



Warszawa, 22-08-2022 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 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 Senatu RP oraz uregulowania procedury wykluczenia senatora z posiedzenia Senatu RP lub komisji senackiej 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 zarówno przepisy Regulaminu Sejmu RP, jak i Regulaminu Senatu RP, regulujące wykluczanie parlamentarzystów z posiedzeń Sejmu, Senatu lub komisji parlamentarnych 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”. 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 (art. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 2018 r. poz. 1799 ze zm.). Wykluczenie senatora z posiedzenia Senatu RP na podstawie decyzji Marszałka Senatu RP (art. 47 ust. 4 Regulaminu Senatu; M. P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.) lub z posiedzenia komisji na podstawie decyzji przewodniczącego (art. 47 ust. 4 w zw. z art. 62 ust. 5 Regulaminu Senatu) – 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 izb (L. Garlicki w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, t. II, uw. 5 do art. 106, s. 3).

Art. 112 w zw. z art. 124 Konstytucji RP precyzyjnie określa, jakie sprawy może regulować Regulamin Senatu – 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. 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 senatorów z 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 w ocenie RPO wystarczające.

W ocenie RPO 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 parlamentarzystę 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 senatorskich jest ściśle powiązany z wymogiem uregulowania ochrony praw wynikających z mandatu, ponieważ wiele praw senatorów stanowi jednocześnie ich obowiązki. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich stoi 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 ocenie RPO art. 47 ust. 6 Regulaminu Senatu, mający zastosowanie również do wykluczenia z posiedzenia komisji (art. 62 ust. 5 Regulaminu Senatu), nie spełnia tych 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 ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, 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 korekty Regulaminu Senatu, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za stosowne zwrócić 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 do Przewodniczących Komisji

Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu.

Z wyrazami poważania,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Sz. P. Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu

- Sz. P. Bogdan Borusewicz

Wicemarszałek Senatu

- Sz. P. Michał Kamiński

Wicemarszałek Senatu

- Sz. P. Gabriela Morawska-Stanecka

Wicemarszałek Senatu

- Sz. P. Marek Pęk

Wicemarszałek Senatu