Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Powołanie klubu poselskiego składającego się z posłów należących do wcześniej istniejących klubu i koła poselskiego¹

Formation of a Deputies' club composed of Deputies who are members of pre-existing Deputies' club or Deputies' group (WAKiU-311/18): The opinion concerns formation of the new Deputies' Club of the Polish People's Party and the Union of European Democrats composed of Deputies from different political parties. The principle, which implies that these independent parties retain their organisational and programmatic difference, is politically binding for the new club and it is not contrary to the Standing Orders of the Sejm or other acts. Deputies', Senate and parliamentary associations may be only composed of Deputies and Senators, thus the provision of club's rules of procedure which states that Members of the European Parliament (chosen from the Polish People's Party's list) could be members of the Deputies' Club of the Polish People's Party and the Union of European Democrats, does not conform to binding legal provisions.

Keywords: Deputies' club, mandate, Deputy, Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: klub poselski, mandat, poseł, regulamin Sejmu

Ekspert ds. legislacji BAS; wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza zagadnień prawnych związanych z powołaniem Klubu Poselskiego Polskiego Stronnictwa Ludowego – Unii Europejskich Demokratów (dalej: KP PSL-UED), w szczególności kwestia dopuszczalności powołania w Sejmie klubu poselskiego składającego się z posłów, którzy wcześniej tworzyli dwa odrębne zrzeszenia poselskie (klub i koło poselskie).

¹ Opinia sporządzona 16 lutego 2018 r. na zlecenie dyrektora Sekretariatu Posiedzeń Sejmu; BAS-WAKiU 311/18.

Zasady tworzenia klubów poselskich

1. Punktem wyjścia dla oceny prawnej zawiadomienia o utworzeniu nowego klubu poselskiego powinno być przypomnienie zasad określających tryb tworzenia zrzeszeń parlamentarnych. Cechą charakterystyczną tych unormowań 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. 2016, poz. 1510, ze zm.; dalej: ustawa lub u.w.m.p.s.). Zgodnie z tą ustawą zasady tworzenia przez posłów w Sejmie klubów, kół lub zespołów poselskich określa regulamin Sejmu (art. 17 ust. 1 u.w.m.p.s.). Analogiczne uprawnienie przysługuje senatorom, którzy na zasadach określonych w regulaminie Senatu mogą tworzyć w Senacie kluby, koła lub zespoły senackie (art. 17 ust. 2 u.w.m.p.s.). Ponadto ustawa przewiduje, że: *posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne* (art. 17 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 (art. 17 ust. 4). Przepisy ustawy określają również zasady tworzenia biur służących obsłudze klubów i kół poselskich, senatorskich i parlamentarnych (art. 18 u.w.m.p.s.).

Regulamin Sejmu stanowi, że posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej (art. 8 ust. 1 regulaminu Sejmu). 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 Konwencie Seniorów (ust. 5). 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.

2. Unormowania określające status zrzeszeń poselskich i parlamentarnych sformułowane zostały w przepisach regulaminu Sejmu i ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w sposób bardzo lakoniczny, co powoduje, że wiele kwestii związanych z ich organizacją oraz funkcjonowaniem pozostawione zostało praktyce parlamentarnej. Jeszcze na gruncie tzw. małej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał, że: *swoboda tworzenia grup parlamentarnych jest elementem ogólnej wolności tworzenia partii politycznej i jako takiej należy jej przyznać rangę konstytucyjną*². Pogląd ten podtrzymany został w orzeczeniach formułowanych w obecnie obowiązującym porządku konstytucyjnym³.

² Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1993, cz. I, poz. 2.

³ Zob. m. in. postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08; OTK-A ZU 2010, nr 9, poz. 115.

Unormowania wyznaczające status zrzeszeń parlamentarnych nie określiły wprost zakresu uprawnień kontrolnych Marszałka Sejmu związanych z procedurą notyfikacji nowego klubu, koła lub zespołu, rozstrzygnięciem sporów dotyczących kwestii reprezentacji zrzeszenia na forum Sejmu czy sporów o nazwę, a także kwestii związanych z przekształceniami organizacyjnymi tych podmiotów, a w szczególności zakończeniem działalności przed końcem kadencji. W piśmiennictwie nie zostało wypracowane jednolite stanowisko dotyczące sytuacji, w której Marszałek Sejmu stwierdziłby, że notyfikowany regulamin (statut) zrzeszenia jest niezgodny z prawem. W dotychczasowych opiniach Biura Analiz Sejmowych (wcześniej Biura Studiów i Ekspertyz) wskazywano, że w takim wypadku Marszałek Sejmu powinien odmówić przyjęcia do wiadomości przedłożonego mu dokumentu, co w praktyce prowadziłoby do nieuznawania przez organy Sejmu istnienia zrzeszenia, które nieskutecznie spełniło obowiązek notyfikacji wynikający z art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu. Pogląd ten spotkał się jednak z krytyką, w której wskazywano, że nie znajduje on oparcia w przepisach regulaminu, a kompetencji władczych nie wolno domniemywać⁴.

3. W przepisach regulaminu Sejmu i ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie zostały sformułowane żadne zasady, które ograniczałyby możliwość przekształceń organizacyjnych zrzeszeń poselskich i parlamentarnych w trakcie kadencji. W szczególności nie ma formalnych przeszkód, które wykluczałyby możliwość połączenia się dwóch wcześniej istniejących klubów lub kół w jeden, nowy klub poselski (parlamentarny). Przeciwnie, analiza regulaminu Sejmu prowadzi do wniosku, że działania integracyjne frakcji parlamentarnych znajdują daleko idące wsparcie w jego przepisach. W myśl art. 8 ust. 5 regulaminu Sejmu posłowie klubów i kół polskich, zawierając porozumienia, mogą ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów i korzystać z wiążących się z tym faktem przywilejów. Nie ma podstaw, by powołany przepis interpretować w sposób, który zakładałby, że wyznacza on „maksymalny” poziom „współpracy politycznej” różnych frakcji parlamentarnych. Trudno wskazać jakiegokolwiek przesłanki normatywne, które wykluczałyby możliwość integracji dalej idącej. W sytuacji, gdy współpraca polityczna między posłami tworzącymi różne stronnictwa osiągnęła taki poziom, że możliwe jest nadanie jej nowej formy organizacyjnej, nie ma przeszkód, by powołany został nowy klub poselski (parlamentarny). Tego rodzaju przekształcenie wiązać się musi ze zniesieniem zrzeszeń dotychczas istniejących. Swoboda tworzenia i przekształcania stronnictw politycznych w Sejmie i Senacie stanowi, jak się wydaje, konsekwencję zasady mandatu wolnego. W myśl art. 104 ust. 1 Konstytucji posłowie są przedstawicielami narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców (zasada znajduje pełne zastosowanie do senatorów zgodnie z art. 108 Konstytucji).

⁴ K. Wojtyczek, Uwaga 7 do art. 8 [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, oraz cytowane tam opinie.

Analiza zawiadomienia o utworzeniu Klubu Poselskiego Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Europejskich Demokratów wskazuje, że tworzyć go mają posłowie zrzeszeni w odrębnych partiach politycznych. Zasada, która zakłada, że Klub PSL-UED działa i podejmuje decyzje, uwzględniając fakt, że w jego skład wchodzi parlamentarzyści dwóch niezależnych partii politycznych zachowujących swoją odrębność organizacyjną i programową (§ 1 ust. 1 regulaminu klubu), jak również zasada współdziałania z organami PSL i UED oraz postulat uzgadniania wspólnego stanowiska Klubu z programami obu partii oraz uchwałami ich organów kierowniczych (§ 2 ust. 1 i 2 regulaminu klubu), wiąże nowy Klub w wymiarze politycznym i w żadnym stopniu nie stoją w sprzeczności z postanowieniami regulaminu Sejmu czy ustawy o wykonywaniu mandatu. Przyjąć należy, chociaż nie wynika to wprost z pisma przewodniczącego KP PSL-UED, że utworzenie nowego klubu jest równoznaczne z zamknięciem działalności Klubu Poselskiego PSL oraz Koła Poselskiego Europejskich Demokratów. Jak wskazano wyżej, art. 8 ust. 4 regulaminu Sejmu wyklucza możliwość przynależności posła do dwóch zrzeszeń parlamentarnych.

4. Bardziej złożona pozostaje ocena § 1 pkt 1 regulaminu KP PSL-UED, który przewiduje, że członkami Klubu Poselskiego PSL-UED obok posłów na Sejm są również „europosłowie wybrani z listy wyborczej Polskiego Stronnictwa Ludowego”.

Analiza przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz regulaminu Sejmu nie pozostawia wątpliwości, że zrzeszenia poselskie, senatorskie i parlamentarne mogą być tworzone jedynie przez posłów i senatorów. Członkami tych klubów, kół, zespołów i porozumień nie mogą być osoby niesprawujące mandatu parlamentarzysty uzyskanego w wyborach do Sejmu i Senatu. Członkami stronnictw parlamentarnych nie mogą być zatem posłowie do Parlamentu Europejskiego wybrani z określonej listy wyborczej czy inni członkowie formacji politycznej, której emanacją jest dane zrzeszenie⁵. Teza przeciwna oznaczałaby, że bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcia tych izb mają osoby, które nie uzyskały mandatu parlamentarnego. Wprawdzie art. 154 ust. 1a regulaminu Sejmu przewiduje, że posłowie do Parlamentu Europejskiego wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji oraz zabierać głos w dyskusji, jednak uprawnienie to nie może być utożsamiane z uczestnictwem w rozstrzygnięciach podejmowanych przez Sejm i jego organy.

Warto również pamiętać, że art. 18 ust. 2 u.w.m.p.s. przewiduje, iż środki finansowe na pokrycie kosztów działalności zrzeszeń parlamentarnych nie mogą być wykorzystywane na cele inne niż działalność tych zrzeszeń. Środki te nie mogą zatem być przeznaczane na działalność partii politycznej, z której wywo-

⁵ Por. opinia BSiE z 17 czerwca 2004 r., 1133/04; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat: Czy poseł Parlamentu Europejskiego może być członkiem klubu parlamentarnego w Sejmie RP?*.

dzą się parlamentarzyści tworzący poszczególne zrzeczenia, czy też na działalność posłów do Parlamentu Europejskiego o podobnej afiliacji politycznej.

Niezależnie od sygnalizowanych wyżej kontrowersji związanych z zakresem uprawnień kontrolnych Marszałka Sejmu nad procesem organizacji zrzeczeń poselskich (parlamentarnych), wydaje się, że organ ten powinien rozważyć wystąpienie do przewodniczącego KP PSL-UED z postulatem dostosowania regulaminu klubu do przepisów określających skład zrzeczeń parlamentarnych.

Podsumowanie

Podsumowaniem opinii jest pogląd, że ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora i regulamin Sejmu nie stoją na przeszkodzie, by posłowie zrzeczeni dotychczas w dwóch odrębnych zrzeczeniach parlamentarnych (klubie i kole poselskim) utworzyli razem nowy klub poselski. Wątpliwości budzi jednak postanowienie zawarte w § 1 pkt 1 regulaminu KP PSL-UED, które przewiduje, że członkami Klubu Poselskiego PSL-UED obok posłów na Sejm są również posłowie do Parlamentu Europejskiego wybrani z listy wyborczej Polskiego Stronnictwa Ludowego. W świetle przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz regulaminu Sejmu członkami zrzeczeń parlamentarnych mogą być wyłącznie posłowie i senatorowie wybrani w wyborach do Sejmu i Senatu. Marszałek Sejmu – jako organ, któremu notyfikowany jest fakt utworzenia nowego zrzeczenia parlamentarnego – powinien rozważyć wystąpienie do przewodniczącego KP PSL-UED z postulatem dostosowania regulaminu klubu do przepisów określających skład zrzeczeń parlamentarnych.

Bibliografia

- K. Wojtyczek, Uwaga 7 do art. 8 [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.