



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 03 marca 2020 r.

BL.SPKO.112.8.2020

Opinia w sprawie regulaminowego terminowego ograniczenia możliwości składania wniosków o odwołanie Marszałka Senatu

1. „Czy w świetle art. 110 ust. 1 w związku z art. 124 Konstytucji RP można w Regulaminie Senatu wprowadzić ograniczenie czasowe (moratorium) w sprawie odwołania marszałka Senatu, takie jak w projektowanym art. 6a ust. 5 Regulaminu Senatu (druk nr 72)”.

Projektowane przepisy Regulaminu Senatu przewidują, że „Odwołanie Marszałka Senatu odbywa się na wniosek co najmniej 34 senatorów, imiennie wskazujący kandydata na nowego Marszałka” (art. 6a ust. 1), „Kolejny wniosek, o którym mowa w ust. 1, może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia poddania pod głosowanie poprzedniego wniosku” (art. 6a ust. 5).

Przepisy Konstytucji mogące być wzorcem do oceny projektowanych zmian Regulaminu Senatu stanowią, że:

- „Sejm [Senat] wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu [Senatu] i wicemarszałków” (art. 110 ust. 1 Konstytucji RP),

- „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu [Senatu] oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu [Senatu] określa regulamin Sejmu [Senatu] uchwalony przez Sejm [Senat]” (art. 112 Konstytucji RP),

- „Sejm [Senat] uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów [senatorów], chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm [Senat] podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu [Senatu] nie stanowi inaczej” (art. 120 Konstytucji RP).

2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wypowiedzianym w związku z zarzutem braku regulacji dotyczących odwołania Marszałka Sejmu – z przepisu art. 110 Konstytucji RP „nie wynika obowiązek uregulowania w ustawie zagadnień związanych z odwołaniem Marszałka i wicemarszałków Sejmu. **Przepis ten pozostawia szczegółowe unormowanie tych zagadnień regulaminowi uchwalonemu przez Sejm na podstawie art. 112 Konstytucji.** W myśl wymienionego przepisu, organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2002 r., K 1/02). Ponadto, TK zwrócił uwagę na „konstytucyjną zasadę autonomii parlamentu. Autonomia parlamentu oznacza wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o swoich własnych sprawach. Istotnym elementem autonomii parlamentu jest autonomia regulaminowa, która oznacza **prawo izb do samodzielnego uchwalania swoich regulaminów, określających ich wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania**”. „W obowiązującej Konstytucji zasada autonomii regulaminowej parlamentu znalazła wyraz w art. 112 tego aktu prawnego, który to przepis na podstawie art. 124 Konstytucji stosuje się odpowiednio do Senatu”.

„Fakt, że art. 112 Konstytucji nie wspomina wyraźnie o tym, że regulamin Sejmu ma określić tryb odwoływania Marszałka i wicemarszałków Sejmu nie oznacza, że osoby pełniące te funkcje nie mogą zostać odwołane. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego **obowiązująca Konstytucja pozostawia Sejmowi szeroki zakres swobody co do sposobu uregulowania przesłanek i trybu odwoływania jego organów.** Nie podlega dyskusji, że sprawy związane z odwoływaniem Marszałka Sejmu i wicemarszałków Sejmu dotyczą organizacji wewnętrznej Sejmu, należą zatem do zakresu wyłączności Regulaminu Sejmu”.

„Z przepisów Konstytucji nie można wyprowadzić bezwzględnego nakazu uregulowania przesłanek oraz trybu odwoływania Marszałka oraz wicemarszałków Sejmu w regulaminie izby. Kwestie te mogą być pozostawione do rozstrzygnięcia przez praktykę parlamentarną”.

3. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjęto, że „**[p]rzepisy konstytucyjne nie określają procedury wyboru marszałka,** stosuje się tu więc art. 120 zd. 2 konstytucji (jak wiadomo, regulaminy obu izb wprowadziły na tej podstawie wymaganie bezwzględnej większości głosów dla dokonania wyboru marszałka i wicemarszałków)” (L. Garlicki, *Uwagi do art. 110*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, red. L. Garlicki, tom II, Warszawa 2001). Polskie przepisy konstytucyjne milczą też na temat trybu jego odwołania.

Przy porównaniu przepisów polskich z przepisami konstytucji innych państw stwierdzono, że „[c]echą różnicującą konstytucyjną regulację odnoszącą się do

powoływania organów wewnętrznych izb parlamentu w poszczególnych państwach jest przyjęty przez nie czas pracy organów władzy ustawodawczej. W przypadku izb obradujących w trybie permanentnym Konstytucje bądź milczą na temat czasu, na jaki organy są powoływane, bądź określają ten czas jako okres kadencji (np. art. 16 Konstytucji Republiki Łotewskiej). W przypadku natomiast tych państw, w których parlament pracuje w trybie sesyjnym, przepisy konstytucyjne przewidują obowiązek powołania przewodniczących i wiceprzewodniczących izby na każdą sesję odrębnie (art. 52 Konstytucji Królestwa Belgii, § 34 Konstytucji Republiki Finlandii)” (E. Gierach, *Art. 110, Konstytucja RP*, red. Safjan, Bosek, 2016, Lex).

Natomiast „niezmiernie rzadko przepisy konstytucyjne przewidują wprost możliwość odwołania przewodniczącego i wiceprzewodniczących izby (np. art. 29 Konstytucji Republiki Czeskiej, art. 65 ust. 3 Konstytucji Grecji przewiduje zaś instytucję wotum nieufności wyrażanego na wniosek 50 deputowanych Przewodniczącemu Izby Deputowanych lub członkowi prezydium)” (E. Gierach). Także w Australii „może on być pozbawiony przez Izbę stanowiska w drodze głosowania” (B. Banaszak, *Art. 110, Konstytucja RP*, Banaszak, 2012, wyd. 2, Lex). W niektórych innych przypadkach „ani konstytucja, ani regulamin parlamentu nie dopuszczają możliwości odwołania monokratycznego organu kierowniczego parlamentu (izby) przed upływem jego pełnomocnictw (np. w Wielkiej Brytanii, Niemczech). Oznacza to, że nie odpowiada on politycznie przed parlamentem (izbą). Rozwiązanie takie służy nie tylko wzmocnieniu jego pozycji, ale równocześnie umożliwia mu bezstronne przewodniczenie parlamentowi, uwalniając go od konsekwencji nacisków politycznych (przestaje on być zakładnikiem większości)” (B. Banaszak).

„Art. 110 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia obowiązek wyboru przez Sejm Marszałka (...). Przepis ten nie określa natomiast szczegółowo trybu wyboru Marszałka, pozostawiając tę kwestię, zgodnie z art. 112 Konstytucji RP, unormowaniom regulaminowym” (E. Gierach).

„Komentowany przepis nie określa także czasu, na jaki powoływany jest Marszałek Sejmu. Z jego treści wywodzi się jednak nakaz istnienia wskazanych w nim organów wewnętrznych izby przez okres całej kadencji parlamentu (...). W założeniu Marszałek Sejmu wybierany jest zatem na całą kadencję, niezależnie od tego, czy będzie to pełna czteroletnia kadencja, czy kadencja skrócona. Pewne jest także, że kadencja Marszałka upływa wraz z kadencją Sejmu, nawet jeżeli pełniący tę funkcję poseł zostałby wybrany na posła kolejnej kadencji” (E. Gierach).

„Szczegółowy tryb wyboru Marszałka określa art. 4 RegSejmu. Przepis ten przesądza, że wybór tego organu ma miejsce na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, bezpośrednio po złożeniu przez posłów ślubowania. W myśl jego ust. 2, kandydata na Marszałka może zgłosić co najmniej 15 posłów, a każdy poseł może poprzeć tylko jednego kandydata. Sejm wybiera Marszałka bezwzględną większością głosów w obecności co

najmniej połowy ustawowej liczby posłów (ust. 3). Ust. 4 stanowi zaś, że w sytuacji gdy zgłoszono więcej niż jednego kandydata i żaden z nich w pierwszej turze nie uzyskał bezwzględnej większości głosów «przed kolejnymi turami głosowania usuwa się z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Jeżeli tę samą najmniejszą liczbę głosów uzyskało dwóch lub więcej kandydatów, przed kolejną turą głosowania usuwa się nazwiska tych kandydatów». Jeżeli w wyniku przeprowadzenia powyżej wskazanej procedury nie dojdzie do wyboru Marszałka, jego wybór przeprowadza się ponownie (ust. 5)” (E. Gierach).

„Wybór Marszałka na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu ma miejsce w razie upływu kadencji. W sytuacji, gdy dochodzi do odwołania Marszałka termin przeprowadzenia wyborów jego następcy, ze względu na konstruktywny charakter wniosku o odwołanie tego organu, pokrywa się z terminem głosowania tego wniosku. W przypadku śmierci Marszałka, bądź rezygnacji ze stanowiska, w myśl art. 10b RegSejmu, jego obowiązki wynikające z RegSejmu, do wyboru nowego Marszałka, sprawuje najstarszy wiekiem wicemarszałek. W tej sytuacji wybór nowego Marszałka Sejmu powinien nastąpić niezwłocznie” (E. Gierach).

„Przepisy Konstytucji RP nie przewidują wprost możliwości odwołania Marszałka Sejmu. Wobec braku stosownej procedury także na gruncie regulaminowym, w praktyce parlamentarnej powstał problem dopuszczalności i ewentualnej podstawy prawnej odwołania Marszałka. Problem ten przybrał na sile, po tym jak w dniu 29.11.2001 r. Sejm podjął uchwałę w przedmiocie odwołania Wicemarszałka Sejmu IV kadencji (...), wskazując w § 1 jako podstawę prawną uchwały art. 110 ust. 1 Konstytucji RP. Wzbudziło to wątpliwości niektórych przedstawicieli doktryny. Jak bowiem podkreślił B. Banaszak, «milczenie Konstytucji w sprawie odwołania Marszałka i wicemarszałków Sejmu można było potraktować jako celowe działanie ustrojodawcy mające na celu wzmocnienie pozycji tych organów» (...). Większość przedstawicieli doktryny stała jednak na stanowisku, że procedurę taką należy uznać za dopuszczalną (...). Co ciekawe, podczas gdy RegSejmu nie przewidywał możliwości odwołania Marszałka, RegSenatu taką regulację zawierał. W myśl art. 6 ust. 3 RegSenatu, odwołanie Marszałka tej izby «odbywa się na wniosek co najmniej 34 senatorów, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów». Na mocy art. 6 ust. 3 RegSenatu, przepis ten stosuje się odpowiednio do odwołania wicemarszałków” (E. Gierach).

„Tryb odwołania Marszałka uregulowała nowela do RegSejmu z 19.12.2008 r. (...). Cechą tej procedury jest jej konstruktywność. W ocenie J. Mordwiłko: «Regulacja dotycząca odwoływalności Marszałka i wicemarszałka nie jest kompatybilna z art. 110 ust. 1 Konstytucji, ten bowiem stanowi nie o powoływaniu Marszałka i wicemarszałków, ale o "wyborze" Marszałka (co sugerowałoby nieodwoływalność w trakcie kadencji). Ponadto przepis Konstytucji nie stanowi o odwoływalności, co oznacza, że w tej sytuacji pozostaje tylko przyjęcie domniemania zgodności przepisów regulaminowych w omawianym

zakresie z Konstytucją, dopóki nie zostaną one podważone w procesie kontroli konstytucyjności» (E. Gierach)

„Konstytucja, ustanawiając zasadę wyboru Marszałka i wicemarszałków Sejmu przez Sejm, nie określa bliżej trybu tego wyboru, pozostawiając regulację tej sprawy regulaminowi Sejmu. (...). Kwestia odwołania Marszałka i wicemarszałków Sejmu przed upływem kadencji (równej z kadencją całej izby) nie została również uregulowana w Konstytucji. Gdy Sejm uznał za konieczne dokonanie odwołania wicemarszałka w IV kadencji w § 1 uchw. z 29.11.2001 r. stwierdził, że czyni to na podstawie art. 110 ust. 1, gdyż sprawa ewentualnego odwołania nie była również unormowana w regulaminie Sejmu. Rozwiązanie takie może budzić pewne wątpliwości, zważywszy, że milczenie Konstytucji w sprawie odwołania Marszałka i wicemarszałków Sejmu można było potraktować jako celowe działanie ustrojodawcy mające na celu wzmocnienie pozycji tych organów. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, iż «nie podlega dyskusji, że **sprawy związane z odwołaniem Marszałka Sejmu i wicemarszałków Sejmu dotyczą organizacji wewnętrznej Sejmu, należą zatem do zakresu wyłączności Regulaminu Sejmu (...) Z przepisów Konstytucji nie można wyprowadzić bezwzględnego nakazu uregulowania przesłanek oraz trybu odwoływania Marszałka oraz wicemarszałków w regulaminie izby. Kwestie te mogą być pozostawione do rozstrzygnięcia przez praktykę parlamentarną»** (B. Banaszak).

4. Podsumowując, **kwestia trybu powoływania i odwoływania marszałka izby jest pozostawiona do uregulowania przez izby w drodze regulaminu.** Prawdopodobnie nie byłoby sprzeczne z Konstytucją ograniczenie możliwości odwołania marszałka przed upływem kadencji izby. Już dotychczas wprowadzano w tym zakresie pewne ograniczenia, np. konieczność uzyskania przez wnioski o odwołanie marszałka bezwzględnej większości głosów liczonej od ustawowej liczby członków izby (art. 6 ust. 3 regulaminu Senatu) czy „konstruktywne wotum nieufności” (art. 10a ust. 2 Regulaminu Sejmu). Nie były one podważane. Tym bardziej nie byłoby sprzeczne z Konstytucją czasowe ograniczenie możliwości składania wniosków o odwołanie Marszałka.

TK w swoim orzeczeniu nie stwierdził, że izba ma konstytucyjne prawo do odwołania marszałka, a jedynie, że ma prawo, choć nie obowiązek, określić zasady jego odwoływania. Określenie zasad odwoływania nie musi jednak polegać jedynie na wprowadzeniu przepisu przewidującego możliwość jego odwołania – skoro TK uznał, że „[z] przepisów Konstytucji nie można wyprowadzić bezwzględnego nakazu uregulowania przesłanek oraz trybu odwoływania Marszałka (...) w regulaminie izby”, a „[k]westie te mogą być pozostawione do rozstrzygnięcia przez praktykę parlamentarną” – lecz także na określeniu tego trybu w sposób odmienny, niż wynikałoby to z dotychczasowej praktyki. W przeciwnym razie autonomia regulaminowa izby sprowadzałaby się jedynie do instytucjonalizacji prawnej dotychczasowej praktyki. Tymczasem, zdaniem TK,

„[i]stotnym elementem autonomii parlamentu jest autonomia regulaminowa, która oznacza prawo izb do samodzielnego uchwalania swoich regulaminów, określających ich wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania”.

Ustalony przez Senat Regulamin Senatu, od początku funkcjonowania Senatu przewiduje możliwość składania wniosków o odwołanie Marszałka, a w konsekwencji możliwość jego odwołania. W świetle orzeczenia TK, istotne jest, że nie reguluje tego ustawa (wtedy byłoby to sprzeczne z Konstytucją RP). Senat ma (wyłączne) prawo określić w Regulaminie tryb odwołania Marszałka. Nie ma też przeszkód by ograniczył czasowo możliwość jego odwołania.

Zaproponowane w projekcie (druk nr 72) ograniczenie ma na celu uniknięcie zgłaszania wniosków o odwołanie przed każdym posiedzeniem Senatu. Nie utrudnia ono odwołania Marszałka w stopniu istotniejszym, niż wskazane powyżej rozwiązania. Rozważyć można jednak wprowadzenie możliwości odwołania Marszałka, bez ograniczenia terminowego, w przypadku niektórych szczególnych okoliczności, np. wszczęcie wobec niego postępowania karnego, jego choroba uniemożliwiająca wykonywanie funkcji. Nie wszystkie te okoliczności będą bowiem oznaczać utratę mandatu senatorskiego (a w konsekwencji funkcji marszałka), a w każdym razie nie od razu, a jednak mogą utrudniać lub uniemożliwiać wykonywanie funkcji marszałka przez senatora. W takich przypadkach mogłaby niekiedy zachodzić potrzeba wyboru nowego Marszałka, bez oczekiwania na jego rezygnację lub upływ proponowanego terminu.

Roman Kapeliński
dyrektor
/podpisano elektronicznie/