



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 21 maja 2020 r.

Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97)

I. Uwagi ogólne

1.

Przepis art. 109 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi, że „Sejm i Senat obradują na posiedzeniach”.

Wyrażenie „obradować” oznaczać może „naradzać się nad czymś w większym gronie, zwłaszcza nad sprawami publicznymi”, a „obrady” - „wspólne omawianie spraw o charakterze publicznym” (Słownik języka polskiego PWN, Warszawa 1996). Z kolei „posiedzenie”, to „rzeczownik od czas. posiedzieć”, „zebranie, zgromadzenie osób dla omówienia jakiejś sprawy” (j.w.).

Poprzednie regulacje konstytucyjne przewidywały, że:

- „Sejm obraduje na **sesjach**. Sesje Sejmu zwołuje Rada Państwa co najmniej dwa razy do roku” (art. 22 (przed 1976 art. 17) ust. 1 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji PRL z 1952 r.),

- „Sejm obraduje na **posiedzeniach**” (art. 22 ust. 1 Konstytucji PRL znowelizowany w kwietniu 1989 r.; art. 9 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r.).

W pierwszym komentarzu do (zawartego w Małej konstytucji z 1992 r.) przepisu przewidującego, że Sejm obraduje na posiedzeniach Autor stwierdził, iż „[i]nterpretacji - raczej lakonicznego - sformułowania art. 9 ust. 1 m.k. należy dokonywać na tle wcześniejszych doświadczeń obowiązywania zasady sesyjności w Polsce. Stwierdzenie, iż Sejm obraduje na posiedzeniach ma bowiem także znaczenie negatywne: oznacza ono, iż

zniesiony został system sesyjnej pracy polskiego parlamentu. Mała konstytucja nie definiuje tych pojęć, uznając iż mają one charakter pojęć zastanych. Ich treść i znaczenie wynika z polskiej tradycji konstytucyjnej, odpowiadając zresztą rozumieniu uniwersalnie utrwalonemu i akceptowanemu w naszym kręgu kultury parlamentarnej” (L. Garlicki, Artykuł 9, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tom 2, red. L. Garlicki, Warszawa 1996).

W „znaczeniu zaś pozytywnym” art. 9 ust. 1 oznacza, że:

„- izby bądź też ich organy dysponują wyłącznością w zwoływaniu posiedzeń, a więc określania ich terminów, częstotliwości i czasu trwania. Posiedzenia mogą być zwoływane w każdym czasie i na każdy termin. Z konstytucji nie wynika natomiast ani obowiązek regularności odbywania posiedzeń, ani też żadne konkretniejsze wskazania co do częstotliwości ich przeprowadzania (...). Zasadzie permanencji nie sprzeciwia się więc ustanawianie wakacji parlamentarnych, byle tylko pozostawało to w wyłącznej decyzji zainteresowanych izb;

- kompetencja do zwoływania posiedzeń kryje w sobie wyłączność ustalania porządku dziennego posiedzenia, określania sposobu jego przeprowadzania (kolejność punktów porządku dziennego, formy debaty, sposób głosowania) oraz decydowania o przerwaniu bądź zamknięciu posiedzenia” (L. Garlicki, Artykuł 9, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tom 2, red. L. Garlicki, Warszawa 1996).

„Przez pojęcie posiedzenia należy rozumieć **zgromadzenie pełnego składu izby**, zwołane przez jej Prezydium w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym. (...).

Powiązanie posiedzenia z porządkiem dziennym oznacza, iż posiedzenie nie musi ograniczać się do okresu faktycznego prowadzenia nieprzerwanych obrad. Polska tradycja parlamentarna zawsze dopuszczała kilkudniowe posiedzenia, od 1991 pojawiło się też zjawisko posiedzeń przerywanych, przekraczających często ramy jednego tygodnia, gdzie faktyczne zbieranie się posłów przedzielane jest odstępem kilku dni” (L. Garlicki, Artykuł 9, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tom 2, red. L. Garlicki, Warszawa 1996).

„Stwierdzenie, że na posiedzeniach Sejm obraduje, oznacza że jest to jedyna forma działania Sejmu w wykonywaniu jego konstytucyjnych kompetencji. W braku odmiennych,

wyraźnych przepisów konstytucyjnych kompetencji Sejmu nie mogą więc realizować jego organy. Ani Prezydium Sejmu, ani jego komisje nie są w żadnym wypadku umocowane do działania zamiast izby obradującej na posiedzeniu wszystkich jej członków” (L. Garlicki, Artykuł 9, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tom 2, red. L. Garlicki, Warszawa 1996).

W komentarzu do art. 109 Konstytucji RP z 1997 r. ten sam Autor stwierdza, że **„Zasadniczą treścią art. 109 jest ustalenie zasady permanencji działania parlamentu** (wyłuszczenie - MJ) (ust. 1) oraz określenie zasad i terminów zwołania pierwszego posiedzenia izb po wyborach. Zarazem przepis ten jest jednym z przejawów ogólniejszej zasady autonomii parlamentu (poszczególnych izb)” (L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2000).

„We współczesnych parlamentach spotykamy dwie różne konstrukcje prawne kadencji.

Zasada sesyjności polega na ustanowieniu - w ramach kadencji - przemienności dwóch odrębnych pod względem prawnym okresów: okresu sesji i okresu międzysesyjnego. Tylko w okresie sesji dopuszczalne jest odbywanie plenarnych posiedzeń parlamentu i podejmowanie przez niego rozstrzygnięć. Natomiast w okresie międzysesyjnym nie tylko nie ma możliwości, by zbierał się parlament (chyba że dojdzie do zwołania sesji nadzwyczajnej), ale też niekiedy konstytucja powierza innym organom państwowym kompetencję do zastępczego wykonywania niektórych zadań parlamentu” (L. Garlicki, Konstytucja...).

„Zasada permanencji traktuje kadencję jako okres jednolity pod względem prawnym: w całym okresie kadencji parlament (izby) może samodzielnie zbierać się na posiedzenia i podejmować rozstrzygnięcia. Nie są do tego potrzebne jakiegokolwiek działania organów pozaparlamentarnych (...). Z tego względu zasadę permanencji można traktować jako element autonomii parlamentu (...), bo tylko dla parlamentu (poszczególnych izb) rezerwuje ona prawo decydowania o terminach, częstotliwości i czasie posiedzeń” (L. Garlicki, Konstytucja...).

W komentarzu do art. 109 Konstytucji z 1997 r. (w porównaniu z komentarzem do Małej konstytucji) L. Garlicki, powołując się na innego Autora, dodaje, iż „Wyłączona jest też możliwość podejmowania przez izby decyzji bez odbycia posiedzenia plenarnego, np. w trybie obiegowym”. Myśl tego Autora - Z. Czeszejko-Sochackiego - należy tu jednak zacytować w całości: „«Obradowanie» oznacza potocznie «naradzanie się nad czym w większym gronie, zwłaszcza nad sprawami publicznymi» (Mały słownik języka polskiego

(...)). W takim ujęciu Konstytucja określa tryb rozpatrywania spraw przez ten organ przedstawicielski. Ten konstytucyjny nakaz ma charakter bezwzględny, wyłączający możliwość rozpatrywania spraw na innych zasadach (np. w trybie obiegowym)” (Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997, s. 197).

Uwagę powyższą można uznać za nawiązanie do art. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, który stanowi, że „1. Rada Ministrów (...) rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach. 2. Rada Ministrów może również **rozstrzygać poszczególne sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową)**”.

W uchwale Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (§ 92) przewiduje się, że:

„1. Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów może, na wniosek organu wnioskującego albo z inicjatywy własnej, zarządzić rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego **w trybie obiegowym**.

2. Kierując projekt do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w trybie obiegowym, Sekretarz Rady Ministrów wyznacza **termin do zajęcia stanowiska**.

3. Wyznaczenie terminu krótszego niż jeden dzień, a w przypadku projektu założeń projektu ustawy lub projektu aktu normatywnego - krótszego niż trzy dni, od przekazania projektu jest dopuszczalne wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

4. Projekt dokumentu rządowego skierowany do rozpatrzenia w trybie obiegowym uważa się za przyjęty, jeżeli **w wyznaczonym terminie nie zgłoszono uwag do projektu**. W razie zgłoszenia uwag, które nie zostaną uwzględnione lub wyjaśnione, projekt dokumentu rządowego **wymaga rozpatrzenia przez Radę Ministrów na posiedzeniu**. Przepis § 88 ust. 3 stosuje się odpowiednio [3. Prezes Rady Ministrów może wyrazić zgodę na rozpatrzenie uwag zgłoszonych na posiedzeniu Rady Ministrów].

5. Na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów Sekretarz Rady Ministrów informuje członków Rady Ministrów o przyjęciu projektu dokumentu rządowego w trybie obiegowym.

6. Sekretarz Rady Ministrów prowadzi rejestr dokumentów rządowych i spraw przyjętych lub rozstrzygniętych przez Radę Ministrów w trybie obiegowym”.

Tryb obiegowy oznacza więc, że projekt nie jest rozpatrywany na posiedzeniu rozumianym jako spotkanie członków Rady Ministrów w tym samym miejscu i czasie. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że rozpatrywanie projektu w zwykłym trybie nie oznacza, że na posiedzeniu Rady Ministrów odbywa się dyskusja i głosowanie nad projektem. W rządowym procesie decyzyjnym *gross prac* i rozstrzygnięć merytorycznych realizowanych jest na jego wcześniejszych etapach (uzgodnienia, opiniowanie, konsultacje, konferencja uzgodnieniowa, stały komitet, komisja prawnicza). Przyjęcie projektu w zwykłym trybie oznacza jedynie, że projekt staje się punktem posiedzenia Rady Ministrów, choć zwykle i tak jest wówczas przyjmowany bez dyskusji i głosowania (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 198).

Tryb obiegowy oznacza zatem, że wszelkie uwagi i głosy sprzeciwu muszą być zgłoszone pisemnie („korespondencyjnie”) przed ewentualnym posiedzeniem Rady Ministrów. Jeżeli te uwagi i głosy sprzeciwu nie zostaną wyjaśnione, projekt będzie musiał być przyjęty lub odrzucony w trybie zwykłym (obejmującym możliwość dyskusji, a nawet głosowania na posiedzeniu Rady Ministrów). Tryb obiegowy oznacza zatem, że dokument nie jest rozpatrywany na posiedzeniu.

W przypadku parlamentu, istotnym elementem jego pracy jest dyskusja, spór między rządem i opozycją i jawne wyrażenie ostatecznego stanowiska w postaci głosowania. „Korespondencyjne uzgodnienie stanowiska”, oznaczające pisemność, należy raczej wykluczyć, ponieważ nie obejmuje charakterystycznej dla posiedzenia parlamentu dyskusji, debaty, mówienia (*parlé – mǒwić*).

Podstawowa norma wywodzona z art. 109 ust. 1 Konstytucji (permanencja prac izb) nie przesądza jednak o zakazie obrad na posiedzeniach przybierających postać alternatywną w stosunku do tradycyjnych (na jednej sali).

Niektórzy wskazują na brak możliwości wykonywania kompetencji izby poza „posiedzeniem plenarnym”. P. Winczorek stwierdza, że „Posiedzenia plenarne to tyle co zebranie w jednym czasie i miejscu wszystkich posłów albo senatorów celem prowadzenia obrad i podejmowania decyzji (...). Podejmowanie tych czynności poza posiedzeniami byłoby prawnie bezskuteczne” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 244).

Inna Autorka stwierdza że „Konstytucja nie definiuje pojęcia «obraduje», nie określa także, czym w istocie jest «posiedzenie». (...). W doktrynie termin «posiedzenie» określa się

jako zebranie członków izby pod przewodnictwem jej marszałka, odbyte w celu rozpatrzenia spraw będących przedmiotem porządku obrad. Szczegółowo sprawy dotyczące posiedzeń regulują regulaminy izb. Przedmiotem posiedzeń Sejmu i Senatu jest natomiast «obradowanie». W języku potocznym termin «obradować» oznacza «naradzać się nad czymś w większym gronie, zwłaszcza nad sprawami publicznymi» [S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik, t. 2, s. 37]. Z treści art. 109 ust. 1 Konstytucji wynika, że obradowanie na posiedzeniach stanowi jedyną formę działania Sejmu i Senatu w wykonywaniu ich kompetencji, a bez wyraźnej podstawy konstytucyjnej kompetencji izb nie mogą realizować ich organy (...). Nakaz ten odnosi się także do formy realizowania przez Sejm i Senat ich kompetencji, wyłączając możliwość rozpatrywania spraw na innych zasadach (np. w trybie obiegowym)” (autorka powołuje się na Z. Czeszejko-Sochackiego i P. Winczorka) (E. Gierach, Art. 109, w: Konstytucja RP: Komentarz, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016).

P. Radziewicz, wskazując, że w art. 109 ust. 1 Konstytucji, chodzi o zasadę permanencji, dodaje, iż „Przez posiedzenie należy rozumieć zgromadzenie pełnego składu izby, zwołane przez jej marszałka w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym i podejmowania decyzji w tym zakresie. (...). Posiedzenie jest jedyną formą działania parlamentu, w której wykonuje on swoje kompetencje ustrojowe. Każde posiedzenie trwa aż do wyczerpania porządku obrad. Szczegółowa organizacja i porządek prac parlamentarnych są unormowane w regulaminie izby (...).

Tradycyjnie posiedzenia Sejmu i Senatu odbywają się w gmachu parlamentu, który jest objęty autonomią terytorialną. Nie znaczy to jednak, że posiedzenia odbywające się poza salą obrad Sejmu lub Senatu w gmachu parlamentu są zabronione, a podjęte w ich trakcie uchwały nieważne. Warunkiem przeniesienia obrad Sejmu lub Senatu w inne miejsce (będą to sytuacje wyjątkowe, związane z nadzwyczajnymi okolicznościami faktycznymi lub uroczystym charakterem posiedzenia izby) jest stworzenie gwarancji stosowania regulaminu Sejmu (odpowiednio: regulaminu Senatu) oraz wykonywania mandatu posła i senatora” (P. Radziewicz, Komentarz do art.109 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, LEX).

Odnosząc się do omawianej problematyki, M. Zubik stwierdza, że „[u]stawa zasadnicza posługuje się dwoma pojęciami, mającymi kluczowe znaczenie z punktu widzenia organizacji pracy Sejmu. Chodzi o pojęcia «posiedzenie» oraz «obrady». Pierwsze pojęcie obejmuje swoim znaczeniem całokształt spraw, które służyć mają **zebraniu się posłów** w celu odbycia

obrad izby in gremio, kiedy to służy jej pełnia uprawnień władczych, według ustalonego porządku (porządku dziennego posiedzenia w terminologii regulaminowej). Natomiast pojęcie «obrady» ma tu węższe znaczenie. Obejmuje to wszystko, co dzieje się **na sali posiedzeń** (oba wyłączenia - MJ) plenarnych w związku z omawianiem poszczególnych punktów porządku dziennego i podejmowaniem rozstrzygnięć w głosowaniu. Oba wspomniane wyżej pojęcia odnoszą się wprost do zakresu autonomii parlamentu. Narzuca to sposób dokonywania wykładni wszelkiego typu rozwiązań prawnych, odnoszących się do tych spraw” (M. Zubik, Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu, w: Parlament: model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 33 i 34).

Podsumowując, choć niektórzy autorzy w przepisie art. 109 Konstytucji dopatrują się regulacji formy odbywania posiedzeń (bez odniesienia do kontekstu technicznego - np. informatyki, sieci internetowej - bo taki w chwili redagowania i komentowania przepisu nie mógł być jeszcze rozważany), to jednak przede wszystkim rozumieli ją jako „jednorodność kadencji i permanencji prac Sejmu i Senatu” (tak istotę przepisu widzi M. Zubik, Organizacja..., s. 28).

Podstawową normą wyrażoną w art. 109 Konstytucji jest zatem zniesienie sesyjnego trybu prac izby: posiedzenie izby może być zwołane w każdym czasie, a nie jedynie w czasie sesji. Drugą wyrażoną tu normą, ze względu na to, że mamy do czynienia z „parlamentem”, jest nakaz rozpatrywania spraw (ustaw, projektów) na posiedzeniu rozumianym, jako jednoczesne skomunikowanie się członków izby w celu odbycia debaty nad jakąś sprawą. W kontekście współczesnych możliwości technicznych (nieznanych przez setki lat rozwoju instytucji parlamentarnych), niekoniecznie z przepisu tego należałoby wywodzić trzecią normę nakazującą organizowanie posiedzeń i obrad w jednej sali. Obrady i posiedzenie można rozumieć z uwzględnieniem współczesnych możliwości w jakich mogą się one odbywać. Podobnie, jak określenia „głosowanie” czy „wybory”, które w niektórych językach mogą oznaczać „kamyk” (w starożytności głosowano, a zdarza się, że i dziś głosuje się kamykami), nie ogranicza dziś form, w jakich może się ono odbywać: przez podniesienie ręki, przy pomocy papieru lub elektronicznie. Istotna jest jedynie funkcja, jaką ma spełnić głosowanie – wyrażenie woli głosującego, czy posiedzenie – jednoczesną wymianę poglądów, argumentów – w przypadku parlamentu – także danie możliwości obserwacji tego posiedzenia zainteresowanym.

Należy jednak zwrócić uwagę na kilka przepisów Konstytucji RP z 1997 r. stanowiących kontekst normatywny dla przepisu przewidującego, iż Sejm i Senat obradują na posiedzeniach:

- art. 61: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz **wstęp na posiedzenia** kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością **rejestracji dźwięku lub obrazu**”;

- art. 113: „**Posiedzenia Sejmu są jawne**. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić **tajność obrad**”.

Niezależnie zatem od formy posiedzenia, powinna ona umożliwiać realizację nakazów wymienionych w powyżej zacytowanych przepisach. Ponadto, jak się wskazuje, przepis art. 109 jest też realizacją zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) i zasady mandatu wolnego (art. 104) (E. Gierach, Art. 9...). Forma posiedzenia nie powinna być z nimi sprzeczna.

Kilka przepisów Konstytucji RP z 1997 r., odnosi się z kolei do pewnych obowiązków czy zdarzeń związanych z pierwszym posiedzeniem izb: art. 98, art. 109, art. 144, art. 154, art. 162 (np.: „Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu”). Z kolei art. 115 stanowi, że „Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym **posiedzeniu** Sejmu”.

2.

Reasumując, przepis art. 109 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., nie wprowadza zakazu odbywania posiedzeń poza salą posiedzeń, także w sposób polegający na przebywaniu członków izb w różnych miejscach, pod warunkiem, że będzie możliwa realizacja funkcji obrad: porządek posiedzenia, debata, głosowanie, z zachowaniem wspomnianych zasad i norm Konstytucji. Konieczne jest w szczególności zapewnienie udziału w posiedzeniu i możliwości głosowania każdemu członkowi izby, w sposób nie budzący wątpliwości co do wyniku głosowania (już obecnie głosowanie odbywa się w postaci elektronicznej).

Należy też zwrócić uwagę, że w Konstytucji RP z 1997 r. znajdują się przepisy wskazujące na konieczność odbywania posiedzeń w okolicznościach, które utrudniają ich odbycie w tradycyjnej formie (na jednej sali):

- art. 116: „Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli **Sejm nie może się zebrać na posiedzenie**, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej”;

- art. 230: „W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa”, „**Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu** i na czas nie dłuższy niż 60 dni”;

- art. 232: „W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. **Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu**”;

- art. 234: „Jeżeli w czasie stanu wojennego **Sejm nie może zebrać się na posiedzenie**, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na **najbliższym posiedzeniu**”.

Tym bardziej wskazuje to na konieczność interpretacji przepisów Konstytucji w sposób umożliwiający realizację funkcji państwa i organów władzy publicznej w każdych warunkach. Gdyby przepis art. 232 zdanie drugie Konstytucji rozumieć, jako konieczność odbycia posiedzenia w jednej sali, przedłużenie stanu klęski żywiołowej byłoby - w niektórych warunkach - niemożliwe, choć obiektywnie potrzebne.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. przewiduje możliwość ustawowego wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw. Podstawą takich ograniczeń są też przepisy art. 228 Konstytucji RP. Przepis art. 228 ust. 1 przewiduje, że „[w]

sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”, wprowadza się odpowiedni stan nadzwyczajny. Przepis ust. 3 przewiduje, że „zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa”. W kolejnych przepisach Konstytucja wskazuje, które wolności i prawa człowieka mogą albo które nie mogą w poszczególnych stanach zostać ograniczone (art. 233). Przepisy te można uznać za dalej idącą podstawę do ograniczania (choć nie wszystkich) wolności i praw człowieka. Co istotne, przepis ust. 3 przewiduje również, że ustawa określa „**[z]asady działania organów władzy publicznej (...) w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych**”. Milczy jednak na temat granic dopuszczalnych modyfikacji zwykłych konstytucyjnych środków (sposobów) działania organów władzy publicznej, jak ma to miejsce w przypadku granic ograniczeń wolności i praw człowieka (art. 233). Niewątpliwie jednak **Konstytucja dopuszcza** nie tylko ograniczenia niektórych konstytucyjnych wolności i praw człowieka, lecz także **odmienny, niż zwykły, konstytucyjny sposób funkcjonowania organów władzy publicznej w stanach nadzwyczajnych. Te odmiennie reguły powinny wynikać jednak, zgodnie z art. 228, z ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu - także z ich regulaminów.**

Niewątpliwie posiedzenie odbywane inaczej, niż w jednej sali jest mniej komfortową dla członków izby i jego obserwatorów formą posiedzenia. Nie można go jednak w uzasadnionych przypadkach wykluczyć. Istotne jest jednak, by alternatywna forma posiedzenia spełniała konstytucyjne wymagania wynikające z funkcji parlamentu i jawności jego obrad.

Przepisy Konstytucji RP nie regulują natomiast trybu prac (obrad, posiedzeń) komisji izb. Zatem i one mogą przybierać szczególne formy; w tym przypadku odpowiednie regulacji powinny też być zawarte w regulaminie izby.

II. Uwagi szczegółowe

1. Tytuł dodawanego działu XIa wprowadza w błąd w zakresie w jakim sugeruje, że regulacja dotyczy jedynie posiedzeń Senatu, komisji i podkomisji. Zawarty w dodawanym dziale art. 96o umożliwia bowiem odbywanie posiedzeń Prezydium Senatu i Konwentu Seniorów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

2. Dodawany dział XIa zawiera wiele postanowień, których stopień szczegółowości nie odpowiada sposobowi, w jaki sformułowane są dotychczas obowiązujące przepisy

Regulaminu Senatu. Wynika to prawdopodobnie z faktu, iż projekt jest wzorowany na uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Regulamin Sejmu jest dwukrotnie obszerniejszy od Regulaminu Senatu). Niektóre z dodawanych postanowień należy także uznać za zbędne z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji (stanowiące *superfluum*). Powyższe uwagi dotyczą art. 96h ust. 3–6, art. 96i, art. 96j ust. 1, art. 96l–96n, art. 96p ust. 3–5, art. 96q ust. 2, art. 96r i art. 96s.

3. W myśl art. 96k „[n]a posiedzeniu Senatu prowadzonym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej [...] w sytuacjach, gdy przepisy Regulamin[u] Senatu przewidują składanie dokumentów w formie pisemnej, dokumenty te można składać w formie elektronicznej”. Nie jest jasne, czy przepis ten należy odczytywać kierując się wskazaniem wynikającym z art. 781 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym do zachowania elektronicznej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Jeżeli przyjąć taką interpretację, to należałoby wymagać od senatorów, aby składane wnioski o charakterze legislacyjnym oraz niewygłoszone przemówienia i oświadczenia do protokołu opatrywali kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Wątpliwości budzi także to, czy przepis art. 96k należy stosować również w sytuacji, w której w trakcie zdalnego posiedzenia Senatu senator chciałby podpisać się pod wnoszonym do Marszałka projektem ustawy czy uchwałą.

4. Projekt pomija kwestie wymagające rozstrzygnięcia w przypadku dopuszczenia obrad z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość (w sposób zdalny), w szczególności nie określa:

- 1) w jaki sposób senator biorący udział w posiedzeniu Senatu w sposób zdalny zgłasza zapytanie, zapisuje się do głosu w dyskusji oraz zabiera głos,
- 2) w jaki sposób odbywa się głosowanie imienne,
- 3) czy przyjęcie wniosku formalnego może uniemożliwiać zdalne posiedzenie Senatu lub komisji,
- 4) czy możliwe jest utajnienie zdalnego posiedzenia Senatu lub komisji.

5. Niejasne są przyczyny, z powodu których:

- 1) projekt wyłącza stosowanie art. 60 ust. 6 Regulaminu Senatu w zakresie możliwości udziału w zdalnym posiedzeniu komisji ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz innych osób

(dotychczas w Senacie obowiązuje jawność posiedzeń komisji, a jej przejawem jest między innymi art. 60 ust. 6),

- 2) ograniczono zakres czasowy obowiązywania dodawanego działu XIa – do 30 czerwca 2020 r. (mimo, iż stany nadzwyczajne i stan epidemii, wskazane w art. 96h ust. 1, mogą zostać wprowadzone także po upływie tego terminu).

Ekspert ds. legislacji

Marek Jarentowski

Dyrektor biura

Roman Kapeliński