupiński

Wicemarszałek Senatu

biuro@grupinski.pl

- Sz. P. Michał Kamiński

Wicemarszałek Senatu

michal.kaminski@senat.gov.pl

- Sz. P. Maciej Żywno

Wicemarszałek Senatu

biuro@zywnomaciej.pl