



Michał Bartoszewicz

dr hab.

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: m.bartoszewicz@ujd.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9189-5783

OPEN ACCESS



Obstrukcja parlamentarna – wybrane zagadnienia prawne i polityczne na historycznym tle

Streszczenie

W parlamentach, w których ścierają się różne polityczne racje, z reguły nie sposób wykluczyć działań prowadzonych w celu opóźnienia lub uniemożliwienia podjęcia decyzji w postępowaniu ustawodawczym, niekiedy w innych głosowaniach związanych choćby z funkcją kreacyjną. Celem artykułu było zbadanie zarówno zgodnych z regulaminami parlamentarnymi form blokowania czy opóźniania prac, jak i takich, które naruszają wewnątrzparlamentarne regulacje.

W niniejszym artykule przeprowadzono analizę formalno-dogmatyczną, wzbogaconą o analizę przypadków, posiłkowo wykorzystano także metodę porównawczą i historyczną. W opracowaniu nawiązano do praktyki parlamentarnej wybranych państw z uwzględnieniem kontekstu historycznego oraz scharakteryzowano najczęściej stosowane formy obstrukcji parlamentarnej ze szczególnym uwzględnieniem polskiego Sejmu. Reakcją na skłonność opozycji do obstrukcji są zmiany w regulaminach parlamentarnych, które mają uczynić ją mniej prawdopodobną. Nie można jednak całkowicie wykluczyć omawianych praktyk bez narażenia na szwank mandatu wolnego przedstawiciela, uniwersalnego charakteru reprezentacji i związanej z tym niezależności.

Słowa kluczowe: parlament, obstrukcja właściwa, obstrukcja niewłaściwa, przyczyny obstrukcji parlamentarnej

Wprowadzenie

W funkcjonowaniu parlamentów bodaj od samego początku dają się zaobserwować działania zmierzające do przejęcia kontroli nad gospodarowaniem czasem obrad, ich porządkiem i podejmowanymi zawsze na osi czasu rozstrzygnięciami. Działania w celu opóźnienia lub uniemożliwienia podjęcia decyzji w postępowaniu ustawodawczym, niekiedy także w innych głosowaniach związanych choćby z obsadą stanowisk państwowych, czy utrudnianie przejścia do kolejnego etapu procedury lub jej sfinalizowania są znane od stuleci. Może więc dziwić, że termin „obstrukcja parlamentarna” powstał dopiero w XIX wieku w Wielkiej Brytanii.

Charakterystyczne formy obstrukcji parlamentarnej

Omawiane zjawiska praktyki parlamentarnej zwykle opierają się na regulaminowych możliwościach. Regulaminy izb normują takie elementy pracy parlamentarnej jak przyjmowanie porządku dziennego, zgłaszanie poprawek i wniosków formalnych czy sposób głosowania. Te unormowania wewnętrzne mogą zostawiać nieco miejsca na działania opóźniające czy nawet blokujące niektóre procesy decyzyjne w parlamencie. Oczywiście posłowie (deputowani) mogą wykorzystywać brak wyraźnych, jednoznacznych unormowań proceduralnych pewnych spraw w danej izbie. Istnieją też, przynajmniej w Polsce, rzadziej używane sposoby fizycznego zakłócania pracy parlamentu, takie jak: wzniesienie tumultu¹, fizyczne blokowanie mównicy, fotela przewodniczącego izby itp. Można je za W. Orłowskim nazwać obstrukcją niewłaściwą². Ten epitet nie musi wiązać się tylko z oceną, to raczej stwierdzenie, że formy te odbiegają od przewidywalnych prawnych mechanizmów postępowania.

Do najczęściej stosowanych (nie tylko w Polsce) form obstrukcji parlamentarnej należą: destrukcyjne opóźnianie przyjęcia porządku dziennego, składanie wielu niewynikających z samego meritum poprawek do projektów ustaw, nadużywanie wniosków formalnych o przerwę np. w celu uzyskania dodatkowej szansy wypowiedzi, zrywanie kworum, przedłużanie bez rzeczowego uzasadnienia mów parlamentarnych. Ta ostatnia forma jest jednak bardziej skuteczna w państwach anglosaskich.

1 Sam hałas w sali posiedzeń Sejmu wzniesiony przez część posłów w gruncie rzeczy rzadko jest obstrukcyjny dla samej realizacji kolejnych punktów porządku dziennego.

2 W. Orłowski, *Obstrukcja parlamentarna*, w: W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii. T. 2. Ustroje państwowe*, Kraków 2000, s. 257.

Jeśli chodzi o destrukcyjne opóźnianie przyjęcia porządku dziennego, to pole do obstrukcji w tej dziedzinie nie jest szerokie w niektórych uwarunkowaniach prawnych. Zależy bowiem w znacznym stopniu od regulaminowej procedury w tym przedmiocie. Ustalanie przyjęcia porządku dziennego na posiedzeniu plenarnym przez Sejm miało w Polsce długą tradycję, funkcjonowało w II Rzeczypospolitej i w czasach współczesnych aż do 1997 roku, a wiązało się w niektórych sprawach z długim czasem zadawania pytań i dyskusji. Obecnie Sejm rozstrzyga tylko o tych punktach porządku dziennego, co do których nie było zgody na Konwencji Seniorów (art. 173 ust. 4 regulaminu Sejmu³).

Znaną w wielu parlamentach taktyką, stosowaną gdy frekwencja deputowanych większości w sali obrad w momencie głosowań jest niepełna, jest tzw. znikające kworum. Niektóre formy obstrukcji w Sejmie mają już od lat coraz mniejsze znaczenie praktyczne. Z tego względu pominę obstrukcję przez wnoszenie projektu w tej samej materii co projekt rządowy lub klubu większościowego.

Form obstrukcji parlamentarnej jest więcej, a ich wspólny mianownik to cel – utrudnienie przejścia do kolejnego etapu procedury lub jej sfinalizowania.

Przeszłość i teraźniejszość obstrukcji w parlamentach obcych

Nawet przeciętni obserwatorzy życia politycznego mają świadomość, że różne formy zakłócania założonego rytmu prac parlamentarnych nie są jedynie polską osobliwością. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że w parlamentach opartych na ścieraniu się konkurencyjnych ugrupowań politycznych pewne formy obstrukcji z mniejszym lub większym nasileniem występują.

Niektóre parlamenty państw Azji Południowo-Wschodniej słyną z częstszych niż w Europie przypadków obstrukcji niewłaściwej polegających na wzniecaniu hałasu, a nawet bójek, jak np. w Korei Południowej⁴ czy Tajwanie⁵. W tym miejscu ograniczę się jednak do mieszczących się w ramach prawa parlamentarnego i na swój sposób przewidywalnych działań opóźniających, stosowanych zwykle przez mniejszości parlamentarne w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

3 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r., poz. 483).

4 Zob. Dai-Kwon Choi, *The State of Fundamental Rights Protection in Korea*, w: L. Mayali, J. Yoo (red.), *Current Issues In Korean Law*, s. 118, przypis 41, www.law.berkeley.edu/files/koreanlaw.pdf (dostęp 9.07.2021).

5 Taiwan's brawling in parliament is a political way of life, www.bbc.com/news/world-asia-40640043 (dostęp 9.07.2021).

W obu izbach Kongresu Stanów Zjednoczonych, z przewagą Senatu, dość skutecznym narzędziem forsowania zamierzeń w niekonwencjonalny sposób są przedłużające się sztucznie wystąpienia. Zwłaszcza w Senacie zagwarantowanie mniejszości nieograniczonego prawa głosu jest tradycyjnie niezwykle ważne. Przedłużające się przemówienia w Senacie (zwane *filibuster*) są osobliwym folklorem, co nie znaczy, że z zasady nieskutecznym. Jest wiele przykładów uzyskania tą drogą wpływu na wynik prac legislacyjnych włącznie z zaniechaniem dalszych prac nad projektem. W 1953 roku senator Wayne Morse mówił bez przerwy 22 godziny. Po kilkanaście godzin trwały mowy przeciwników ustawy o likwidacji segregacji rasowej na początku lat 60. ubiegłego wieku. Treść tak długich wystąpień musi odbiegać od rzeczowej analizy punktów porządku, zdarzają się czytania prywatnych listów, własnych wytworów poetyckich, czytanie Biblii, regulaminu izby, przepisów kulinarnych itd.⁶ Sposobem zamknięcia omawianego działania jest uchwalenie zamknięcia debaty (*cloture*), co pierwotnie wymagało uchwały większością 2/3 głosów zaś od 1975 roku obniżono tę większość do 3/5 liczonych od ustawowej liczby. Zamknięcie debaty wymaga więc poparcia 60 senatorów⁷. Inne sposoby obstrukcji w Kongresie to żądanie głosowania imiennego, żądanie zaniechania prac komisji w trakcie posiedzenia plenarnego izby, odczytywanie całego tekstu ustawy już po zamknięciu debat i możliwości zgłaszana poprawek.

W parlamentarzystwie brytyjskim niekończące się przemówienia mają już mniejsze znaczenie wobec zmian regulaminowych wprowadzonych w latach 80. XX wieku polegających na ograniczeniu czasu debat w większości spraw do 10 minut⁸. Sam rząd może zastosować środek w postaci wprowadzenia ścisłych limitów czasu w debacie poświęconej danemu projektowi ustawy⁹. W Zjednoczonym Królestwie, w państwie o tak rozwiniętej instytucjonalizacji opozycji, z dużymi uprawnieniami jej lidera, z gwarancjami udziału szeregowych deputowanych w kształtowaniu porządku obrad¹⁰, obstrukcja w postaci przemówień wydłużanych specjalnie ponad konieczność rzeczowego rozprawiania wydawać by się mogła mniej prawdopodobna, jednak zdarza się. Jednym z głośniejszych przypadków była sprawa

6 Zob. M. Jagielski, *Stany Zjednoczone*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 203; R.H. Davidson, *Proces tworzenia polityki w „dwóch Kongresach”*, w: R.H. Davidson, J. Oleszek, *Kongres i kongresmeni*, Warszawa 1994, s. 364.

7 www.senate.gov/about/powers-procedures/filibusters-cloture.html (dostęp 2.07.2021).

8 P. Silk, R. Walters, *Jak działa Parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 102.

9 K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 292.

10 A. Zięba, T. Wiciech, *Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2014, s. 48–50.

sporu w 1877 roku między posłami irlandzkimi a angielskimi. Przywódcą buntu deputowanych był Charles Parnell¹¹. Wykorzystano wówczas możliwość zabierania głosu przez kolejno występujących aż do wyczerpania zdań odrębnych w danej sprawie. Obrady Izby Gmin trwały nieprzerwanie 26 godzin, załamały się w końcu, gdy lider Irlandczyków udał się na obiad.

Znaną w wielu parlamentach taktyką jest również tzw. znikające kworum, stosowane wtedy, gdy frekwencja deputowanych większości w sali obrad w momencie głosowań jest niepełna. W 1890 roku w Izbie Reprezentantów powstał spór na tym tle – po wniosku o sprawdzenie kworum część obecnych fizycznie w sali obrad rozmyślnie nie zgłosiła się¹².

W niektórych parlamentach stosowany bywa także manewr nadmiernej w stosunku do regulowanej materii liczby poprawek. W latach 80. XX wieku we francuskim Zgromadzeniu Narodowym opozycja zgłosiła do projektu ustawy o statusie zakładów Renault 4703 poprawki¹³.

Długa historia polskiej obstrukcji parlamentarnej

W I RP aż do reform Sejmu Wielkiego nasilały się różne formy zmierzające do destrukcji parlamentarnych procedur. Najczęściej zarzewiem blokowania prac sejmików lub sejmu walnego było to, że obrady zmierzały do takiego rozstrzygnięcia, do jakiego protestujący nie chciał dopuścić, albo zmuszanie zgromadzonych do rozpatrzenia postulowanej kwestii, którą w myśl instrukcji poselskiej poseł zobligowany był forsować.

Na możliwość destrukcyjnych działań posłów sejmikowych i posłów na sejmy walne wpłynęły nie tylko dobrze znane intrygi niektórych magnatów, lecz także kultura prawna i polityczna szlachty ugruntowana od XVI wieku. Szacunek dla każdego wolnego głosu i przywiązanie do wolności stanu szlacheckiego samej w sobie i względem króla¹⁴ wiązały się z trwałym założeniem, że najlepszym rozwiązaniem jest uzyskanie jednomyślności (zasada *quod omnes tangit...*), konieczność sięgnięcia do głosowania większością w sprawie np. wyboru posłów z jakiejś ziemi

11 S. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 58.

12 M. Jagielski, op. cit., s. 200.

13 W. Skrzydło, *Republika Francuska*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 106.

14 Jak pisał S. Orzechowski, ówczesny apologeta wolności szlacheckiej, stan szlachecki miał „równą ze swym królem wolność”. Zob. J. Bardach, *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1997, s. 45.

uznawano za ostateczność¹⁵. Negatywne skutki przyniosło też przyjęcie w 1505 roku sześciotygodniowego czasu sesji sejmowych w powiązaniu z późniejszą praktyką „nie pozwalam na prolongatę” Sejmu. Zgodnie z literą Konkluzji Seymowej z 1633 roku „prolongacja seymow [jest] przeciwko prawu”, a od wystąpienia Sicińskiego zaczęto uwzględniać już z reguły protest na tej podstawie. Niedojście do skutku konstytucji sejmowych wskutek upływu sześciu tygodni należy odróżnić od zrywania sejmów przez „wolne nie pozwalam”, znane jako *liberum veto*, stosowane dopiero od drugiej połowy XVII wieku. Praktyka zrywania sejmów zdegenerowała się w taki sposób, że zrywano obrady w każdym momencie, a dziewięciokrotnie jeszcze przed wyborem marszałka izby poselskiej¹⁶.

Warto pamiętać, że w ciągu dziesięciolecia poprzedzającego elekcję Jana Sobieskiego (1674 r.) na piętnaście zwołanych sejmów zerwano aż dziewięć. Podobny impas utrwalił się w dekadach panowania saskiej dynastii Wettinów.

Pole do obstrukcji dawało też za każdym razem odrębne wybieranie marszałka sejmów czy przewodniczącego sejmiku. Nawet na sejmach elekcyjnych wybór marszałka nie następował w pierwszym dniu obrad¹⁷. Zdarzało się więc, że w przewidzianym prawem terminie 43 dni nie udało się posłom zakończyć nawet wszystkich czynności wstępnych, takich jak wybranie marszałka czy wysłuchanie wotów senatorskich. W Wielkim Księstwie Litewskim sprawa przewodniczenia sejmikom właściwie nie była uregulowana, jeśli nie liczyć niezbyt pewnych konwenansów. W XVI i XVII wieku za ideał uważano zgodny (jednomyślny) wybór przez sejmik „dyrektora”¹⁸. Poszanowanie niezbyt zresztą bezspornych zwyczajów nie zawsze miało miejsce, stąd wynikały „protestacje”. Dotyczyły one także sposobu wyborów urzędników ziemskich przez sejmik¹⁹. Jak widać, także i w owym czasie zaburzenia założonego toku prac, m.in. przez wspomniane protesty, mogły mieć, choć pewnie niezbyt często, jakieś zasługujące na aprobatę motywy ogólniejszej natury.

15 Ibidem, s. 68.

16 Ibidem, s. 60.

17 Na przykład sejm elekcyjny, który dokonał wyboru na króla Michała Korybuta Wiśniowieckiego, dopiero w szóstym dniu obrad wybrał marszałka. Zob. M. Chmielewska, *Sejm elekcyjny Michała Korybuta Wiśniowieckiego 1669 roku*, Warszawa 2006, s. 238–239.

18 A.B. Zakrzewski, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. – ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000.

19 Ibidem, s. 106–114.

Mechanizmy opóźniania lub blokowania prac

Siła rażenia spowalniających działań poselskich jest oczywiście większa, gdy z Konstytucji i/lub regulaminu Sejmu wynika konieczność uchwalenia ustawy w ściśle określonym terminie, co dotyczy w szczególności ustawy budżetowej i ustaw podatkowych²⁰. Taktyczno-proceduralnym zabiegiem obstrukcyjnym bywa wnoszenie nadmiernej, nieuzasadnionej względami treściowymi ani redakcyjnymi liczby poprawek, część z nich nie przynosi faktycznie żadnej zmiany. Znany jest *casus* z 1999 roku, a mianowicie prac nad zmianą ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, projektem opracowanym w ministerstwie finansów kierowanym wówczas przez Leszka Balcerowicza. Poseł SLD i działacz OPZZ Maciej Manicki jesienią 1999 roku próbował zablokować ustawę podatkową właśnie przez taśmowo składane poprawki. Na uchwalenie ustawy było mało czasu, przyjęto więc przyspieszony tryb rozpatrywania projektu. Poseł Manicki zgłaszał na Komisji Finansów Publicznych setki poprawek, w większości nic niewnoszących, proponował zastąpienie spójnika „i” spójnikiem „oraz” bądź „lub” spójnikiem „ale”. Zgłosił w sumie prawie sześćset poprawek na około sześciu tysiącach stron. Aby zająć więcej czasu, poprawki pisał ręcznie atramentem różnych kolorów, co ówczesnie utrudniało czy wręcz uniemożliwiało kserowanie. Biuro legislacyjne Sejmu musiało więc te poprawki przepisywać²¹.

Zyjący się impas został jednak przerwany w sposób dotychczas niepraktykowany. Przewodniczący Komisji złożył wniosek o odrzucenie projektu w całości. Zgłoszony został także wniosek mniejszości o przyjęcie ustawy bez poprawek. Krytykowano wówczas takie zastosowanie instytucji wniosku mniejszości, wskazując jednocześnie, że do całej sytuacji nie musiało dojść, gdyby prace nad ustawą podatkową rozpoczęto wcześniej²². Sejm jednak ów wniosek przyjął. Podobny manewr zastosowano w związku z ustawą o Otwartych Funduszach Emerytalnych w 2013 roku²³.

Ważną możliwością hamowania lub opóźniania prac ustawodawczych jest zrywanie kworum poprzez wyjęcie kart do głosowania, szczególnie w kluczowych głosowaniach nad projektem, w tym zwłaszcza w trzecim czytaniu. Do zastosowania tej taktyki przyczyniać się może nieobecność części posłów większości sejmowej. Przy pełnej mobilizacji tych ostatnich takie działanie byłoby bezcelowe.

20 Szerzej prowadzi rozważania tej kwestii S. Pawłowski, op. cit., s. 60.

21 <https://wyborcza.pl/1,76842,849876.html> (dostęp 8.07.2021).

22 P. Winczorek, *Sposób na obstrukcję*, „Rzeczpospolita” z 16 listopada 1999 r.

23 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 105).

Interesującym zagadnieniem jest kwalifikacja prawna takiego zachowania. Artykuł 13 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁴ zobowiązuje posła lub senatora do obecności oraz czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu lub Senatu. Ten sam nakaz formułuje art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 pkt 1 regulaminu Sejmu. Zapewne wynika to z istotnej racji, że szczególnie w pracach ustawodawczych aktywność wielu parlamentarzystów w pracach nad każdym projektem jest istotną wartością w demokratycznym państwie. Pojawia się wątpliwość, czy dążenie do zerwania kworum jest jakąś formą udziału w posiedzeniu izby. Wydaje się, że tak, jednak dość specyficzną, bo polegającą na biernym oporze wobec większości sejmowej, a nie na głosowaniu. Z pewnością nasilenie zrywania kworum przez wyjęcie kart do głosowania byłoby co najmniej dysfunkcyjne.

Należy stwierdzić, że w tym przypadku ważniejsza jest otwarta debata nieskładająca opozycji do takiej blokady (czasowej zwykle) w procesie podejmowania decyzji w parlamencie niż karanie sankcjami dyscyplinarnymi, o ile w ogóle można uznać, że jest ku temu podstawa. Mandat wolny związany jest z uniwersalnym charakterem reprezentacji i samodzielnym wykonywaniem mandatu parlamentarnego²⁵. Trudno całkowicie wykluczyć to, że poseł, nie dopuszczając do skutecznego głosowania, kieruje się subiektywnie lub nawet obiektywnie pojmowanym dobrem państwa i dobrem narodu. Omawiana forma obstrukcji może być podyktowana wyłącznie krótkookresową i partykularną perspektywą, np. wolą grup interesów. W każdym razie nie jest jednak możliwe automatyczne identyfikowanie dobra narodu, o którym mówi rota ślubowania poselskiego i art. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, z wolą polityczną większości parlamentarnej.

Próby zrywania kworum nie są częste. Niewiele zabrakło do zerwania kworum w trzecim czytaniu projektu ustawy o opłatach abonamentowych odbywającym się w styczniu 2020 roku przewidującej zasilenie TVP S.A. kwotą prawie 2 mld złotych. Próba obstrukcji nie powiodła się, ponieważ dwie posłanki, zamiast wyciągnąć karty jak cała opozycja, zagłosowały przeciw i głosowanie było ważne przy 230 obecnych²⁶.

Od wielu kadencji stosowaną metodą opóźniania prac są wnioski formalne o przerwę w obradach często połączone z żądaniem zwołania Konwentu Seniorów,

²⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 1799 ze zm.

²⁵ L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 104*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001; P.J. Uziębło, *Uwagi do art. 1*, w: K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587747308/544748> (dostęp 5.07.2021).

²⁶ www.rp.pl/Polityka/200109440-Opozycja-chciala-zerwac-kworum-Nie-udalo-sie-przez-dwie-poslanki.html (dostęp 5.07.2021).

który może zaproponować zmianę trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sejmu. Rządziej destrukcyjnie na rytm prac wpływa przybycie na obrady komisji (lub podkomisji) posłów niebędących jej członkami, co również może być narzędziem obstrukcji parlamentarnej. Tak było w 2008 roku, stu posłów PIS przybyło na posiedzenie Komisji regulaminowej i spraw poselskich, podczas którego dyskutowano uchylene immunitetu posła PiS.

Warto wspomnieć o jeszcze jednym przykładzie obstrukcji poselskiej, która w konsekwencji doprowadziła do przeniesienia obrad i głosowań do Sali Kolumnowej. Początkiem całego ciągu zdarzeń było wykluczenie przez Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego z obrad Sejmu posła PO Michała Szczerby za wniesienie na mównicę kartki z napisem „#WolneMediawSejmie”, a zapewne też za poufałe w tonie zwrócenie się do Marszałka. Skutkiem tego było zablokowanie mównicy sejmowej przez posłów opozycji 16 grudnia 2016 roku, tj. w dniu przewidzianego w porządku głosowania nad ustawą budżetową.

Marszałek przeniósł głosowania do Sali Kolumnowej. Posłowie Nowoczesnej i PO (pozostałe ugrupowania opozycyjne nie brały udziału w proteście) po wznowieniu obrad Sejmu domagali się przywrócenia posła PO, powtórzenia głosowania nad ustawą budżetową i rezygnacji Kuchcińskiego ze stanowiska²⁷. Posłowie części opozycji protestujący na sali plenarnej Sejmu i zajmujący miejsca prezydialne dyżurowali na zmianę dzień i w nocy aż do początku stycznia następnego roku. Formy działania zastosowane przez posłów można uznać za kontrowersyjne i naruszające powagę Sejmu, lecz i przyczyny takiego zachowania zasługują na krytykę.

Obecne tendencje zmian w regulaminie Sejmu

Współczesne regulaminy izb parlamentarnych miewają janusowe oblicze: z jednej strony wprowadzane do nich uprawnienia pojedynczych deputowanych czy uprawnienia grupowe sprzyjają położeniu prawnemu opozycji, z drugiej zaś przepisy ograniczające czas debaty oraz różne regulacje porządkowe ograniczają do pewnego stopnia opozycję, utrudniając przy tym ewentualne formy obstrukcji parlamentarnej.

W regulaminach izb parlamentarnych stopniowo pojawiają się zmiany ukierunkowane na zmniejszenie prawdopodobieństwa omawianych działań hamujących prace. Regulamin Izby Reprezentantów w USA zawiera jedno interesujące rozwiązanie zwane „zawieszeniem regułu”, pozbawiające szanse na długą debatę,

²⁷ J. Nizinkiewicz, *Boże Narodzenie posłów PO i Nowoczesnej w parlamencie*, „Rzeczpospolita” z 27 grudnia 2016 r.

wykluczające wnoszenie poprawek, ale za to w ostatecznym głosowaniu wymagające kwalifikowanej większości 2/3 głosów²⁸.

Tendencje usztywnienia reguł parlamentarnych na rzecz sprawności postępowania legislacyjnego widoczne były już w regulaminie obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 roku²⁹ – istotna część normowanych w art. 21 wniosków formalnych dawała możliwość zdyscyplinowania posłów przez zamknięcie dyskusji i zamknięcie listy mówców. Zakazano ponawiania odrzuconych już wniosków formalnych. Poza tym ograniczono możliwość zabierania głosu poza porządkiem dziennym. Zmianą wprowadzoną tym regulaminem było zmniejszenie kworum wymaganego do podjęcia uchwały do 148 posłów. Obostrzono przepisy dyscyplinujące posłów, m.in. pozwalając marszałkowi Sejmu wykluczyć posła aż do trzech posiedzeń izby. W dużej mierze podobne zmiany wprowadzono w Senacie³⁰.

W ostatnich latach wprowadzono zmiany regulaminowe zmniejszające szanse opozycji na zakłócenie sprawnego, co nie znaczy, że zawsze właściwego rozpatrywania określonych spraw. Stosuje się kontrowersyjną formę postępowania skróconego według art. 51 Regulaminu Sejmu, które polega – skrótkowo ujmując – na decyzji Sejmu o niezwłocznym przechodzeniu do kolejnych faz prac nad projektem ustawy. Sposobem na przyspieszenie prac legislacyjnych ze szkodą dla ich rzetelności jest możliwość zmiany sposobu prowadzenia głosowania na łączne głosowanie poprawek na podstawie wniosków o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawionych przez komisje.

Wprowadzone w ostatnich latach zmiany utrudniające działania opozycji, także te obstrukcyjne, obejmują:

1. Skrócenie limitów czasu – czas przeznaczony na postawienie pytania Marszałek Sejmu może skracać bez żadnych ograniczeń (art. 183 ust. 1 regulaminu Sejmu).
2. Wprowadzenie uprawnienia Marszałka Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie wniosku formalnego jeżeli uzna, że wniosek nie spełnia wymogów wynikających z regulaminu Sejmu.
3. Wprowadzenie zmian w procedurze rozpatrywania wniosku formalnego o zmianę sposobu głosowania – dotyczy to w szczególności wprowadzenia blokowego głosowania poprawek.

²⁸ R.H. Davidson, op. cit., s. 375.

²⁹ <https://polona.pl/item/regulamin-obrad-sejmu-uchwalony-dnia-16-grudnia-1930-r-wraz-ze-zm-ianami-uchwalonymi-w,NzUwMDEwMjQ/32/#info:metadata> (dostęp 26.06.2021).

³⁰ J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999, s. 110–112.

4. Wprowadzenie dla Prezydium Sejmu uprawnienia do określenia limitu pytań przysługujących posłom wchodzącym w skład poszczególnych klubów i kół oraz posłom niezrzeszonym, jeżeli pierwsze czytanie projektu jest przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu.
5. Rozpatrywanie przez Sejm sprawozdania komisji po wysłuchaniu jedynie sprawozdawcy, bez przeprowadzania dyskusji, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 54 ust. 5a).
6. Ograniczenie czasu wystąpień poza porządkiem dziennym do dwóch minut z wyjątkiem sprostowań, które nie mogą trwać dłużej niż minutę. Możliwe jest jednak radykalne skrócenie przez Marszałka Sejmu, po porozumieniu z Konwentem Seniorów, także czasu wystąpień w planowanych punktach porządku.

Zasadniczo zwiększono też uprawnienia porządkowe Marszałka Sejmu, głównie w art. 175 regulaminu Sejmu.

Zmiany regulaminu Sejmu w ostatnich kilku latach ograniczają zatem przestrzeń do obstrukcji indywidualnej związanej z długimi mowami i ułatwiają – może nadmiernie – dyscyplinowanie posłów za „niegodne zachowanie”. W dalszym ciągu jednak stosowane są takie mechanizmy jak sabotowanie quorum, wnioski formalne niepoddyktowane przedmiotem prac itp. Obstrukcja parlamentarna z natury rzeczy nie jest zjawiskiem budującym powagę Sejmu, nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że przynajmniej w Polsce dla opozycji parlamentarnej stanowi ona często jedyny realny środek uzyskania ograniczonego wpływu na postępowanie ustawodawcze.

Wnioski

Wielowiekowa obecność w polskim życiu parlamentarnym różnych praktyk obliczonych na hamowanie postępu prac sejmowych pozwala na zrównoważony ogląd tego zagadnienia. Niesprawiedliwym uproszczeniem byłoby uznanie wszelkich działań tego rodzaju za degenerację i upadek kultury parlamentarnej, nawet jeśli praktyki, których precedensem było słynne wystąpienie posła Sicińskiego, zostały negatywnie zweryfikowane przez historię.

Abstrahując tu od tzw. obstrukcji niewłaściwej, niepogłębiającej raczej zaufania społecznego do parlamentaryzmu, formy sprzeciwu wobec przedłożeń prawodawczych większości są po prostu instrumentami dostępnymi opozycji. Trzeba wziąć pod uwagę, że skoro realizacja programu wyborczego nie jest prawnym obowiązkiem ugrupowań zwycięskich, na bazie których utworzony został rząd, to tym bardziej nie można oczekiwać bezwarunkowej akceptacji tego programu przez

opozycję. Stosujący obstrukcję w mniej lub bardziej świadomy sposób stosują zasadę „cel uświęca środki”. Dopóki punkt obrad nie dotyczy konieczności ochrony życia i zdrowia obywateli czy rozumianego jak najściślej bezpieczeństwa narodowego, takie postawienie sprawy może być dopuszczalne. Doświadczenia parlamentaryzmu brytyjskiego i amerykańskiego są zbieżne z polskimi pod względem utylitarneho traktowania regulaminowych możliwości opóźniania procesu decyzyjnego w myśl wspomnianej wyżej niepisanej zasady. Niektóre metody są jednak specyficzne dla anglosaskiej kultury, zwłaszcza nieprawdopodobna wręcz długość wystąpienia odbiegającego od porządku rzeczy.

Słononość do stosowania praktyk obstrukcyjnych jest bardziej zrozumiała, gdy parlamentarzyści nie mają w danej sprawie innych możliwości dla ochrony dobra wspólnego, interesu całego narodu czy ładu konstytucyjnego. W takich szczególnych wypadkach działania blokujące prace parlamentarne można tłumaczyć też samodzielnym wykonywaniem mandatu parlamentarnego i uniwersalnym charakterem przedstawicielstwa. Przedmiotem odrębnej analizy może być to, czy różne formy obstrukcji są czasami symptomem jakichś głębszych niż sama obstrukcja problemów.

Tak jak coraz bardziej zaawansowane metody kradzieży z włamaniem przyczyniają się do znajdowania nowych środków antywłamaniowych, tak różne formy opóźniania lub blokowania prac parlamentarnych są asumptem do wprowadzania odpowiednich zabezpieczeń w regulaminach izb parlamentarnych. Zestawienie tych zjawisk jest jednak krzywdzące dla mniejszości parlamentarnej stosującej różne formy obstrukcji nierzadko w dobrej wierze. Zmiany regulaminu Sejmu od VIII kadencji zmniejszają szanse opozycji na blokowanie sprawnego, co nie znaczy zawsze właściwego, doprowadzania określonych spraw do zamierzonego przez większość finału. Skuteczność procedowania w Sejmie nie powinna ograniczać prawdziwego, rzetelnego rozpatrywania projektów ustaw lub innych przedłożeń.

Bibliografia

- Bardach J., *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1997.
- Chmielewska M., *Sejm elekcyjny Michała Korybuta Wiśniowieckiego 1669 roku*, Warszawa 2006.
- Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999.
- Davidson R.H., *Proces tworzenia polityki w „dwóch Kongresach”*, w: R.H. Davidson, J. Oleszek, *Kongres i kongresmeni*, Warszawa 1994.
- Garlicki A., *Uwaga 7 do art. 104*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001.

- Jagielski M., *Stany Zjednoczone*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- Nizinkiewicz J., *Boże Narodzenie posłów PO i Nowoczesnej w parlamencie*, „Rzeczpospolita” z 27 grudnia 2016 r.
- Orłowski W., *Obstrukcja parlamentarna*, w: W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii. T. 2. Ustroje państwowe*, Kraków 2000.
- Pawłowski S., *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 4.
- Silk P., Walters R., *Jak działa Parlament brytyjski*, Warszawa 1994.
- Skrzydło W., *Republika Francuska*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- Uziębło P., *Uwagi do art. 1*, w: K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Winczorek P., *Sposób na obstrukcję*, „Rzeczpospolita”, z 16 listopada 1999 r.
- Wójtowicz K., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- Zakrzewski J.A., *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. – ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000.
- Zięba A., Wiciech T., *Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2014.

The history and current times of parliamentary obstruction

Abstract

In parliaments where various political rationales clash, it is generally impossible to rule out actions carried out in order to delay or prevent a decision from being taken in legislative proceedings, sometimes in other votes related to, for example, the creative function. Most of such actions are based on statutory possibilities or at least do not violate intra-parliamentary regulations.

This study refers to the parliamentary practice of selected countries taking into account the historical context and characterises the most frequently used forms of parliamentary obstruction, with particular emphasis on the Polish Sejm. As a reaction to the opposition's propensity for obstruction, changes in parliamentary regulations are made to make it less likely. However, the practices in question cannot be completely ruled out without undermining the free representational mandate and the related independence and universal nature of representation.

Keywords: Parliament, obstruction in accordance with the regulations, obstruction contrary to the rules of procedure, reasons for parliamentary obstructionism

CYTOWANIE

Bartoszewicz M., *Obstrukcja parlamentarna – wybrane zagadnienia prawne i polityczne na historycznym tle*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 27–40, DOI: 10.18276/ais.2022.38-02.