



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 59–76
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-04



Piotr Chybalski

dr

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: p.chybalski@uksw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7703-1767

OPEN ACCESS



Konstytucyjne uwarunkowania organizacji posiedzeń Sejmu RP w czasie pandemii

Streszczenie

Problematyka funkcjonowania Sejmu w czasie pandemii wirusa SARS-CoV-2 stanowi zagadnienie, które ze zrozumiałych względów cieszy się obecnie znacznym zainteresowaniem doktryny. Celem artykułu była dogmatyczna analiza tych przepisów konstytucyjnych, które rzutują na zakres możliwości modyfikacji sposobu organizacji posiedzeń Sejmu w okresie pandemii, co pozwoliło na sformułowanie wniosków dotyczących konstytucyjności tzw. hybrydowego modelu posiedzeń izby wprowadzonego wskutek przyjęcia zmian regulaminowych 26 marca 2020 roku. Doceniając praktyczną użyteczność przyjętego wówczas modelu organizacji posiedzeń w sposób hybrydowy, tj. z możliwością zdalnego udziału posłów, trzeba stwierdzić, że rozwiązania te wywołują zastrzeżenia konstytucyjne. Zarazem należy podkreślić, że stanowisko doktryny odnośnie do tej kwestii nie jest jednolite. Osobny wątek rozważań poświęcony został możliwościom reorganizacji posiedzeń Sejmu na podstawie ogólnych, obowiązujących od lat przepisów regulaminowych, tj. w hipotetycznej sytuacji, gdyby w marcu 2020 roku nie dokonano jakichkolwiek zmian normatywnych dotyczących tej kwestii.

Słowa kluczowe: konstytucja, regulamin Sejmu, posiedzenie Sejmu, pandemia, hybrydowy model posiedzeń

Wprowadzenie

Rozszerzenie się w marcu 2020 roku pandemii wirusa SARS-CoV-2 na terytorium Polski wywołało w doktrynie prawa ożywioną debatę na temat normatywnych podstaw szczególnych zasad funkcjonowania państwa w warunkach epidemicznych. Rozważania doktrynalne mają charakter wielowątkowy, koncentrując się m.in. na takich zagadnieniach, jak ogólna analiza funkcjonowania państwa w czasie pandemii – w sytuacji niewprowadzenia któregokolwiek z przewidzianych konstytucyjnie stanów nadzwyczajnych¹, czy ocena konstytucyjności obowiązujących od ponad dwóch lat ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw². Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie prawnych, w szczególności określonych w przepisach ustawy zasadniczej, ram organizacji posiedzeń Sejmu w warunkach pandemicznych. Należy odnotować, że problem ten wydaje się przedmiotem sporów doktrynalnych, które, co ciekawe, ujawniły się jeszcze przed przyjęciem przez izbę w marcu 2020 roku zmian prawnych modyfikujących sposób jej funkcjonowania³.

Przed przejściem do właściwych rozważań konieczne jest sformułowanie dwóch uwag wstępnych. Po pierwsze, poniższe rozważania poświęcone zostały prawnym uwarunkowaniom funkcjonowania Sejmu *in pleno* w czasie obecnej pandemii, *de facto* są one jednak również adekwatne dla oceny prawnych ram funkcjonowania Senatu w tym samym okresie. Taki stan rzeczy jest spowodowany tym, że analizowane w dalszej części tekstu rozwiązania konstytucyjne w zasadzie w równym stopniu odnoszą się do obu izb. Stąd choć nie zostały omówione przyjęte przez Senat przepisy regulaminowe zmieniające model funkcjonowania tej izby⁴, to również one wywołują wątpliwości konstytucyjne, tym bardziej, że są zasadniczo podobne do rozwiązań sejmowych. Z kolei w dalszej części tekstu wykorzystywane są ustalenia autorów omawiających projekty odpowiednich zmian regulaminu Senatu⁵.

1 Zob. np. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, z. 9.

2 Zob. zwł. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.

3 Zob. z jednej strony P. Radziewicz, *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, Konstytucyjny.pl, 25.03.2020, <http://konstytucyjny.pl/piotr-radziewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale> (dostęp 1.07.2021), oraz, z drugiej strony, M. Krzemiński, *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Tak, ale...*, Konstytucyjny.pl, 24.03.2020, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-tak-ale/> (dostęp 1.07.2021).

4 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. z 2020 r., poz. 500), a także uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 3 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. z 2020 r., poz. 1129).

5 Zwł. M.M. Wiszowaty, *Opinia prawna na temat zgodności przepisów zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97) z przepisami Konstytucji RP*,

Po drugie, jedynie ogólnie zaprezentowano same postawy prawne organizacji posiedzeń Sejmu w czasie pandemii, koncentrując się na ich ocenie w świetle Konstytucji, w szczególności obejmując rozważania, czy rozwiązania regulaminowe przyjęte w marcu 2020 roku nie wykraczają poza zakres swobody kształtowania przez Sejm swojego prawa wewnętrznego określonej w art. 112 Konstytucji. Poniższe rozważania odnoszą się do stanu prawnego, a także piśmiennictwa konstytucyjnego aktualnych na dzień 31 lipca 2021 r.

Podstawy prawne szczególnej organizacji posiedzeń Sejmu w czasie pandemii

Kluczowe przepisy odnoszące się do organizacji posiedzeń Sejmu w warunkach pandemicznych są zawarte w dziale IIIa regulaminu Sejmu zatytułowanym „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającym porozumiewanie się na odległość”, który został wprowadzony nowelą regulaminu Sejmu z 26 marca 2020 roku⁶. Przepisy tego działu umożliwiły organizację posiedzeń Sejmu w sposób, który można określić jako hybrydowy, tj. zakładający obecność części posłów w sali posiedzeń Sejmu, a w przypadku pozostałej części posłów udział w obradach w sposób zdalny – albo w sytuacji, gdy poseł przebywa w sali innej niż sala obrad Sejmu (bud. I w kompleksie sejmowym), znajdującej się na terenie Sejmu, albo poza kompleksem budynków sejmowych, czyli *de facto* w dowolnym miejscu. Warto odnotować, że zdalne uczestnictwo w obradach uznano za prawo poselskie, a nie za obowiązek, gdyż poseł może (a więc nie musi) złożyć wniosek o umożliwienie mu takiego udziału w posiedzeniu (art. 198a ust. 3 regulaminu Sejmu).

Zgodnie z art. 198a ust. 1 regulaminu Sejmu nowy sposób organizacji posiedzenia (określony jako posiedzenie „z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającym porozumiewanie się na odległość”) dopuszczalny jest przypadku wprowadzenia dowolnego ze stanów nadzwyczajnych, a także stanu epidemii w rozumieniu ustawy z 5 marca 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁷. Podjęcie decyzji w sprawie zastosowania hybrydowego modelu posiedzenia stanowi kompetencję Marszałka Sejmu

Opinie i ekspertyzy. OE-297, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, Warszawa 2020.

6 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 327).

7 Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.

wykonywaną po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 198a ust. 2 regulaminu Sejmu). Z kolei następne przepisy działu IIIa regulaminu uregulowały m.in. kwestię potwierdzania obecności przez posłów uczestniczących w posiedzeniu w sposób zdalny (art. 198c ust. 3 regulaminu Sejmu), wystąpienia w debacie (art. 198f), głosowań (art. 198g) czy urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad (art. 198h).

Poza zarysowanymi przepisami regulaminu Sejmu ważną rolę w organizacji posiedzeń w czasie pandemii odgrywają tzw. zarządzenia porządkowe Marszałka Sejmu wydawane na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu⁸, w tym ogólne zarządzenie dotyczące organizacji posiedzeń⁹, a także zarządzenia szczegółowe wydawane przed każdym z posiedzeń od 8. posiedzenia Sejmu IX kadencji¹⁰. W praktyce szybko ukształtowała się standardowa treść wspomnianych wyżej zarządzeń szczegółowych, obejmując m.in. nakaz przestrzegania zaleceń i rekomendacji Głównego Inspektora Sanitarnego w związku z potencjalnym ryzykiem zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2, a także, co szczególnie istotne, ustanowienie parytetu miejsc przysługujących poszczególnym klubom i kołom na sali posiedzeń oraz wskazanie dodatkowych sal znajdujących się na terenie Sejmu, w których posłowie mogliby uczestniczyć w posiedzeniu. Wreszcie do trzeciej grupy aktów wpływających na sposób obradowania Sejmu od marca 2020 roku można zaliczyć inne zarządzenia Marszałka Sejmu, w szczególności modyfikujące zasady wstępu na teren Sejmu¹¹, a także podejmowane incydentalnie uchwały Prezydium Sejmu¹².

8 Przepis ten stanowi, że Marszałek Sejmu sprawuje pieczęć nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej.

9 Zarządzenie nr 4 Marszałka Sejmu 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu w związku z występowaniem koronawirusa SARS-CoV-2, niepublikowane.

10 Zarządzenie nr 5 Marszałka Sejmu z 25 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niepublikowane.

11 Zarządzenie nr 3 Marszałka Sejmu z 6 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, niepublikowane, wydane w porozumieniu z Marszałkiem Senatu; zarządzenie to zostało dwukrotnie znowelizowane (również w porozumieniu z Marszałkiem Senatu), po pierwsze zarządzeniem nr 7 Marszałka Sejmu z 27 marca 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 oraz, po drugie, zarządzeniem nr 22 Marszałka Sejmu z 31 sierpnia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

12 W szczególności uchwała nr 8 Prezydium Sejmu z 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu w związku z występowaniem koronawirusa SARS-CoV-2, niepublikowana.

W uzupełnieniu należy odnotować, że pierwotnie przepisy działu IIIa regulaminu Sejmu miały obowiązywać do 30 czerwca 2020 roku¹³, lecz 19 czerwca 2020 roku Sejm uchylił to ograniczenie czasowe¹⁴. W rezultacie przepisy te wciąż obowiązują, aczkolwiek w czerwcu 2021 roku, od 32. posiedzenia IX kadencji, Sejm powrócił do zwykłego, „przedpandemicznego” sposobu obradowania¹⁵. Nie zmienia to faktu, że o ile nie zostanie zniesiony stan epidemii, o tyle w dowolnym momencie pozostanie możliwość powrotu do organizacji posiedzeń w sposób przewidziany przepisami działu IIIa regulaminu.

Konstytucyjne ramy organizacji posiedzeń Sejmu w czasie pandemii

Punktem wyjścia rozważań na temat konstytucyjnych uwarunkowań organizacji posiedzeń Sejmu w czasie trwającej pandemii powinno być przywołanie przepisu, który jak dotąd nie znalazł zastosowania w związku z zagrożeniem epidemicznym, tj. art. 228 ust. 1 Konstytucji. Jak wiadomo, przepis ten wskazuje kluczowe przesłanki warunkujące wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, tj. a) wystąpienie „szczególnych zagrożeń”, a także b) brak możliwości usunięcia tych zagrożeń za pomocą „zwykłych środków konstytucyjnych”. *Prima facie* niewprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych w marcu 2020 roku w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2 sprawia, że przywołany przepis wydaje się istotny jedynie w rozważaniach na temat tego, czy powstrzymanie się od takiego kroku przez władze publiczne, tj. w praktyce przez Radę Ministrów jako organu władnego do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji), nie naruszało ustawy zasadniczej¹⁶. Niemniej jednak wydaje się, że art. 228 ust. 1 rzutuje na kierunek wykładni przepisów konstytucyjnych determinujących sposób obradowania Sejmu w czasie pandemii.

Przede wszystkim za bezsporne należy uznać stanowisko, że „Polska konstytucja opiera się na założeniu, że nawet w przypadku wprowadzenia stanu wojennego

13 Art. 2 noweli regulaminu Sejmu z 26 marca 2020 r.

14 Art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 czerwca 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 558).

15 Warto dodać, że uchylone zostało przywołane wcześniej ogólne zarządzenie Marszałka Sejmu dotyczące organizacji posiedzeń, zob. zarządzenie nr 12 Marszałka Sejmu z dnia 7 lipca 2021 r. uchylające zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu w związku z występowaniem koronawirusa SARS-CoV-2, niepublikowane.

16 Na ten temat zob. zwł. P. Tuleja, op. cit. i przywołane tam stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

lub jednego ze stanów nadzwyczajnych funkcjonowanie Sejmu nie ulega zawieszeniu¹⁷. Rzeczywiście, jeśli na gruncie art. 228 ust. 1 Konstytucji stwierdzić, że istotą działania państwa w stanach nadzwyczajnych jest możliwość odstąpienia od stosowania „zwykłych środków konstytucyjnych” na rzecz „środków szczególnych”, to rozwiązania przewidziane w przepisach rozdziału XI Konstytucji odnoszącego się do stanów nadzwyczajnych jedynie w art. 234 ust. 1 przewidują brak możliwości zebrania się Sejmu na posiedzenie (w czasie stanu wojennego), umożliwiając wtedy wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy¹⁸. Pozostałe przepisy rozdziału XI nie tylko milczą na temat ewentualnego paraliżu działalności izby w czasie któregoś ze stanów nadzwyczajnych, lecz także – przeciwnie – zakładają aktywną rolę Sejmu w zakresie możliwości uchylania rozporządzeń wprowadzających stan wojenny bądź wyjątkowy (art. 231 Konstytucji), a także wyrażania zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 2 Konstytucji) czy stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji). W tym kontekście zasadne wydaje się postawienie pytania, czy w celu zagwarantowania możliwości wykonywania przez Sejm swoich kompetencji w czasie stanu nadzwyczajnego dopuszczalne byłoby wprowadzenie szczególnych rozwiązań organizacyjnych, np. posiedzeń hybrydowych przewidzianych przez dział IIIa regulaminu Sejmu, czy wręcz odstąpienie od konstytucyjnych przepisów regulujących funkcjonowanie Sejmu, np. obniżenie kworum koniecznego dla uchwalania ustaw poniżej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji)¹⁹.

O ile jednak zarysowany wyżej problem mógłby być analizowany w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, o tyle inaczej należy go postrzegać w sytuacji trwającej pandemii wirusa SARS-CoV-2, kiedy to żadnego ze stanów nadzwyczajnych nie wprowadzono²⁰. Oznacza to bowiem, że w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji państwo funkcjonuje w zwykłym stanie konstytucyjnym, przy zastosowaniu zwykłych środków. Taki stan rzeczy skłania do wniosku, że sposób wykładni norm

17 P. Sobolewski, *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3, s. 217.

18 Dla porządku należy dodać, że ustawa zasadnicza przewiduje ponadto „zastępczy” tryb wypowiedzenia wojny przez Prezydenta RP, jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie (art. 116 ust. 2 Konstytucji).

19 P. Radziejewicz, *Uwagi do art. 109*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021. Zob. też M. Jarentowski, R. Kapeliński, *Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97)*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 2020, s. 10, Senat RP, www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5514/plik/097o.pdf (dostęp 2.07.2021).

20 Pomijam w tym miejscu fakt obowiązywania na części terytorium RP (obszar przy granicy z Białorusią) stanu wyjątkowego od 2 września 2021 r. do 30 listopada 2021 r., gdyż ów stan nadzwyczajny został wprowadzony z innej przyczyny niż pandemia.

konstytucyjnych regulujących funkcjonowanie Sejmu w obecnych warunkach epidemicznych powinien być co do zasady taki sam, jak w warunkach sprzed marca 2020 roku. Z tego względu nietrafne wydaje się powoływanie się na „nadzwyczajne okoliczności” dotyczące zagrożenia życia i zdrowia jako na jeden z podstawowych powodów uzasadniających wprowadzenie działu IIIa regulaminu Sejmu²¹, gdyż w świetle Konstytucji okoliczności te są, wskutek powstrzymania się od wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, wciąż „zwyczajne”. Okoliczność, że zgodnie z art. 198a ust. 1 przepisy tego działu mogą być stosowane zarówno w stanie nadzwyczajnym, jak i w zarządzonym 20 marca 2020 roku²² stanie epidemii, jest nieistotna. Nie ulega bowiem wątpliwości, że stan epidemii nie może być uznany za jeden ze stanów nadzwyczajnych, gdyż lista tych stanów jest zamknięta, a przy tym określona wyłącznie w Konstytucji²³. Warto przy tym odnotować stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w dwóch orzeczeniach dotyczących tzw. zarządzania kryzysowego, tj. w wyroku z 21 kwietnia 2009 roku, K 50/07²⁴, oraz wyroku z 3 lipca 2012 roku, K 22/09²⁵, zgodnie z którym ustawowe regulacje dotyczące przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym nie mogą obchodzić przepisów rozdziału XI Konstytucji ani – tym bardziej – nie mogą ich naruszać. Pogląd TK wydaje się w pełni adekwatny w odniesieniu do instytucji stanu epidemii, skłaniając tym samym do innego, bardziej restrykcyjnego sposobu interpretowania przepisów działu IIIa regulaminu Sejmu w przypadku ich stosowania w aktualnym stanie epidemii niż w sytuacji, gdyby stosowano je w czasie któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Wprowadzone w marcu 2020 roku szczególne rozwiązania dotyczące organizacji posiedzeń Sejmu mogłyby być zatem uznane za dopuszczalne konstytucyjnie jedynie wówczas, gdy konstytucyjne normy determinujące sposób organizacji posiedzeń okazałyby się na tyle „pojemne”, że umożliwiałyby stosowanie owych szczególnych rozwiązań nawet w czasie przed wybuchem pandemii SARS-CoV-2. Nie ulega przy tym wątpliwości, że na zakres owej pojemności interpretacyjnej opisywanych niżej norm konstytucyjnych wpływa ogólnie podejście do wykładni konstytucji, w szczególności

21 Zob. B. Przywora, *W sprawie zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. unormowań umożliwiających odbywanie posiedzenia Sejmu, komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pozwalających na porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4.

22 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

23 Zamiast wielu zob. P. Radziejewicz, *Uwagi do art. 228*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.

24 OTK-A ZU 2009 r., nr 4, poz. 51.

25 OTK-A ZU 2012 r., nr 7, poz. 74.

przesądzenie podstawowej kwestii, jaką stanowi odpowiedź na pytanie, czy właściwsza jest dynamiczna, czy statyczna interpretacja jej norm²⁶.

Jak dotąd w piśmiennictwie za podstawowy wzorzec konstytucyjny rzutujący na ocenę dopuszczalności organizacji posiedzeń Sejmu w trybie hybrydowym uznawano art. 109 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm obraduje na posiedzeniach. Kluczowym problemem jest ustalenie znaczenia konstytucyjnego terminu „posiedzenie”²⁷, tj. przesądzenie, czy oznacza on konieczność zgrupowania (fizycznego) posłów w jednym miejscu, tj. w jednej sali. Warto odnotować, że do czasu przyjęcia noweli regulaminu Sejmu z 26 marca 2020 roku doktryna w zasadzie nie analizowała tej kwestii, przyjmując jednolicie, za L. Garlickim, że „przez pojęcie posiedzenia należy rozumieć zgromadzenie pełnego składu izby, zwołane przez jej organ kierowniczy (marszałka lub prezydium) w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym”²⁸. Odnotowano natomiast przypadki posiedzeń Sejmu odbywających się w gmachu parlamentu, lecz w innej sali niż sala posiedzeń Sejmu, aprobując taką wyjątkową praktykę, pod warunkiem stworzenia gwarancji stosowania regulaminu Sejmu oraz wykonywania mandatu posła i senatora²⁹.

Dotychczasowe wypowiedzi doktrynalne dotyczące oceny możliwości organizacji posiedzeń Sejmu w formie hybrydowej ukazują zasadniczą rozbieżność wśród autorów analizujących tę kwestię. Z jednej strony sformułowano stanowiska opierające się na przekonaniu, że art. 109 ust. 1 Konstytucji nie nakazuje zgromadzenia posłów w jednym miejscu (sali) w celu przeprowadzenia posiedzenia plenarnego, wskazując jedynie, iż nakaz obradowania izby na posiedzeniach wyklucza możliwość wykonywania jej kompetencji przez organy Sejmu (R. Grabowski)³⁰. Do zbieżnego wniosku doszli autorzy opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, tj. P. Sobolewski³¹ oraz B. Przywora³², a także opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, M. Jarentowski i R. Kapeliński³³. Z kolei pogląd przeciwny, zakładający, że przeprowadzenie posiedzenia Sejmu wymaga fizycznego zgromadzenia

26 P. Radziejewicz, *Czy posłowie...*

27 A także związanego z nim pojęcia „obrad”.

28 L. Garlicki, *Uwagi do art. 109*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 7.

29 P. Radziejewicz, *Uwagi do art. 109...*

30 R. Grabowski, *Admissibility of Remote Deliberation and Voting in the Polish Parliament. The Functioning of the Sejm and Senate During the COVID-19 Pandemics*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6, s. 152–153.

31 P. Sobolewski, op. cit., s. 227–228.

32 B. Przywora, op. cit., s. 199–200.

33 M. Jarentowski, R. Kapeliński, op. cit., s. 8.

posłów w jednym miejscu, wyrazili J. Juchniewicz³⁴, M. Chmaj³⁵, a także, wcześniej, M.M. Wiszowaty, opiniujący projekt noweli regulaminu Senatu przewidujący możliwość zdalnego uczestnictwa senatorów w obradach izby³⁶. Ponadto wątpliwości odnoszące się do tej kwestii wyraził P. Radziewicz, aczkolwiek nie sformułował stanowczego poglądu, przywołując wspomniany już wcześniej nierozstrzygnięty przez doktrynę polską dylemat między statyczną a dynamiczną wykładnią norm konstytucyjnych, w tym przypadku art. 109 Konstytucji. Zauważył jednak, że dopuszczalność odstąpienia od niekontrowersyjnej przed marcem 2020 roku interpretacji pojęcia „posiedzenia” byłaby bardziej uzasadniona, gdyby odnosiła się do funkcjonowania Sejmu w czasie stanu nadzwyczajnego. Z drugiej strony autor ten podkreślił, że „stworzenie możliwości zdalnej pracy Sejmu za pomocą środków komunikacji elektronicznej było pragmatycznie korzystne w trudnej i nietypowej sytuacji funkcjonowania państwa w czasie pandemii wirusa SARS-CoV-2”³⁷.

Doceniając praktyczną użyteczność możliwości zdalnego udziału posłów w posiedzeniach izby (a przy tym pomijając w tym miejscu uwzględnienie doniosłego problemu, jaki stanowi możliwość zagwarantowania, że w taki sposób faktycznie uczestniczy w obradach poseł, a nie inna osoba – o czym szerzej w dalszej części tekstu), zgodność zdalnego obradowania z art. 109 ust. 1 Konstytucji jest wątpliwa. Wydaje się, że pojęcie „posiedzenie” ma charakter tzw. zastanego pojęcia konstytucyjnego, czyli ukształtowanego w toku wieloletniej ewolucji norm konstytucyjnych oraz ich interpretacji. Jeżeli uznać posiedzenie za pojęcie zastane, co aprobują nawet autorzy dopuszczający możliwość zdalnego udziału posłów w posiedzeniach³⁸, to trudno abstrahować od tego, że przed marcem 2020 roku doktryna powszechnie przyjmowała, iż posiedzenie oznacza obradowanie parlamentarzystów zgromadzonych w jednej sali obrad. Możliwość radykalnej reinterpretacji tego pojęcia, a za taką należy postrzegać przyjęcie, że posiedzenie nie wymaga fizycznej obecności parlamentarzystów w jednym miejscu, wydaje się wątpliwa, zwłaszcza w sytuacji, gdy Sejm obraduje w warunkach „zwykłych środków konstytucyjnych”, a nie w czasie stanu nadzwyczajnego.

34 J. Juchniewicz, *Comments on the Amendment of The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland Dated 26 March 2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5, s. 93.

35 M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020, s. 39–41. Dla porządku należy odnotować, że wywód przywołanego autora obejmuje zarzut konstytucyjny wykraczający poza art. 109 ust. 1 Konstytucji, a obejmujący m.in. kwestię zgodności uczestnictwa w posiedzeniu Sejmu przez Internet z art. 120 Konstytucji.

36 M.M. Wiszowaty, op. cit., s. 10–11.

37 P. Radziewicz, *Uwagi do art. 109...*

38 Zob. np. B. Przywora, op. cit., s. 198.

Drugim przepisem konstytucyjnym, którzy może wpływać na ocenę analizowanego sposobu obradowania Sejmu, jest art. 120 ustawy zasadniczej określający warunki uchwalania przez Sejm ustaw oraz podejmowania uchwał. Istotą problemu jest wykładnia występującego w tym przepisie pojęcia „obecności”, tj. *clue* instytucji kworum. Należy podkreślić, że jakkolwiek problem ten pojawia się w opracowaniach poświęconych prawnej analizie hybrydowych posiedzeń Sejmu³⁹, to doktrynalne kontrowersje odnośnie do interpretacji pojęcia „obecności” występują od wielu lat, inaczej niż w przypadku omówionego wcześniej problemu wykładni pojęcia „posiedzenia”. Spór dotyczący tego, czy obecność, o której mowa w art. 120 Konstytucji, manifestuje się w udziale w głosowaniu, czy też oznacza wyłącznie fizyczną obecność posłów na sali (co oznaczałoby, że posłowie, którzy przebywają na sali posiedzeń, a nie uczestniczą w głosowaniu, są uwzględniani przy ustalaniu kworum), jest dobrze opisany w piśmiennictwie konstytucyjnym⁴⁰. Nie chcąc powtarzać uwag zawartych w innym opracowaniu⁴¹, wypada ograniczyć się do stwierdzenia, że zasadne jest opowiedzenie się za pierwszą z podanych wyżej możliwości interpretacyjnych art. 120 Konstytucji, czyli powiązaniu obecności z udziałem posłów w głosowaniu. W konsekwencji trzeba uznać, że z pojęcia tego nie sposób jest wyprowadzić nakazu fizycznej obecności posłów w jednej sali obrad, a więc wykluczyć możliwości głosowania w ramach zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu Sejmu.

Trzecim wzorcem konstytucyjnym, który był przywoływany w rozważaniach na temat hybrydowych posiedzeń Sejmu, jest art. 104 Konstytucji statuujący w ust. 1 zasadę wolnego mandatu parlamentarnego. *Prima facie*, zasada ta, wsparta ogólną (i bezspornie trafną) charakterystyką Sejmu jako kolegialnego organu władzy publicznej, może skłaniać do aprobaty możliwości zdalnego uczestnictwa posłów w posiedzeniu izby. Nawiązując do uwag P. Sobolewskiego, chodzi tu o „dyrektywę zapewnienia możliwości aktywnego udziału w posiedzeniu jak największej liczby posłów”. Zdaniem tego autora, „realizacja tej zasady wymaga, aby przy wykładni przepisów konstytucji, w zakresie, w jakim warstwa literalna tych przepisów pozwala na taką interpretację, wybierać taki wariant interpretacyjny, który umożliwi udział

39 Zob. np. P. Sobolewski, op. cit., s. 220–226 oraz R. Grabowski, op. cit., s. 153.

40 Z najnowszych opracowań zob. P. Czarny, *O problemie quorum w Sejmie i w Senacie*, w: A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty (red.), *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szyma*, Gdańsk 2020.

41 P. Chybalski, *Uwagi do art. 120*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 502–503.

w pracach Sejmu jak największej liczby posłów⁴². Ponadto wydaje się, że z art. 104 Konstytucji można powiązać dalsze uwagi P. Sobolewskiego, w których akcentuje on celowość wprowadzenia możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu w kontekście podstawowego prawa posłów do aktywnego udziału w pracach izby⁴³. Nie ulega przy tym wątpliwości, że taka forma udziału w posiedzeniu może być szczególnie użyteczna dla parlamentarzystów, którzy z powodów zdrowotnych, np. przebywania na kwarantannie bądź izolacji domowej, nie mają możliwości osobistego przybycia na teren Sejmu w czasie posiedzenia.

Ponownie doceniając praktyczną użyteczność zdalnego uczestnictwa w obradach, trzeba podkreślić, że przedstawiona wyżej argumentacja konstytucyjna jest dyskusyjna. Przede wszystkim choć z Konstytucji, w tym z art. 104 ust. 1, bez wątpienia wynika obowiązek zapewnienia wszystkim posłom możliwości efektywnego sprawowania mandatu parlamentarnego, w szczególności realizacji ich podstawowego prawa i obowiązku, jakim jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu i jego organów (art. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴⁴), to nie oznacza on konieczności zagwarantowania posłom możliwości udziału w posiedzeniu w każdym przypadku („za wszelką cenę”). Możliwość wystąpienia niezależnych od woli parlamentarzysty okoliczności (np. choroby), w wyniku których nie może on wziąć udziału w posiedzeniu izby, jest znana polskiej praktyce parlamentarnej od lat, nie wywołując jakichkolwiek wątpliwości prawnych. Zgodnie z art. 7 ust. 8 regulaminu Sejmu do przyczyn usprawiedliwiających niemożność wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu Sejmu lub komisji bądź w głosowaniu zalicza się m.in. chorobę albo konieczność opieki nad chorym (pkt 1), a także inne ważne, niemożliwe do przewidzenia lub nieuchronne przeszkody (pkt 5). Co więcej, występowanie konstytucyjnej instytucji kworum również świadczy o założeniu ustawodawcy konstytucyjnego, iż Sejm może (zapewne stosunkowo często) obradować w składzie niepełnym, co, dopóki wymóg zachowania kworum jest spełniony, nie wpływa na możliwość podejmowania przez izbę rozstrzygnięć w formie głosowań. Co oczywiste, brak możliwości funkcjonowania izby w warunkach pandemicznych pojawiłby się wówczas, gdyby ponad 230 posłów nie mogłoby z powodów zdrowotnych uczestniczyć w posiedzeniu, co w pandemii wirusa SARS-CoV-2 w praktyce nie nastąpiło (a nawet, jak się wydaje, nie było takiego zagrożenia).

Zwolennicy dopuszczalności zdalnego udziału posłów w posiedzeniu Sejmu zdają się natomiast ignorować zasygnalizowany już wcześniej problem weryfikacji,

42 P. Sobolewski, op. cit., s. 217.

43 Ibidem, s. 218–219.

44 Dz.U. z 2018 r., poz. 1799 ze zm.

czy osobą faktycznie uczestniczącą w obradach w takiej formie jest rzeczywiście parlamentarzysta. Zgodnie z art. 198c ust. 1 regulaminu Sejmu zdalny udział posła w obradach „nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła określonych w przepisach prawa”, jednak w obecnych warunkach organizacyjno-technicznych dotyczących posiedzeń hybrydowych nie jest możliwe pełne zagwarantowanie, że owych praw, choćby do udziału w głosowaniu, nie będzie wykonywała osoba do tego nieuprawniona. Wprawdzie zgodnie z art. 198b regulaminu Sejmu w zarządzeniu Marszałka Sejmu określającym wymogi dotyczące środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość itp. zawarto nakaz, aby „środki te gwarantowały możliwość identyfikacji osoby, która z nich korzysta”, lecz gwarancja ta nie daje całkowitej pewności, gdyż co do zasady poseł uczestniczy zdalnie w obradach po zalogowaniu się na odpowiednie urządzenie, np. dostarczony przez Kancelarię Sejmu tablet⁴⁵. Taki stan rzeczy potencjalnie umożliwia udział w posiedzeniu osobie, która, w szczególności wbrew woli posła, pozyska login i hasło. W praktyce nie odnotowano przypadków wykradzenia posłom tych danych, biorąc jednak pod uwagę choćby doniesienia prasowe z lipca 2021 roku o atakach na systemy informatyczne Sejmu⁴⁶, sygnalizowane w tym miejscu obawy nie są bezpodstawne⁴⁷. Wydaje się bezsporne, że jedynie osobiste stawiennictwo posłów na sali posiedzeń izby daje pewność, iż w obradach biorą udział wyłącznie parlamentarzyści. Tymczasem na gruncie konstytucyjnym jest to kwestia fundamentalna, gdyż w świetle art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej, pomijając przewidziane przez Konstytucję formy demokracji bezpośredniej, uprawnieni do reprezentowania Narodu są wyłącznie jego przedstawiciele.

Ostatnim przepisem konstytucyjnym, który należy wziąć pod uwagę, analizując dopuszczalność posiedzeń Sejmu w trybie hybrydowym, jest art. 61 ust. 2 Konstytucji, przewidujący szczególną postać obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej. Chodzi tu o prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. W skali konstytucyjnej jest to szczególnie precyzyjnie uregulowane prawo obywatelskie, a przy tym wyjątkowo daleko idące. W odniesieniu do Sejmu w praktyce oznacza ono konstytucjonalizację galerii sejmowej. Co więcej,

⁴⁵ § 3 pkt 3 zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z 27 marca 2020 r. w sprawie środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość udostępnianych posłom oraz innym uprawnionym do uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu, niepublikowane.

⁴⁶ Zob. np. *Sejmowa poczta też zhakowana. ABW potwierdza*, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl/sluzby/art53901-sejmowa-poczta-tez-zhakowana-abw-potwierdza (dostęp 2.07.2021).

⁴⁷ Osobny problem stanowią sygnalizowane niekiedy przez posłów problemy techniczne, choćby z łączem internetowym, które utrudniają zdalny udział w posiedzeniu.

obejmuje ono konieczność zagwarantowania osobom na niej przebywającym, nie tylko przedstawicielom mediów, technicznych możliwości osobistej rejestracji obrazu i dźwięku⁴⁸. Oczywiście należy zastrzec, że analizowane prawo nie ma charakteru absolutnego. Przykładowo jest ono wyłączone w sytuacji, gdy Sejm skorzysta z przewidzianej w art. 113 Konstytucji możliwości utajnienia obrad⁴⁹.

Pozornie przepisy działu IIIa regulaminu Sejmu sprzyjają realizacji prawa przewidzianego w art. 61 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 198h regulaminu Sejmu urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad z posiedzenia Sejmu odbywanego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość jest zapis audiowizualny. Przywołany przepis stanowi normatywną podstawę rejestrowania przez służby Kancelarii Sejmu przebiegu obrad (obrazu i dźwięku), wykraczając poza właściwą dla posiedzeń prowadzonych w trybie zwykłym regulację przewidującą sporządzanie protokołów posiedzeń oraz sprawozdań stenograficznych (art. 176 regulaminu Sejmu). Co więcej, zgodnie z wieloletnią praktyką sejmową transmisja obrad jest powszechnie dostępna online w Systemie Informatycznym Sejmu, zarówno w czasie rzeczywistym, jak i w postaci dostępu do nagrań archiwalnych. Nie ma przy tym przeszkód, aby zainteresowane osoby śledziły obrady w trybie hybrydowym, gdyż udostępniana przez Kancelarię Sejmu transmisja obejmuje wypowiedzi posłów biorących udział w obradach w sposób zdalny.

Bliższa analiza zarysowanych rozwiązań ujawnia jednak wątpliwość konstytucyjną. W sytuacji obrad w trybie hybrydowym podstawową formą potencjalnego korzystania z prawa wstępu przewidzianego w art. 61 ust. 2 Konstytucji jest śledzenie wspomnianej transmisji z obrad. Jakkolwiek *prima facie* jest to równoważne z obserwacją obrad z galerii, to jednak pojawia się problem zagwarantowania obywatelom możliwości osobistej rejestracji dźwięku lub obrazu. Obywatel nie jest bowiem w stanie samodzielnie zarejestrować przebiegu obrad, lecz może dokonać rejestracji (nagrania) jedynie na podstawie transmisji zamieszczonej w Systemie Informatycznym Sejmu. Nie ma więc, mówiąc obrazowo, „władzy nad nagraniem”, co nie koresponduje z zakresem analizowanego prawa obywatelskiego.

Podsumowując tę część rozważań, wydaje się, że mimo niewątpliwej praktycznej użyteczności wprowadzenia w marcu 2020 roku możliwości prowadzenia posiedzeń Sejmu w trybie hybrydowym przyjęte wówczas szczególnie podstawy normatywne mogą wywoływać wątpliwości konstytucyjne, wykraczając poza określony

48 M. Wild, *Uwagi do art. 61*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. I: Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1427.

49 W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Uwagi do art. 61*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2016, s. 497.

w art. 112 Konstytucji, a w istocie zdeterminowany – przynajmniej pośrednio – przez wszystkie omówione wyżej regulacje konstytucyjne zakres tzw. autonomii regulaminowej Sejmu. Teza ta nie neguje tego, że w świetle powyższych uwag ocena tej kwestii jest stosunkowo złożona. W moim przekonaniu wątpliwości konstytucyjne zostały w dużej mierze spowodowane powstrzymaniem się przez właściwe organy władzy publicznej od wprowadzenia, w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2, stanu nadzwyczajnego. Jak wskazano wcześniej, taki stan rzeczy przemawia za interpretacją norm konstytucyjnych determinujących przebieg posiedzeń Sejmu w sposób, w jaki dokonywano tego przed rozpoczęciem się wciąż trwającej pandemii.

Zakres możliwości reorganizacji posiedzeń Sejmu na podstawie ogólnych przepisów regulaminowych

Niejako w uzupełnieniu wcześniejszych rozważań warto podjąć analizę możliwości zmodyfikowania sposobu organizacji posiedzeń Sejmu na podstawie ogólnych, obowiązujących od lat rozwiązań przewidzianych w przepisach regulaminu Sejmu. Rozważania te odnoszą się do hipotetycznej sytuacji, w której izba nie dokonałaby noweli regulaminu obejmującej wprowadzenie dzisiejszego działu IIIa. Wydaje się, że w pewnym zakresie możliwe byłoby wówczas dokonanie zmiany sposobu przeprowadzania posiedzeń, aczkolwiek nie tak daleko idącej jak zmiany wynikające z przepisów ww. działu.

Potencjalne zmiany organizacyjne mogłyby bazować na określonym sposobie wykładni dwóch pojemnych znaczeniowo pojęć regulaminowych, tj. „sali posiedzeń Sejmu” (art. 1 ust. 3 regulaminu), które w przepisach występuje zamiennie z pojęciem „sali obrad Sejmu” (np. art. 7 ust. 1 oraz art. 170 ust. 4), a także pojęcia „urządzenie do liczenia głosów” (art. 188 ust. 2 pkt 1 oraz art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu). Otóż, jak już wskazano wcześniej, normatywne pojęcie „sali posiedzeń” czy „sali obrad” izby nie odnoszą się wyłącznie do zwykłej sali obrad, lecz, upraszczając, do dowolnej sali, w której Sejm zbierze się w celu przeprowadzenia obrad. Z kolei „urządzenie do liczenia głosów” to niekoniecznie jedynie elektroniczny system zainstalowany w zwykłej sali obrad, lecz, jak się wydaje, dowolne urządzenie techniczne umożliwiające posłom udział w głosowaniach, np. aplikacja zainstalowana na tabletach dostarczonych parlamentarzystom przez Kancelarię Sejmu.

Poszukując możliwości reorganizacji posiedzeń Sejmu na podstawie przywołanych wyżej przepisów z poszanowaniem, w największym możliwym stopniu, omówionych wcześniej uwarunkowań konstytucyjnych, należałoby, po pierwsze, uznać za dopuszczalne maksymalne rozsadzenie posłów na sali obrad, np.

z wykorzystaniem miejsc przewidzianych dla innych potencjalnych uczestników posiedzenia, czy przynajmniej części miejsc na galerii sejmowej. Po drugie, za W. Odrowąż-Sypniewskim można sformułować z ostrożnością tezę, że „konstytucyjny model »obrad Sejmu na posiedzeniu« – w kontekście autonomii regulaminowej Sejmu pozwalającej na określenie w regulaminie Sejmu »organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu« – mieści w sobie możliwość przeprowadzenia posiedzenia Sejmu w kilku (wielu) pomieszczeniach”⁵⁰. Trzeba jednak zastrzec, że musiałyby to być wyłącznie pomieszczenia znajdujące się w kompleksie budynków sejmowych, gdyż, jak się wydaje, można byłoby wówczas twierdzić, że doszło do zgromadzenia parlamentarzystów w jednym miejscu w celu odbycia posiedzenia. W takiej sytuacji za owo miejsce można bowiem postrzegać nie tylko jedną salę (w szczególności podstawową salę obrad Sejmu), lecz także wszystkie inne sale znajdujące się w kompleksie budynków sejmowych wskazane w ewentualnym zarządzeniu porządkowym wydanym przez Marszałka Sejmu w trybie art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu. Na gruncie normatywnym pomieszczenia te należą do „obszaru należącego do Sejmu” w rozumieniu wskazanego przepisu regulaminowego, zaś jego cechą charakterystyczną (umożliwiającą uznanie ww. obszaru za jedno miejsce) stanowi okoliczność, że jest to teren, na którym władzę porządkową (swego rodzaju *imperium*) sprawuje Marszałek Sejmu. Poseł znajdujący się na tym obszarze znajduje się „w Sejmie” w rozumieniu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a tym samym wykonuje tam przewidzianą w ustawie grupę praw i obowiązków „w Sejmie” (zob. tytuł rozdziału 3 tej ustawy).

Przedstawiony alternatywny sposób organizacji posiedzeń Sejmu w czasie pandemii umożliwiłyby funkcjonowanie izby w sytuacji epidemicznej, zmniejszając przy tym, poprzez rozlokowanie posłów w różnych salach, ryzyko zagrożenia zdrowia parlamentarzystów. Minimalizowałyby również omówiony wcześniej problem konieczności zagwarantowania, że w posiedzeniu uczestniczy poseł, a nie inna, nieuprawniona do tego osoba. Z kolei wciąż wątpliwe mogłoby być umożliwienie obywatelom korzystania z przysługującego im prawa wstępu (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Ponadto konieczne byłoby osobiste stawiennictwo posłów w kompleksie budynków sejmowych, co uniemożliwiłoby udział w obradach posłom pozostającym na kwarantannie bądź w izolacji.

50 W. Odrowąż-Sypniewski, *Notatka z dnia 18 marca 2020 r. na temat dopuszczalności zwołania posiedzenia Sejmu w trybie zakładającym prowadzenie obrad Sejmu z wykorzystaniem telebimów (zagadnienie kworum)*, niepublikowana. Cyt. za P. Sobolewski, op. cit., s. 228.

Wnioski

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym tekście, trzeba podkreślić, że rozpoczęcie się w marcu 2020 roku pandemii wirusa SARS-CoV-2 było wydarzeniem nagłym, a przy tym niemającym precedensu w ostatnich dziesięcioleciach. Wymusiło ono szybką reakcję organów władzy publicznej, mającą na celu zagwarantowanie w miarę możliwości jak najsprawniejszego działania aparatu państwowego. Podjęte wówczas działania prawodawcze Sejmu i jego organów wpisują się w ten trend, a praktyka stosowania przyjętych wówczas rozwiązań umożliwiła funkcjonowanie izby, przynajmniej w ograniczonej skali aktywności. Tym samym, jak podkreślono w przywoływanych w tekście wypowiedziach doktrynalnych, z praktycznego punktu widzenia rozwiązania te okazały się użyteczne.

Prakseologiczna wartość rozwiązań normatywnych odnoszących się do szczególnej formy hybrydowych posiedzeń Sejmu w czasie pandemii nie dezaktualizuje jednak pytania o ich konstytucyjną dopuszczalność. Niezależnie od zaprezentowanej wyżej złożoności tego problemu wydaje się, że przyjęte w marcu 2020 roku regulacje prawne mogą wywoływać zastrzeżenia konstytucyjne. Oczywiście trudno przy tym przewidzieć rezultat ewentualnej kontroli konstytucyjności trybu dojścia do skutku aktów prawnych, w szczególności ustaw, uchwalonych przez Sejm podczas posiedzeń prowadzonych w trybie hybrydowym. W szczególności z uwagi na fakt, że rozwiązania te nie były stosowane w czasie stanu nadzwyczajnego, lecz w ramach „zwykłych środków konstytucyjnych”, możliwe jest jednak wyobrażenie sobie negatywnego wyniku owej proceduralnej kontroli konstytucyjności.

Bibliografia

- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020.
- Chybalski P., *Uwagi do art. 120*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Czarny P., *O problemie quorum w Sejmie i w Senacie*, w: A. Gajda, K. Grajewski, A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty (red.), *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020.
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 109*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001.

- Grabowski R., *Admissibility of Remote Deliberation and Voting in the Polish Parliament. The Functioning of the Sejm and Senate During the COVID-19 Pandemics*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6.
- Jarentowski M., Kapeliński R., *Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97)*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 2020, Senat RP, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5514/plik/097o.pdf>.
- Juchniewicz J., *Comments on the Amendment of The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland Dated 26 March 2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5.
- Krzemiński M., *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Tak, ale...*, Konstytucyjny.pl, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-tak-ale>.
- Przywora B., *W sprawie zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. unormowań umożliwiających odbywanie posiedzenia Sejmu, komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pozwalających na porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4.
- Radziewicz P., *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, Konstytucyjny.pl, <http://konstytucyjny.pl/piotr-radziewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale/>.
- Radziewicz P., *Uwagi do art. 109*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Radziewicz P., *Uwagi do art. 228*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Sobolewski P., *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Uwagi do art. 61*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, z. 9.
- Wild M., *Uwagi do art. 61*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. I: Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Wiszowaty M.M., *Opinia prawna na temat zgodności przepisów zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97) z przepisami Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy. OE-297, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, Warszawa 2020.

Constitutional framework determining the organisation of sittings of the Sejm in times of pandemic

Abstract

The problem of functioning of the Sejm in time of the SARS-CoV-2 pandemic is currently a matter being, due to obvious reasons, often discussed by Polish legal doctrine. The purpose of the paper was to carry out a dogmatic analysis of constitutional rules with determine the allowed scope of modification or organising plenary sittings of the Sejm, what allowed to draw conclusions regarding the constitutionality of the so-called hybrid model of sittings introduced as a result of the adoption of the amendments of the Standing Orders on 26th March 2020. While a practical value of the model of hybrid plenary sittings, i.e. with a possibility of a remote participation of Deputies, cannot be questioned, the legal solutions in question raise doubts as to their conformity to the Constitution. Still it should be mentioned that there various doctrinal standpoints regarding this matter. A separate part of the paper was focused on the possibilities of reorganising plenary sittings of the Sejm on the basis of general, having been in force for many years, rules of the Standing Orders, i.e. in a hypothetical situation, if no normative changes regarding this issue had been in March 2020.

Keywords: constitution, Standing Orders of the Sejm, sitting of the Sejm, pandemic

CYTOWANIE

Chybalski P., *Konstytucyjne uwarunkowania organizacji posiedzeń Sejmu RP w czasie pandemii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 59–76, DOI: 10.18276/ais.2022.38-04.