



ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Lech Czapla

Warszawa, dnia 1 czerwca 2006 r.

Pan dr Andrzej Malanowski
Dyrektor Zespołu Prawa
Konstytucyjnego i Międzynarodowego
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Doktorze,

W nawiązaniu do rozmowy telefonicznej, uprzejmie przekazuję w załączeniu opinię prawną w sprawie pisma Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu, w którym Rzecznik odnosi się do wybranych postanowień zarządzenia Nr 8 Marszałka Sejmu w sprawie dostępu publiczności na galerię sali obrad Sejmu.

Niemniej jednak, nie podzielam wszystkich opinii w niej zawartych w szczególności dotyczących możliwości rejestrowania przez publiczność obrad Sejmu. W tym zakresie rozpocząłem procedurę zmierzającą do zmiany odpowiednich przepisów.

Z poważaniem

/-/

Warszawa, 4 kwietnia 2006 r.

BAS-WAPiL-766/06

Pan Minister
Lech Czapla
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Opinia prawna

w sprawie pisma Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu, w którym Rzecznik odnosi się do wybranych postanowień zarządzenia nr 8 Marszałka w sprawie dostępu publiczności na galerię Sali obrad Sejmu

Rzecznik Praw Obywatelskich powtórnie monituje Marszałka Sejmu w sprawie konstytucyjności § 10 ust. 1 oraz § 12 ust. 1 Zarządzenia Nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 26 maja 1995 r. w sprawie wstępu publiczności na galerię w Sali posiedzeń Sejmu, wstępu dziennikarzy do Sali posiedzeń i kuluarów podczas obrad Sejmu.

Wewnętrzne przepisy Zarządzenia Nr 8 regulują niezwykle szczegółowe aspekty zachowania się ludzi przybywających do Sejmu dla obserwowania z galerii obrad posiedzenia plenarne Izby. Przepisy te nakładają na osoby m.in. obowiązek „pozostawienia w szatni okryć wierzchnich, teczek, parasoli, lasek, aparatów fotograficznych i innych podobnych przedmiotów”.

Paragraf 12 ust. 1 nakłada na uczestników galerii posiedzeń sejmowych powinność „zachowania ciszy i powagi a w szczególności wstrzymania się od wyrażania poparcia lub dezaprobaty w stosunku do toczących się obrad Sejmu przez oklaski lub w jakikolwiek inny sposób oraz dostosowania się do uwag i funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej w zakresie porządku i bezpieczeństwa”.

Dla odpowiedzi na zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich sformułowana została opinia prawna sejmowego Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych (z dnia 2 marca 2006 r.). Ta bardzo dobra merytorycznie opinia powinna była rozwiać obawy Rzecznika Praw Obywatelskich o naruszenie praw i wolności osób przybywających do Sejmu dla obserwacji jego obrad. Skoro nie rozwiała, czego dowodem jest kolejne pismo Rzecznika do Marszałka z dnia 17 marca 2006 r. to zachodzi prawdopodobieństwo „godnego” różnienia się Sejmu i RPO w tej sprawie.

W dniu 10 lutego 2005 r. pisałem opinię prawną o możliwościach żądania przez RPO badania tzw. sprawy sejmowej. W tej obszernej opinii z natury rzeczy pojawił się problem konstytucyjnych relacji pomiędzy Sejmem a RPO. Na tle tej analizy ustaliłem wówczas, iż zakreślona konstytucyjnie i ustawowo podległość RPO Sejmowi wyraża się w powiązaniu strukturalnym z Sejmem (powoływanie i odwoływanie RPO) i w pewnym zakresie funkcjonalnym – zadania RPO mieszczą się wewnątrz funkcji kontrolnej parlamentu; Rzecznik składa Sejmowi sprawozdania z działalności i ponosi przed nim odpowiedzialność. Konstytucja zakreślając podległość Rzecznika Sejmowi, ustanawia uprawnienia wobec Rzecznika, nie przewiduje natomiast uprawnień Rzecznika wobec Sejmu. Przywołując konstytucyjną zasadę autonomii regulaminowej (i wynikających z niej autonomii budżetowej, terytorialnej, finansowej) jako ważnego elementu dla stosunków pomiędzy Sejmem a innymi organami państwa, w tym Rzecznikiem, trzeba dojść do wniosku iż Rzecznik będący organem w istocie podległym Sejmowi nie ma prawa kontroli Sejmu. Rzecznik świadomy konstytucyjnej relacji z Sejmem powinien zatem zachować najdalej idącą powściągliwość w działaniach, które wkraczałyby w sferę autonomii Sejmu bądź ją ograniczały.

Podstawową kwestią jest zbadanie, czy art. 172 ust. 3 Regulaminu Sejmu, regulujący instytucję galerii dla publiczności jest zgodny z Konstytucją? Regulamin był wielokrotnie nowelizowany, także po wejściu w życie Konstytucji. Treść przepisu art. 172 ust. 3 regulaminu Sejmu nie pozostawia dla mnie wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją, stanowisko przeciwne wymagałoby pozyskania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który uznałby ten przepis za niekonstytucyjny. Rzecznik Praw Obywatelskich jest jednym z uprawnionych wnioskodawców do Trybunału. W świetle niezmienionego stanowiska TK o roli i znaczeniu autonomii izby (zob. K. 38/03), wywodzącego się z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r. (U.10/92), gdzie Trybunał obszernie wywodził pogląd, iż w przypadku kontroli

konstytucyjności regulaminu parlament ustanawiając takie czy inne przepisy w zakresie własnej organizacji i trybu działania, rozporządza szerokim marginesem swobody. A zatem w dziedzinie autonomii regulaminowej „Trybunał winien liczyć się ze szczególnie silnym domniemaniem zgodności regulaminu z Konstytucją”. (z uzasadnienia orzeczenia U. 10/92).

Ta trybunalska koncepcja silnego domniemania zgodności Regulaminu z Konstytucją w obszarze materii regulaminowej (a sprawa galerii dla publiczności jest nią bez wątpienia) nie rokowałyby dobrze wnioskowi podważającemu zgodność art. 172 ust. 3 Regulaminu Sejmu z Konstytucją.

Institucja galerii dla publiczności uregulowana jest w Regulaminie, to jest w pełni zgodne z art. 112 i 61 ust. 4 Konstytucji. Nigdzie nie spotkałem w doktrynie jakichkolwiek wątpliwości co do przynależności tej sprawy do materii regulaminowej. Stąd parlament ma w sprawie istnienia i funkcjonowania galerii oraz określania zachowania publiczności na niej bardzo duży margines swobody. Jakimś chyba błędem jest więc stwierdzenie zawarte w piśmie Rzecznika, gdzie pisze on (w końcowej części pisma) o tym, iż hipotetyczne wprowadzenie ograniczeń wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymagałoby ustawy („niezbędna jest regulacja ustawowa”). Stwierdźmy, materia ta nie mogłaby zostać uregulowana w drodze ustawy, bo to dopiero, jako naruszenie wyłączności regulaminu w obrębie konstytucyjnej materii regulaminowej byłoby niezgodne z Konstytucją, o tego rodzaju poszanowanie rozgraniczenia wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny.

W art. 172 ust. 3 Regulaminu, Sejm określił zasadę udziału publiczności (a więc musi być galeria, a publiczność na nią wpuszczana) oraz rolę tej publiczności na galerii. Publiczność ma „obserwować” obrady w izbie „na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych”. Rolę publiczności na galerii trafnie uchwyciła opinia Biura Prawnego Kancelarii Sejmu (pkt 4 opinii). Obserwowanie to bierne przyglądanie się, śledzenie pewnego zjawiska czy wydarzenia. Obserwowanie nie może prowadzić do udziału w zjawisku czy wydarzeniu, nie mielibyśmy bowiem wówczas do czynienia z obserwowaniem a współudziałem czy współuczestnictwem. Jeżeli Regulamin przewidział określenie przez Marszałka zasad obserwowania, to Marszałek w § 12 Zarządzenia ustanowił zasadę zachowania ciszy i powagi a w szczególności nie kwitowania zdarzeń na Sali oklaskami. I co w tym jest nieprawidłowego, przecież możliwość czynnego udziału publiczności w posiedzeniu nadawałaby jej inny status, prowadziłoby do włączenia

publiczności w tok obrad, polityzowałoby publiczność. Tymczasem to jest sala obrad Sejmu, w której publiczność jest miłym gościem, ale nie uczestnikiem obrad. Sali obrad z jej właściwościami Sali obrad najwyższego organu przedstawicielskiego nie można przekształcać w miejsce wiecu czy zgromadzenia.

Jeszcze chyba trudniej zrozumieć zastrzeżenia do ograniczeń wyrażonych w § 10 ust. 1 Zarządzenia Nr 8. Nie wiem, czy sformułowany nakaz pozostawienia pałt to jakiegokolwiek ograniczenie prawa czy wolności człowieka? To sformułowanie jakiegoś oczywistego nakazu, który wywodzi się ze sfery dobrych obyczajów i kultury osobistej a nie prawa. Nakaz pozostawienia w szatni aparatów fotograficznych, kamer nie może być mierzony do art. 61 ust. 2 Konstytucji, Konstytucja wyraża przede wszystkim zasadę możliwości nagrywania przebiegu obrad przez środki masowego przekazu. Sejm w § 10 ust. 1 Zarządzenia Nr 8 nakazał publiczności na galerii wyzbycia się instrumentów mogących zakłócać tok obrad, mogących dekoncentrować postów występujących na Sali posiedzeń, która nie jest przecież dużą przestrzenią salą. Dopuścimy aparaty z fleszami i terkoczące kamery, a machania szeleszczącymi chorągiewkami zabronimy?

Reasumując - analiza prawna prowadzi do zbieżności z konkluzją opinii prawnej Biura Prawnego Kancelarii Sejmu z 2 marca 2006 r., iż Rzecznowski zarzut niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów Zarządzenia Nr 8 Marszałka Sejmu jest jednoznacznie nieuzasadniony.

Sporządził: Janusz Mordwiłko – ekspert ds. legislacji

Akceptował: p.o. Dyrektora

Jakub Borawski

