

Status ustrojowy klubów parlamentarnych

Artykuł ma na celu przybliżenie formalnoprawnych oraz częściowo praktycznych aspektów funkcjonowania klubów parlamentarnych. Zawiera on analizę tej formy organizowania się posłów i senatorów. Autor przedstawia ideę tworzenia zrzeszeń parlamentarzystów sięgając aż do czasów międzywojnia. Opierając się o obecny stan prawny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, analizuje rolę tychże zrzeszeń w polskim parlamencie. Porównuje również sformułowane przez doktrynę w tej materii poglądy, przedstawiając nowe spojrzenie na kwestię m.in. minimalnej liczebności członków klubu parlamentarnego czy obowiązek informacyjny władz nowopowstałego klubu wobec organów Sejmu. Opisuje także zjawisko dyscypliny klubowej na przykładzie dwóch regulaminów zrzeszeń.

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest omówienie jednej z form zrzeszania się parlamentarzystów – klubów parlamentarnych. Zasady ich funkcjonowania zostaną przedstawione na tle prawnym i częściowo praktycznym. Wzbogacone zostaną rysem historycznym. Uprawnienia im przysługujące w toku prac parlamentarnych będą przedmiotem oddzielnego omówienia (*artykuł p.t. „Działalność klubów parlamentarnych” ukaże się w kolejnym numerze Młodego Jurysty – podkr. Redakcja*) dlatego w niniejszym artykule poruszane są jedynie wyrywkowo. Podkreślenie wiodącej roli klubów parlamentarnych niejednokrotnie wymaga odwołania się do pozostałych form zrzeszeń, których utworzenie przewidują odpowiednie regulacje wewnętrzne izb. W dalszej części artykułu pojęcie klubu parlamentarnego rozumiane będzie, co do zasady, jako klub składający się z posłów i senatorów. Jednakże sformułowania odnoszące się ogólnie do klubów mogą mieć zastosowanie także odpowiednio do klubów poselskich i senackich, co zostanie wykazane w dalszej części tekstu. Powyższa rozbieżność wynika z ukształtowania przez prawodawcę formalnie odrębnego nazewnictwa, pomimo że zasadniczo przepisy merytorycznie utożsamiają kluby jedno- i międzyizbowe. Podejmowane zagadnienie, pomimo uprzedniego zainteresowania nim przez doktrynę¹, ma istotne znaczenie dla rozwoju piśmiennictwa w zakresie prawa parlamentarnego, w szczególności, jeśli chodzi

¹ Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003; M. A. Kamiński, *Status prawny klubów i kół parlamentarnych w Sejmie RP*, Toruń 2015.

o wskazanie wiodącej roli klubów parlamentarnych w pracach parlamentu, interpretację wybranych przepisów regulaminowych odnoszących się do ich tworzenia bądź charakterystykę problemu dyscypliny partyjnej.

Trudna zresztą do wyobrażenia jest sytuacja, w której w parlamencie frakcje polityczne nie istnieją², deputowani głosują bez konkretnych instrukcji politycznych, a ich decyzje nie są efektem wypracowanego wspólnego stanowiska. Przy dużej liczbie parlamentarzystów organizacja grupy politycznej wymaga sformalizowania, utworzenia konkretnych ciał politycznych w izbie, które zapewnią ciągłość i sprawność jej prac. Wtedy pełnienie funkcji ustrojowych parlamentu znajduje swoje urzeczywistnienie poprzez jego zdolność do wypełniania konstytucyjnych zadań. Przykłady parlamentów dojrzałych demokracji także potwierdzają tę tezę³.

2. Geneza

Idea powstawania zrzeszeń parlamentarnych (w postaci klubów) towarzyszy polskiemu parlamentarystom już od czasów okresu międzywojennego. Była to podstawowa forma organizacji parlamentarzystów, oparta na zasadzie partyjnej przynależności⁴.

Artykuł 49 Tymczasowego Regulaminu Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 14.2.1919 r.⁵, określający zasady powstania komisji i wyboru ich członków, zrzeszenia deputowanych nazwał „grupami poselskimi”. Był to jedyny przepis odnoszący się wprost do form organizowania się parlamentarzystów. Podobnie ani Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.3.1921 r.⁶, która w art. 29 zdanie pierwsze odsyła do Regulaminu Obrad Sejmu (uchwalony 16.2.1923 r.⁷), ani tenże regulamin, nadal *expressis verbis* nie definiowały form zrzeszania się parlamentarzystów. Jedynie w kilku przepisach wspomnianego regulaminu wymienia się klub jako podstawową formę organizacji deputowanych⁸. Tak lakonicznie i wybiórczo określony status klubów został utrzymany wraz

² Por. L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, s. 9, komentarz do art. 105; K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 324. Stwierdza się, że kluby parlamentarne to „konieczne elementy funkcjonowania parlamentu”.

³ Por. stanowisko P. Chybalskiego (*Opinia prawna w sprawie uprawnień posłów niezrzeszonych – według pytań szczegółowych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2015, nr 1 (45), s. 188): „Zjawisko zrzeszania się parlamentarzystów we frakcje parlamentarne jest typowe dla współczesnego parlamentarysty”.

⁴ Por. Z. Wachlowski, *Stronictwa polityczne w państwie współczesnym*, Warszawa 1939, s. 164-165.

⁵ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 100 i n.

⁶ Dz. U. Nr 44, poz. 267.

⁷ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 134 i n.

⁸ Por. np. art. 71, 91, 92.

z nowelizacją Regulaminu Obrad Sejmu z 13.12.1930 r. (także z późniejszymi zmianami z 23.10.1931 r.)⁹. Uchwalenie 23.4.1935 r. Ustawy Konstytucyjnej¹⁰ oraz regulaminu Sejmu 5.10.1935 r. (ze zm. z 29.11.1938 r.)¹¹ także nie wpłynęło na ewolucję omawianej kwestii. Lakoniczna regulacja prawna formacji politycznych w parlamencie dokonana przez prawodawcę w okresie międzywojennym nie wpływała jednak na obecność stronnictw politycznych, uformowanych w kluby (inaczej nazwane grupami politycznymi). Wśród nich przykładowo można wymienić: Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, Białoruski Klub Chłopsko-Robotniczy, Klub Parlamentarny „Wyzwolenie”, Klub Parlamentarny Chrześcijańskiej Demokracji, Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piaś”, Klub Białoruski czy Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów¹².

Ustawa Konstytucyjna z 19.2.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹³ oraz Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 25.6.1948 r.¹⁴ pomijały kwestie dotyczące klubów. W czasie obowiązywania Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.7.1952 r.¹⁵ i wydanego na jej podstawie Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 21.11.1952 r.¹⁶ istnienie klubów uznawane było za niedopuszczalne¹⁷. Dopiero od 1957 r. istniały przepisy regulaminowe¹⁸ normujące formy organizacji posłów. Podstawową formą był klub poselski zorganizowany wg przynależności partyjnej. Z uwagi na ówczesny system polityczny, inne zrzeszenia, takie jak koła oraz zespoły poselskie, mogły zostać utworzone na zasadach innych niż polityczne za zgodą Prezydium Sejmu (po uprzednim wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów). Było to pierwsze od czasów międzywojnia uregulowanie istnienia organizacji posłów wyrażone *expressis verbis* w regulaminie izby¹⁹. Następnie przyjęto ustawę o obowiązkach i prawach posłów²⁰, która w art. 17 ust. 1 i 2 powtarzała dotychczasowe unormowania regulaminowe odnoszące się do zrzeszeń poselskich.

⁹ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 121 i n.

¹⁰ Dz. U. Nr 30, poz. 227.

¹¹ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 157 i n.

¹² https://bs.sejm.gov.pl/F?func=scan&scan_code=AKL&x=45&y=14&scan_start=, (5.12.2017 r.).

¹³ Dz. U. Nr 18, poz. 71.

¹⁴ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 155 i n.

¹⁵ Dz. U. Nr 33, poz. 232.

¹⁶ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 153 i n.

¹⁷ Jedyną formą zrzeszania się posłów były tzw. wojewódzkie zespoły poselskie.

¹⁸ Zob. art. 12 i 13 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1.3.1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j.: M.P. Nr 21, poz. 94.

¹⁹ Por. np. art. 23 i 24.

²⁰ Ustawa z 31.7.1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 37, poz. 173.

Uchwalony 17.7.1986 r. regulamin Sejmu PRL²¹, obowiązujący tymczasowo (ze zmianami²²) do wejścia w życie obecnego regulaminu Sejmu RP²³, z uwagi na wspomniane regulacje ustawowe, nie zawierał przepisów dotyczących zasad organizowania się posłów²⁴.

3. Istota i podstawy prawne działania zrzeszeń parlamentarzystów

Na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r.²⁵ Trybunał Konstytucyjny ocenił, że „swoboda tworzenia grup parlamentarnych jest elementem ogólnej wolności tworzenia partii politycznej”²⁶. Wiąże się ona z zasadą demokratycznego państwa prawnego, mandatu wolnego i autonomii wewnętrznej parlamentu. Mimo że sąd konstytucyjny oceniał daną regulację w świetle jej zgodności z Małą Konstytucją to zbieżność jej postanowień z obecnie obowiązującą Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.²⁷, która normuje gwarancje wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz autonomii regulaminowej izb, sprawia, że wnioski zawarte wyroku z 1992 r. są nadal aktualne²⁸.

Cechą charakterystyczną unormowań form organizacji parlamentarzystów jest ich „dwutorowość”²⁹. Na podstawie art. 106 Konstytucji „[w]arunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu” określa ustawa z 9.5.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³⁰, która w art. 17 stanowi, że - odpowiednio - posłowie w Sejmie, senatorowie w Senacie oraz wspólnie posłowie i senatorowie w obu izbach, mogą tworzyć kluby, koła lub zespoły. Kształtuje ona prawo każdego członka parlamentu do zrzeszania się we frakcjach

²¹ M.P. Nr 21, poz. 151.

²² Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 25.9.1987 r. zmieniająca Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 29, poz. 225; Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 5.12.1987 r. zmieniająca Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 36, poz. 303; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 18.4.1990 r. zmieniająca Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 16, poz. 121.

²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.7.1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j.: M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm., dalej jako: RSEJ.

²⁴ Regulował tylko szczątkowo pewnie uprawnienia zrzeszeń, por. np. art. 4 ust. 5, art. 5 ust. 3, art. 20 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 3.

²⁵ Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.

²⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26.1.1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2.

²⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

²⁸ Co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24.10.2010 r., Pp 1/08, OTK-A 2010, nr 9, poz. 115.

²⁹ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat kierunku i zakresu zmian w regulacjach prawnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania zespołów poselskich (parlamentarnych)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2015, nr 2 (46), s. 195.

³⁰ T.j.: Dz. U., poz. 1510, ze zm., dalej jako: UWMPs.

parlamentarnych³¹. Zarówno regulacja ustawowa jak i art. 112 i 124 Konstytucji odsyłają w tym zakresie do zapisów regulaminowych poszczególnych izb.

Istotne znaczenie dla kształtowania się reprezentacji deputowanych w parlamencie ma zasada wolnego mandatu posła i senatora wyrażona w art. 104 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z jej doktrynalnym założeniem parlamentarzyści posiadają niczym nieskrępowany mandat (poza rzecz jasna obowiązującymi ich przepisami prawa, związanymi z wykonywaniem mandatu), w szczególności instrukcjami wyborców. W piśmiennictwie podkreśla się, że tenże brak skrepowania jest mocno ograniczony, choćby poprzez przynależność do klubu i przestrzeganie dyscypliny partyjnej, co czyni go wręcz mandatem związanym³². Jednakże zjawisko dyscypliny klubowej jest nieodłącznie związane z działalnością zrzeszeń³³. Doktryna formułuje różne jej definicje, jednak warte zauważenia jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w przytaczanym już postanowieniu z 24.11.2010 r. Na tym tle jest ona rozumiana „(...) jako podejmowanie przez władze klubu ustaleń programowych i środków ich realizacji, w szczególności w postaci zalecenia odpowiedniego głosowania przez członków klubu (koła), zobowiązanych do ich przestrzegania, wraz z możliwością nałożenia sankcji klubowych za niepodporządkowanie się tym ustaleniom i zaleceniom – przy założeniu, że parlamentarzysta może w dowolnym momencie zwolnić się z tego obowiązku przez wystąpienie z partii lub klubu (koła)”. Wydaje się, że opisywane zjawisko nie kłóci się z zasadą mandatu wolnego. Wszak członkostwo w zrzeszeniu oparte jest na zasadzie dobrowolności, tak więc żaden z parlamentarzystów nie jest zobligowany do jego utrzymywania i wypełniania zarazem wewnętrznych zaleceń władz. Pozostawanie w zrzeszeniu wiąże się z poniesieniem określonych sankcji za niezastosowanie się do tychże zaleceń, na których ewentualność wystąpienia poseł lub senator wstępując do klubu czy koła się zgadza. Kolizja z zasadą wolnego mandatu pojawiłaby się dopiero wtedy, gdy owa dyscyplina rodziłaby skutki prawne z mocy ustawy. Skutki regulaminowe, np. w postaci kar pieniężnych są dopuszczalne i w praktyce stosowane, gdyż są wyrazem wewnętrznych zasad organizacji zrzeszenia.

³¹ K. Grajewski, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, komentarz do art. 17, s. 232.

³² K. Grajewski, *Formy organizacji parlamentarzystów w Sejmie i Senacie (kluby, koła i zespoły) a mandat wolny* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 234. Polemikę w tym zakresie prowadzi J. Rzucidło, J. Węgrzyn, *Parlamentarny mandat wolny jako jeden z mechanizmów wpływających na proces zarządzania państwem* [w:] *Perspektywy jurycentryzmu*, red. P. Kaczmarek, P. Jabłoński, M. Pichlak, M. Paździora, Wrocław 2011, s. 79 i n.

³³ Szerzej o tym zagadnieniu por. monografie M. A. Kamiński, op. cit.; K. Grajewski, op. cit. oraz komentarz K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, op. cit., komentarz do art. 17.

Dlatego też podzielam stanowisko J. Mordwiłko, iż „[d]opóki dyscyplina klubowa nie nabiera wymiaru prawnego, a ogranicza się do działań politycznych, to daje się pogodzić z zasadą wolnego mandatu.”³⁴. Zdecydowanie bardziej skomplikowana zdaje się być kwestia spójności opisywanego zjawiska z konstytucyjną zasadą suwerenności narodu. *De iure* poseł jest reprezentantem całego narodu, *de facto* stosując się do „narzuconej z góry” dyscypliny staje się rzecznikiem interesów poszczególnych klubów czy partii.

W praktyce zjawisko dyscypliny klubowej w szczególności dotyczy dużych, wiodących klubów, których względna jednomyślność podczas głosowań w izbie stanowi o wypełnieniu określonej linii politycznej frakcji. Dzięki temu możliwe jest sprawne i w miarę funkcjonalne działanie Sejmu, a co za tym idzie, wypełnianie jego zadań ustrojowych, co potwierdza Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już postanowieniu o sygn. Pp 1/08 – „(...) podporządkowanie się parlamentarzysty dyscyplinie klubowej w głosowaniach zapewnia przewidywalność ich wyników i umożliwia sprawne działanie izb parlamentu, co stanowi samoistną wartość konstytucyjną”. Ponadto zjawisko to z samej swojej natury ma czysto polityczny oraz ideologiczny charakter. Jednakże często kluby, aby wyegzekwowanie zachowania zgodnego z dyscypliną było efektywne, decydują się na usankcjonowanie tegoż zjawiska w przyjmowanych przez siebie aktach wewnętrznych.

Analizując dwa obecnie obowiązujące regulaminy klubów parlamentarnych – Prawo i Sprawiedliwość³⁵ oraz Platforma Obywatelska³⁶ – należy przede wszystkim rozróżnić dyscyplinę: obecności – polegającą na obowiązkowym stawiennictwie podczas głosowania oraz głosowania – polegającą na głosowaniu zgodnie z instrukcjami klubu.

Artykuł 3 ust. 3 regulaminu klubu PiS stanowi, że „[c]złonkowie Klubu PiS działają zgodnie z Regulaminem Klubu PiS, uchwałami oraz zarządzeniami i wytycznymi władz Klubu (...)”. W art. 6 ust. 1 pkt 6 formułuje się ogólną zasadę dyscypliny obecności: „[c]złonek Klubu zobowiązany jest do: uczestniczenia w głosowaniach na forum Sejmu lub Senatu oraz ich organów zgodnie z decyzjami władz Klubu PiS”. Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt g do kompetencji Przewodniczącego klubu należy m.in. „sporządzanie instrukcji do głosowania (...)”. O drugiej odmianie dyscypliny klubowej szerzej stanowi art. 19. Instrukcja głosowania „ma moc obowiązującej wytycznej”, jednakże w sprawach o mniejszej wadze dopuszcza się zwolnienie członka klubu od przestrzegania dyscypliny przez Przewodniczącego lub wyznaczoną przez niego osobę

³⁴ J. Mordwiłko, *Status prawny posła i senatora, Raport nr 114*, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 1997, nr X/97, s 14.

³⁵ [Http://kppis.pl/regulaminkppis.pdf](http://kppis.pl/regulaminkppis.pdf), (5.12.2017 r.).

³⁶ [Http://www.klub.platforma.org/images/kppo3/files/RegulaminKPPPO.pdf](http://www.klub.platforma.org/images/kppo3/files/RegulaminKPPPO.pdf), (5.12.2017 r.).

(ust. 2). Ponadto instrukcja powinna zawierać oznaczenie punktów i numerów głosowań, na których obowiązuje odpowiedni rodzaj dyscypliny. Od wymogu obligatoryjnej obecności mogą zwolnić tylko bardzo ważne przyczyny natury osobistej (ust. 3). Jednocześnie takim niedookreślonym zapisem stworzono furtkę dla nieprzestrzegania dyscypliny obecności. W przypadku, gdy co najmniej 15% członków lub połowa grupy komisyjnej PiS, nie zgadzając się z instrukcją, zgłosi wniosek o jej zmianę, Prezydium klubu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania podejmuje ostateczną decyzję. Dyscyplina klubowa obowiązuje również podczas posiedzenia komisji (art. 7 ust 7). Gdy dojdzie do naruszenia przez członka m.in. instrukcji Rzecznik Dyscyplinarny klubu PiS prowadzi taką sprawę, która może zakończyć się ukaraniem (art. 9 ust. 7): upomnieniem, naganą, zawieszeniem w prawach członka klubu na okres do 1 roku, karą wykluczenia z klubu, dodatkową karą finansową w wysokości do 1000 zł.

Podobne unormowania wprowadza regulamin klubu PO. Zgodnie z art. 3 „[c]złonek Klubu ma obowiązek: (...) 6) uczestniczyć w głosowaniu i głosować zgodnie z uchwaloną przez Prezydium Klubu dyscypliną obecności i/lub głosowania (...)”. Obydwa rodzaje dyscypliny mogą zostać wprowadzone również podczas posiedzeń komisji (art. 5 ust. 4 pkt 3). Organem odpowiedzialnym za ustalenie odpowiednich rekomendacji dotyczących dyscypliny jest Prezydium Klubu (art. 9 ust. 7 pkt 7), a zgodnie z art. 8 ust. 10 są one wiążące dla Grupy Senatorów. Taką decyzję w stosunku do członków – senatorów może podjąć także na wniosek Przewodniczącego klubu Prezydium Grupy w sprawie niecierpiącej zwłoki, gdy zwołanie Prezydium klubu jest niemożliwe. Powołuje się także Rzecznika Dyscypliny i Etyki (art. 10 ust. 3) do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych członków. Artykuł 7 ust. 1 pkt 1-6 określa kary, jakie mogą zostać na nich nałożone w przypadku m.in. naruszenia przepisów regulaminu: upomnienie ustne, upomnienie pisemne, nagana pisemna, kara pieniężna do 1000 PLN, zawieszenie w prawach członka klubu na okres do 3 miesięcy, wykluczenie z grona członków klubu. Ustęp 2 omawianego artykułu stanowi, że „[k]ażdorazowe, jednostkowe naruszenie dyscypliny obecności i/lub głosowania jest odrębnym przewinieniem (...)”.

Podsumowując dogmatyczne i praktyczne rozważania na tle art. 104 ust. 1 Konstytucji należy podkreślić, że zasada mandatu wolnego statuuje dobrowolność podjęcia decyzji przez każdego parlamentarzystę, co do jego przynależności do zrzeszenia bądź pozostawania niezależnym. Taka interpretacja ugruntowuje podstawy zakładania i działalności zrzeszeń. Czynności te są aktem woli deputowanych w zakresie stworzenia wewnątrzparlamentarnych struktur politycznych. Również Trybunał Konstytucyjny nie wprost, ale pośrednio zasadę

tę połączył z możliwością formowania zrzeszeń. Sama zaś dyscyplina partyjna teźże istoty zasady mandatu wolnego nie narusza, o ile ma ona wymiar polityczny³⁷.

Inną kwestią jest status klubów i kół na gruncie prawa cywilnego. Są one jednostkami organizacyjnymi funkcjonującymi w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa (same jej nie posiadając). Czynność ich założenia wiąże się z obowiązkiem dokonania wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. W rejestrze zamieszcza się także informację zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności³⁸. Podklasa PKD 84.11.Z, którą oznacza się m. in. kluby parlamentarne, obejmuje działalność ustawodawczą i wykonawczą prowadzoną przez naczelną i centralną administrację państwową oraz terenowe organy administracji publicznej. Należy pamiętać, że klasyfikacje te są użyte w celach statystycznych zgodnie z ustawą z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej³⁹ i mają szeroki zakres podmiotowy. W krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (rejestr REGON) są sklasyfikowane jako organ władzy, administracji rządowej⁴⁰. Kluby parlamentarne uzyskują numer NIP. Są one płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych (np. gdy zawierają umowy cywilnoprawne ze współpracownikami).

4. Zasady tworzenia zrzeszeń parlamentarzystów

Jak wskazano, Konstytucja *expressis verbis* nie odnosi się do zasad tworzenia zrzeszeń parlamentarnych, jednakże istotnymi podstawami i gwarancjami dla tegoż procesu są art. 104 ust. 1 i art. 106. Materia ta została uregulowana w art. 17 UWMPS, który jak zaznaczono, odsyła do poszczególnych regulaminów izb.

W myśl art. 8 RSEJ klub poselski tworzony jest na zasadzie politycznej tzn. najczęściej gromadzi członków z tych samych list wyborczych czy reprezentujących podobne poglądy polityczne⁴¹. Przewidziany został minimalny próg liczbowy dla jego

³⁷ W ocenie autora sankcje za niezastosowanie się do dyscypliny, w tym kary pieniężne, są formą zmaterializowania wymiaru politycznego dyscypliny.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24.12.2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, Dz. U. Nr 251, poz. 1885 ze zm.

³⁹ T.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1068.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.11.2015 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń, Dz. U., poz. 2009.

⁴¹ J. Mordwiłko, *Dopuszczalność wystąpień posłów w toku debaty sejmowej w imieniu więcej niż jednego klubu poselskiego lub koła*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2008, Rok IV 3–4 (19–20), s. 40. „Sformułowania, że kluby i koła tworzone są »na zasadzie politycznej«, nie można tylko utożsamiać z przynależnością posłów do partii politycznych. Regulamin nie czyni bowiem zależności między możliwością tworzenia klubów czy kół a przynależnością partyjną. Sformułowanie »na zasadzie politycznej« należy rozumieć stosunkowo szeroko, jako odnoszące się do tych, którzy zajmują się polityką, uprawiają działalność polityczną”.

członków - 15. Poza główną formą zrzeszania się, jaką jest klub, występują także: koła poselskie, tworzone na takiej samej zasadzie, jak kluby z wymaganym minimalnym trzyosobowym składem oraz zespoły, zorganizowane na innych zasadach – *a contrario* – niepolitycznych. W odniesieniu do zespołów, prawodawca „daje możliwość reprezentowania w izbie interesów, poglądów i stanowisk, innych niż polityczne”⁴² (np. zrzeszanie się posłów ze względu na ich zainteresowania).

W praktyce głównym czynnikiem różnicującym kluby (z korzyścią dla nich) od kół jest ich liczebność, pociągająca za sobą m. in. odpowiedni próg finansowania ich działalności z budżetu Kancelarii Sejmu (odpowiednio także Senatu)⁴³, który zostanie omówiony w części dotyczącej biur klubów parlamentarnych.

Wiele przepisów regulaminowych nie przyznaje kompetencji danemu typowi zrzeszenia, a określa jedynie np. wymaganą liczbę podpisów, co automatycznie faworyzuje liczebniejsze kluby w przeciwieństwie do mniej licznych kół. Tym, co je łączy, jest możliwość ustanawiania wspólnej reprezentacji w Konwencie Seniorów poprzez podejmowane wzajemnie porozumienia (art. 8 ust. 5 RSEJ) w celu zapewnienia możliwości reprezentowania poglądów zrzeszeń, które z uwagi na brzmienie art. 15 ust. 1 RSEJ są wyłączone od zasiadania w nim⁴⁴. Charakterystyczne jest regulaminowe ograniczenie możliwości przynależności każdego posła wyłącznie do jednego zrzeszenia (klubu albo koła). Użyty w art. 8 ust. 4 łącznik „lub” należy rozumieć jako alternatywę rozłączną. Trudno byłoby wyobrazić sobie sytuację, w której poseł jest jednocześnie członkiem klubu i koła, czy dwóch klubów, które tworzone są na zasadzie politycznej, nawet jeśli reprezentują one zbieżne poglądy (stanowiska). Oczywiście, każdy z posłów może pozostawać niezrzeszony, wstąpienie do klubu czy koła jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Istnieje również możliwość zmiany przynależności frakcyjnej w trakcie trwania kadencji.

RSEJ w art. 9 wskazuje organy Sejmu, których kompetencje, tryb powoływania i procedowania określone są w kolejnych jego artykułach. Przewidziane w art. 8 polityczne formy zrzeszania się posłów, a szczególnie kluby, odgrywają ważną rolę w pracach izby,

⁴² W. Sypniewski, *Informacja w sprawie trybu i zasad tworzenia klubów parlamentarnych oraz kół i zespołów poselskich*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn BSiE” 1994, nr 4, s. 67.

⁴³ Zob. zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z 26.4.2016 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz ich biur, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/.../z_nr1_wspolne_26_04_2016.doc, (5.12.2017 r.).

⁴⁴ W praktyce parlamentarnej od czasu uchwalenia tego przepisu nie doszło do utworzenia ani jednego takiego porozumienia. Przedstawiciele kół poselskich, kół parlamentarnych, które w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu nie reprezentowały oddzielnej listy wyborczej, a także klubów parlamentarnych, które nie liczą co najmniej 15 posłów (w przypadku uznania, iż możliwość zawiązania klubu parlamentarnego istnieje, zob. uwagi autora co do minimalnej liczebności członków) są wyłączeni od zasiadania w Konwencie Seniorów. Tworzenie porozumień ma zagwarantować im możliwość pośredniego udziału w pracach tego ciała.

stąd choć nie stanowią organów Sejmu, można nazwać quasi-organami Sejmu. Należy jednak dostrzec znaczące różnice w przysługujących im uprawnieniach, zadaniach i sposobie tworzenia. Uchwałodawca tworzy je w diametralnie różnych celach, ale ich wspólna realizacja składa się na całość poprawnego funkcjonowania izby. Natomiast fakt licznego przyznawania uprawnień w toku prac parlamentarnych dla klubów czy kół (wykonywanych najczęściej przez przewodniczących, m.in. możliwość wniesienia poprawek do projektów ustaw podczas ich drugiego czytania, czy wskazywanie kandydatów na członków komisji śledczych) sprzyja zaproponowanemu nazewnictwu. Należy je traktować, jako ciała będące elementem wewnętrznej organizacji izby i tylko przypominające swym kształtem oraz posiadanymi kompetencjami organy Sejmu we właściwym znaczeniu⁴⁵. Przemawia za tym również związaną wykładnią legalną, dokonywaną przez Prezydium Sejmu adresatów regulaminu: Sejm *in pleno*, inne jego organy wewnętrzne, posłów oraz także omawiane kluby i koła⁴⁶. Jeśli jest ona wiążąca dla organów wskazanych w art. 9 RSEJ w takim samym stopniu, jak dla klubów i kół, to zasadne staje się nazywanie ich *quasi*-organami Sejmu. Są one ważnym elementem organizacyjnym izby identyfikowanym jako polityczna samoorganizacja się posłów w parlamencie. To zasadniczo w ich gestii (bądź ich liderów, jednakże – co istotne – nadal członków zrzeszenia) leży podejmowanie decyzji politycznych⁴⁷, które przekładają się na czynności parlamentu takie jak np. proces stanowienia prawa. Należy podkreślić, że jest to jedynie propozycja nazewnictwa w celu podkreślenia ich roli w funkcjonowaniu parlamentu i nie narusza ona enumeratywnego wyliczenia organów Sejmu⁴⁸.

Władze klubów (także kół, zespołów, porozumień) mają obowiązek podać do wiadomości Marszałka Sejmu (art. 8 ust. 7 RSEJ) ich składy osobowe i akty wewnętrzne

⁴⁵ Por. stanowisko J. Mordwiłko który stwierdza, że twórcy regulaminu Sejmu traktują klub, jako samodzielną i na własny rachunek jednostkę organizacyjną w łonie Sejmu, zob. J. Mordwiłko, *Dopuszczalność wystąpień posłów...*, s. 40-41.

⁴⁶ A. Szymt, *W sprawie wykładni przepisów Regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BSiE” 2004, Rok I – III (1), s. 13. Zob. także W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres kompetencji Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Problem dostępu do akt prokuratorskich*, „Zeszyty Prawnicze BSiE” 2006, Rok III 2 (10), s. 6.

⁴⁷ Podobnie J. Mordwiłko, *Zgodność regulaminu zespołu parlamentarnego Akcja Katolicka z art. 9 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom I*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s.58.

⁴⁸ Regulaminowe wyodrębnienie organizacyjne zrzeszeń, a także statutowe ich wewnętrznej struktury i hierarchii świadczą o cechach organu w ogólności, a także przypominają schemat organizacyjny właściwych organów Sejmu (pomijając fakt tworzenia statutów, który jest właściwy jedynie dla zrzeszeń). Sam zaś przedrostek „quasi” służy określeniu „osób, rzeczy lub zjawisk, które są czymś tylko pozornie lub nie są tym w ogóle”. Zob. W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/quasi%20.html>, (5.12.2017 r.). Stąd można stwierdzić, iż zrzeszenia pozornie w dużej mierze przypominają organy Sejmu *sensu stricto*.

regulujące ich działalność (regulamin, statut)⁴⁹. Żadne inne unormowania nie wskazują *explicite* na treść owych aktów wewnętrznych. Artykuł 17 ust. 4 UWMPS stwierdza, że nazwa, skrót nazwy i symbol graficzny klubu lub koła poselskiego, senatorskiego lub parlamentarnego korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla dóbr osobistych. Stąd takie informacje mogą zostać zawarte w przedkładanym Marszałkowi Sejmu dokumencie. Jednakże owa ochrona prawna wynika z regulacji ustawowych. Niezwarcie takich informacji w notyfikowanym dokumencie wewnętrznym nie odbiera jej mocy obowiązującej⁵⁰. Brak określonych wytycznych odnośnie do zakresu przedmiotowego regulaminu (statutu) zrzeczeń gwarantuje im częściową swobodę kształtowania swoich kompetencji. Przykładowo mogą one określać obowiązki i prawa członków wobec organów statutowych, ustalać ogólne zasady członkostwa, strukturę organizacyjną i sposób wewnętrznego procedowania. Są to kompetencje wiążące się z organizacją frakcji w parlamencie. Oczywiście takie działania nie naruszają autonomii regulaminowej, tym bardziej, że sam przedmiotowy akt je dopuszcza. Artykuł 8 ust. 5 RSEJ wymusza przejrzystość i jawność prac izby, w tym organizacji posłów. Wydaje się, że jest to główny cel tego przepisu.

Kwestią wątpliwą jest to, czy Marszałek Sejmu może odmówić przyjęcia do wiadomości regulaminu zrzeczenia, np. w przypadku, gdy ten narusza RSEJ. Kompetencja ta nie jest regulowana na poziomie ustawowym. Lakoniczne sformułowanie art. 8 ust. 7 RSEJ nie daje jasnej odpowiedzi. Jednakże *ratio legis* przepisu i forma językowa wyrażenia („podają do wiadomości”) wskazuje na obligatoryjność takiej czynności po stronie zrzeczeń. Marszałek Sejmu jest jedynie informowany o ukonstytuowaniu się klubu lub koła. Rezultatem więc wykładni językowej jest niemożność wyrażenia odmowy czy zgłaszania uwag do przedkładanego aktu przez tenże organ. Interpretacja ta wydaje się niewystarczająca. Pod względem funkcjonalnym uregulowania zawarte w statucie (regulaminie) zrzeczeń posłów nie mogą być sprzeczne z aktem, na którego podstawie zostały utworzone.

⁴⁹ Zob. B. Jakubek, *Istota, właściwości i charakter prawny regulaminów klubów i kół parlamentarnych w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 603-622. Autor zauważa, że „skoro uchwalodawca nie sprecyzował szczegółowo zasad dotyczących regulaminów klubów i kół, poprzestając jedynie na sformułowaniu obowiązku podania ich do wiadomości stosownemu organowi Izby, pozostawił te kwestie do swobodnej decyzji klubów i kół. (...) Znaczenie zasady autonomii regulaminów klubów i kół przejawia się w możliwości uchwalenia przez zrzeczenia parlamentarzystów własnych regulaminów nawet przy całkowitym pominięciu ich przez akty normatywne. Przewidziany w regulaminach Sejmu i Senatu obowiązek zrzeczeń deputowanych do uchwalenia własnych aktów wewnętrznych nie stanowi naruszenia zasady autonomii, albowiem ta realizuje się w głównej mierze w swobodzie w formułowaniu treści regulaminów, a więc m.in. w określaniu struktury, organów, zasad uczestnictwa, procesu decyzyjnego w klubie, nie zaś w samej kompetencji do uchwalenia bądź nie regulaminu”.

⁵⁰ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Możliwości potwierdzenia przez Marszałka Sejmu (Kancelarię Sejmu) prawa do używania znaku koła poselskiego „Dom Ojczysty”*, „Zeszyty Prawnicze BSIE” 2005, Rok II 4 (8), s. 60.

Nie mogą przyznawać takich uprawnień, które byłyby tożsame lub nawet wykraczałyby poza uprawnienia organów Sejmu, chyba że sam RSEJ jasno przyznaje daną kompetencję *quasi*-organom Sejmu. Nie kłóci się to z zasadą pluralizmu politycznego i wolnego mandatu parlamentarnego. Swoboda samoorganizacji posłów na terenie Sejmu musi być wyznaczona (zakreślona) przez przepisy dotyczące wewnętrznej organizacji izby. Uchwałodawca celowo lakonicznie sformułował kwestię reguł wewnętrznej organizacji zrzeszeń, wyznaczając tylko pewne granice działalności oraz przyznając im konkretne uprawnienia. Przez to sama istota wolności samoorganizacji posłów jest zachowana. Podzielając poglądy doktryny⁵¹ należy wskazać, że organ przyjmujący do wiadomości statut zrzeszenia posłów może odmówić jego notyfikacji w przypadkach bezpośrednio łączących się z naruszeniem regulaminu izby. Jego ogólna kompetencja do takiej czynności wynika z art. 10 ust. 1 pkt. 1 RSEJ, który zawiera sformułowanie, że „Marszałek Sejmu stoi na straży praw i godności Sejmu”.

Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁵² obniża minimalny próg ilościowy członków klubu senackiego do 7; w przypadku koła liczba pozostaje taka sama, jak w Sejmie. Odmienny jest organ, któremu podaje się do wiadomości skład osobowy i regulamin (statut) wewnętrzny klubu, koła czy zespołu. Jest nim Prezydium Senatu (art. 21 ust. 7 RSEN).

Obydwa regulaminy odnoszą się *explicite* do organizacji klubów, kół i zespołów wewnątrz danej izby (art. 8 RSEJ i art. 21 RSEN), nie normując jednocześnie organizacji i notyfikacji zrzeszeń parlamentarnych. UWMPS (art. 17) ogranicza się tylko do stwierdzenia, że owe zrzeszenia mogą być tworzone przez posłów wraz z senatorami. Stąd należy rozróżnić kluby i koła parlamentarne jako zrzeszenia oparte na zasadzie politycznej oraz zespoły parlamentarne „tworzone na innych zasadach”. Słusznie zauważył W. Odrowąż-Sypniewski, że „taka wykładnia art. 17 ust. 3 u.w.m.p.s. możliwa jest jednak jedynie wówczas, gdy między regulacją zawartą w regulaminie Sejmu i Senatu zachodzi „pełna symetria”⁵³. Rozumowanie to prowadzi do wniosku, że niezbędne jest stosowanie *per analogiam* przepisów zawartych w obu regulaminach. Jednak owa „pełna symetria” nie może odnosić się

⁵¹ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie przyjęcia przez klub parlamentarny nazwy „Federacyjny Klub Parlamentarny Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform i Konfederacji Polski Niepodległej”*, Warszawa 1996, niepubl.; J. Mordwiłko, *Opinia prawna dotycząca użycia nazwy „Konfederacja Polski Niepodległej” przez utworzony klub poselski „Federacyjny Klub Parlamentarny BBWR i KPN”*, Warszawa 1996, niepubl.; W. Odrowąż-Sypniewski, *O uprawnieniach Marszałka Sejmu związanych z przyjmowaniem zawiadomienia o powstaniu koła poselskiego (art. 8 ust. 7 Regulaminu Sejmu)*, „Zeszyty Prawnicze BSiE” 2005, Rok II 3 (7), s. 26-32.

⁵² Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j.: M.P. z 2017 r., poz. 827, dalej jako RSEN.

⁵³ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat kierunku i zakresu...*, s. 197.

do minimalnej liczby parlamentarzystów danej izby tworzących klub, skoro jest ona w obu przypadkach różna. B. Szepietowska⁵⁴ wyraża pogląd, jakoby klub parlamentarny miało utworzyć minimalnie 15 posłów i 7 senatorów. Inne stanowisko zajmuje W. Odrowąż-Sypniewski⁵⁵ stwierdzając, że wymagane jest jedynie spełnienie warunku minimalnej liczebności przez deputowanych z jednej z izb. Doświadczenia poprzednich kadencji także nie dają jasnej odpowiedzi⁵⁶. Literalne brzmienie art. 17 ust. 3 UWMPS („[p]osłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne.”) wskazuje przede wszystkim na sam fakt wspólnego zrzeszania się posłów i senatorów.

De lege lata minimum 15 posłów i 1 senator utworzą klub parlamentarny, jednak tylko w Sejmie będą mu przysługiwały kompetencje przewidziane dla klubów, w Senacie mimo jego powstania nie będą one już mu *de iure* przysługiwać (wtedy jedynie uprawnienia 1 senatora, tak jak dla senatorów niezrzeszonych; jeśli liczba senatorów wahałaby się między 3 a 6 to uprawnienia jak dla koła senatorskiego). W przypadku założenia klubu przez minimum 7 senatorów i 1 posła sytuacja byłaby odwrotna⁵⁷. W Sejmie również istniałby klub parlamentarny, ale jego członkom przysługiwałyby kompetencje tak, jak dla posłów niezrzeszonych albo kół poselskich (3-14 posłów). Analogiczne rozwiązanie winno być również stosowane dla kół parlamentarnych. Za taką argumentacją przemawia brzmienie zapisów dotyczących Konwentu Seniorów obu izb, że w ich skład wchodzi przedstawiciele „klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej 15 posłów” (art. 15 ust. 1 RSEJ) oraz „klubów parlamentarnych jeżeli skupiają co najmniej 7 senatorów” (art. 15 ust. 2 RSEN). Stąd można wyinterpretować, że klub parlamentarny może liczyć mniej niż odpowiednio 15 posłów i 7 senatorów. Praktyka dwóch ostatnich kadencji, zgodnie z danymi podanymi na stronach internetowych

⁵⁴ Zob. B. Szepietowska, *Skład Konwentu Seniorów w Sejmie, ze szczególnym uwzględnieniem art. 16 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 5 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach ...*, s. 113-116; też, *Status prawny klubu i koła parlamentarnego*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach ...*, s. 65-70.

⁵⁵ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat kierunku i zakresu...*, s. 196.

⁵⁶ J. M. Karolczak., *Opinia prawna dotycząca liczby członków klubu parlamentarnego z 21 listopada 2014 r.* [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015) tom I*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015, s. 365-366. „Warto bowiem wskazać, że aktualnie w Sejmie są cztery kluby parlamentarne (PO, PiS, PSL i Sprawiedliwa Polska), przy czym w Klubie PSL jest dwóch senatorów, zaś w SP – jeden senator (stan na dzień 20 listopada 2014 r.). Z danych Kancelarii Senatu wynika dodatkowo, że istnieje Klub Parlamentarny Solidarna Polska, w którego składzie nie ma żadnego senatora, co budzi wątpliwości. Tytułem przykładu można wskazać, że podobnie w VI kadencji Sejmu (i VII Senatu) funkcjonował Klub Parlamentarny Polska Jest Najważniejsza (15 posłów i jeden senator) czy w V kadencji Sejmu Klub Parlamentarny Sojuzsu Lewicy Demokratycznej (55 posłów i jeden senator) i Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej składający się z 41 posłów i dwóch senatorów”.

⁵⁷ Jednakże w dotychczasowej praktyce nie zdarzyło się, by w skład klubu parlamentarnego wchodziło co najmniej 7 senatorów i mniej niż 15 posłów.

Sejmu i Senatu⁵⁸, zdaje się wyznaczać regułę uznawania za klub parlamentarny zrzeszenia liczącego co najmniej 15 posłów i 1 senatora. Świadczy o tym istnienie, według stanu na koniec VII kadencji Sejmu RP i VIII kadencji Senatu RP Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego (38 posłów i 2 senatorów) oraz Klubu Parlamentarnego Zjednoczona Prawica (16 posłów i 1 senator). Podczas obecnej kadencji (wg stanu na dzień 5.12.2017 r.) istnieje Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego, który liczy tylko 16 posłów, po opuszczeniu go przez jedyne przedstawiciela w Senacie 21.4.2016 r. (w momencie tworzenia zrzeszenia – 16 posłów i 1 senator). Co więcej, pojęcia „klub poselski” i „klub parlamentarny” na gruncie unormowań regulaminowych należy w większości przypadków utożsamić. Sam regulamin często posługuje się terminem „klub”. Stąd, co do zasady, określone uprawnienia klubów parlamentarnych należy rozumieć jako uprawnienia klubów poselskich, o ile przepis jasno nie wyklucza kompetencji klubu poselskiego na rzecz parlamentarnego czy na odwrót. Jednym z wyjątków od przyjętej reguły jest wspomniany już art. 15 ust. 1 RSEJ, w którym jasno odróżnia się klub poselski od klubu parlamentarnego, nie uprzywilejowując jednocześnie jednak żadnego typu zrzeszeń. Co więcej, takie rozróżnienie winno być wyraźnie dokonane w obrębie jednego przepisu, by zamiar uchwałodawcy nie budził wątpliwości. W praktyce przyjęcie tożsamości obu pojęć, jeżeli przepisy *explicite* nie stanowią inaczej, wydaje się logiczne i spójne z określoną w poprzednim akapicie koncepcją kwalifikacji zrzeszenia międzyizbowego odrębnie na gruncie regulaminu każdej z izb, która zdaje się wskazywać przede wszystkim na informacyjną funkcję określenia „parlamentarny”⁵⁹.

5. Biura klubów i ich współpracownicy

Zgodnie z art. 18 ust.1 UWMPS działalność parlamentarna klubów i kół jest wspierana przez ich biura. Zrzeszenia otrzymują – proporcjonalnie do liczby członków – środki finansowe na pokrycie kosztów swojej działalności. Zasady te określają Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu (ust. 2) w drodze wspólnego zarządzenia⁶⁰. Dotyczą one zarówno klubów i kół poselskich, jak i senatorskich oraz parlamentarnych. W VIII kadencji Sejmu RP

⁵⁸ <http://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/kluby-i-kolo>, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/kluby.xsp>, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/kluby.xsp>, (5.12.2017 r.).

⁵⁹ Zatem klubowi parlamentarnemu liczącemu 6 posłów i 7 senatorów w Sejmie przysługiwać będą takie kompetencje, jak dla koła poselskiego, zaś w Senacie takie, jak dla klubu senatorów. Dodatkowo postanowienia RSEN, odnoszące się do klubów senatorów i klubów parlamentarnych, winny zostać utożsamione w przypadku braku jasnego rozróżnienia przez uchwałodawcę tychże pojęć w konkretnym przepisie.

⁶⁰ Por. przypis nr 43.

wysokość środków finansowych przeznaczonych na działalność niezwiązaną z eksploatacją samochodów służbowych, zatrudnianiem prawników i doradztwem naukowym w formie ekspertyz i opinii (np. umowy o pracę, umowy cywilnoprawne), wyniosła (zgodnie ze stanem na 5.12.2017 r.) odpowiednio: dla kół i klubów liczących do 50 członków – 1370 zł miesięcznie na jednego posła, dla klubów liczących od 51 do 100 członków – 1285 zł miesięcznie na jednego posła, dla klubów liczących powyżej 100 członków – 1204 zł miesięcznie na jednego posła oraz niezależnie od liczebności zrzeszenia – 1370 zł miesięcznie na jednego senatora – członka klubu albo koła. Niewątpliwie przyjęte założenia finansowania wskazują na korzystniejsze dotowanie klubów niż kół z uwagi na model obliczania przekazywanych środków – *per capita* na każdego posła – członka zrzeszenia. Tylko w zakresie finansowania klubów dokonano zróżnicowania kwotowego przypadającego na każdego posła, gdy liczą one powyżej 50 członków⁶¹. Powyższe nie ma wpływu na porównanie finansowania w relacji koło-klub, które korzystniejsze jest dla klubów (ze względu na liczebność członków). Warto zaznaczyć, że koła nie otrzymują dotacji na zatrudnienie prawników, a także nie są im przekazywane do dyspozycji samochody służbowe. Pokrywanie kosztów takiej działalności zagwarantowane jest tylko dla klubów, a wysokość przeznaczonych na nią środków uzależniona jest wyłącznie od liczebności posłów w nich zrzeszonych. Praktyczne doświadczenia pokazują, że możliwość korzystania z samochodów przekazanych przez Kancelarię Sejmu na wyłączność dla klubu i jego przewodniczącego, czy zatrudniania osób posiadających wykształcenie prawnicze są przydatnymi i usprawniającymi codzienną pracę rozwiązaniami. Brak takich udogodnień w odniesieniu do kół, które zazwyczaj liczą kilku parlamentarzystów⁶², nie dezorganizuje ich pracy z uwagi na mniejsze potrzeby związane z ich obsługą, a także szereg uprawnień przysługujących samym posłom, takich jak np. korzystanie z samochodów pozostających w dyspozycji Kancelarii Sejmu na terenie Warszawy, bezpłatne przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego oraz przeloty w krajowym przewozie lotniczym, czy nadawanie bezpłatnej korespondencji poselskiej i senatorskiej. Zrzeszenia składają corocznie oraz na zakończenie swojej działalności rozliczenie z wszystkich otrzymanych środków (art. 18 ust.10 UWMPS).

Pracownicy biur klubów zatrudniani są przez przewodniczącego zrzeszenia zawsze na czas, określony działalnością danego klubu (ust. 3). Ustala on również sposób

⁶¹ Zob. przypis nr 43.

⁶² Obecnie w VIII kadencji Sejmu RP funkcjonują 2 koła liczące odpowiednio 4 i 6 członków, a w VII kadencji Sejmu RP istniały 2 koła liczące odpowiednio 4 i 11 członków. Zob. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/kluby.xsp>, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page.xsp/kluby_stat, (5.12.2017 r.).

wynagradzania (ust. 4), zazwyczaj przez odpowiednie zapisy w regulacjach wewnętrznych: statucie czy regulaminie klubu lub jego biura. Ponadto istnieje możliwość ustanowienia społecznych współpracowników. Dane dotyczące tych osób, jak i pracowników: imię i nazwisko, data urodzenia, miejsce zatrudnienia i źródła dochodów oraz informację o wykonywanej działalności gospodarczej w ostatnich trzech latach – władze klubu przekazują Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatowi (ust. 3a). Są one jawne (ust. 3b) i mają sprzyjać transparentnej działalności quasi-organów Sejmu. Pracownicy zatrudnieni na podst. umowy o pracę otrzymują dodatkowe roczne wynagrodzenie określone w ustawie z 12.12.1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej⁶³. Również za wieloletnią pracę przewidziane są odpowiednie nagrody pieniężne (ust. 6). W związku z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu pracownikom, zatrudnionym w dniu tego zakończenia, przysługuje odprawa zgodnie z ust. 7. Zarówno środki na nagrody, dodatkowe roczne wynagrodzenie, jak i na odprawy są wypłacane z budżetu Kancelarii Sejmu i Senatu i nie są objęte zasadami finansowania z zarządzenia marszałków obu izb (ust. 9), a co za tym idzie nie pochodzą z wcześniej przydzielonej ryczałtowo puli pieniędzy.

Każde z biur otrzymuje na własny użytek pomieszczenia, niezbędny sprzęt do pracy biurowej (np. łącze telefoniczne, komputery z dostępem do Systemu Informacyjnego Sejmu, odpowiednio Senatowi, meble) w zależności od liczebności klubu. Tak zwane warunki organizacyjno-techniczne tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur określa Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu (ust. 11). Klubom przysługuje także zwyczajowa możliwość organizowania konferencji prasowych w budynku parlamentu, w specjalnie udostępnianym do tego pomieszczeniu, a także rezerwacji poszczególnych sal oraz zapraszania gości.

6. Podsumowanie

Klub parlamentarny jako jedna z form zrzeszania się parlamentarzystów na zasadzie politycznej, dzięki odpowiedniej liczebności określonej przez przepisy regulaminowe (nawet minimalnej), ma wiodący wpływ na kształtowanie polityki parlamentu. W odróżnieniu od mniej licznych zrzeszeń, jak koła, ma on szczególnie ważny charakter. Przyczyną tego stanu rzeczy jest podejmowanie decyzji większością głosów, co oznacza, że stanowisko najliczniejszych zrzeszeń jest stanowiskiem zazwyczaj wiążącym⁶⁴.

⁶³ T.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2217, ze zm.

⁶⁴ Por. uwagi dot. „wypierania” klubów i kół poselskich na rzecz klubów i kół parlamentarnych (M.A. Kamiński, op. cit., s. 50).

Powstanie i działalność klubów i kół służy urzeczywistnieniu pluralizmu politycznego w parlamencie. Musi być on rozumiany nie tylko jako różnorodność w poglądach każdego parlamentarzysty, ale także jako możliwość usystematyzowania owych przekonań i ich zintensyfikowania przez tworzenie zrzeszeń, w tym i klubów.

Analiza najważniejszych w tym zakresie aktów prawnych: regulaminów izb oraz UWMPS pozostawia w wielu miejscach różne możliwości interpretacyjne. Z uwagi na rozbieżności w wyrażanych poglądach dotyczących minimalnej liczby posłów i senatorów, którzy mogą utworzyć klub parlamentarny *de lege ferenda* należałoby ostatecznie tę kwestię rozstrzygnąć w drodze odpowiedniej nowelizacji UWMPS. Jest to jedyne rozwiązanie, gdyż unormowania RSEJ i RSEN nie mogą wzajemnie odnosić się do sposobu wewnętrznej organizacji izb. Do czasu ingerencji ustawodawcy stosowanie zaproponowanych w poprzednich rozdziałach zasad mogłoby jednoznacznie rozwiązać wszelkie wątpliwości, wynikające z dotychczasowej niekonsekwencji uchwałodawcy i organów owe regulacje stosujących. Inną kwestią jest sprecyzowanie na poziomie regulaminowym procedury podawania do wiadomości statutu (regulaminu) nowo utworzonego zrzeszenia.

Summary

Author presents the concept of parliamentary club as a way (one of the ways) in which Deputies and Senators of the Polish Parliament can be organized. His focus is placed mainly on the legal basis that refer to the establishment of parliamentary clubs, as well as on the short historical brief of their creation process, which covers period between the two World Wars of the last century up to the present days. Analysis is partly supported by the examples that apply to the parliamentary practice. The author tries to point out and explain a significant role of this type of association by relating to the Sejm's and the Senate's rules of procedure. In addition, the author presents a new approach to, inter alia, the minimal number of Deputies and Senators which can form a parliamentary club and to the information duty of its governing bodies to the relevant bodies of the Sejm and the Senate.

Bartłomiej Ślemp

Student IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.