

Marcin Strzymiński*

Nowelizacje Regulaminów Sejmu i Senatu związane ze stanem epidemii i stanami nadzwyczajnymi w latach 2020–2022

Amendments to the Standing Orders of the Sejm and
the Senate related to the state of epidemic and states of
emergency in 2020–2022

Abstract. This article analyzes the changes introduced to the Standing Orders of the Sejm and Senate of the Republic of Poland between 2020 and 2022, which constituted a response to unprecedented threats to national security—the outbreak of the COVID-19 pandemic and the introduction of a state of emergency on the Polish-Belarusian border. Using a dogmatic legal approach, the study examines the extent to which the new regulations ensured the continuity of the legislative branch's work. The first part of the study discusses the evolution of regulations enabling parliamentary sessions and votes via electronic means of communication. The procedure for introducing remote meetings in the Sejm, including the role of the Marshal of the Sejm and the Council of Seniors, is analysed in detail, as are the technical aspects of identifying members and system security. Differences are highlighted in the approach taken by the Senate, which adopted similar solutions with some delay. The practice of using the hybrid model, which resulted in longer procedural times, technical issues, and limited parliamentary debate is also discussed. The second part of the article focuses on the amendment to the Sejm's Standing Orders, passed in the fall of 2021, related to the procedure for considering presidential decrees declaring and extending a state of emergency. The amendment clarified the procedure for debating states of emergency, prohibiting the use of procedural filibustering and clearly defining the majority vote requirements for repealing presidential decrees or granting consent to extend states of emergency. The discussion leads to the conclusion that the changes should be assessed positively, despite certain shortcomings. They not only enabled the parliament to function in crisis conditions but also permanently

* University of Białystok, Poland | Uniwersytet w Białymstoku, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-7450-8929>, e-mail: m.strzyminski@uwb.edu.pl.

supplemented the system of Polish parliamentary law with procedures essential for efficiently responding to threats to national security.

Keywords: Standing Orders of the Sejm – Standing Orders of the Senate – state of emergency – epidemic – amendment

Wprowadzenie

Wybuch epidemii koronawirusa w 2020 r. oraz wprowadzenie stanu wyjątkowego na terenach przy granicy polsko-białoruskiej w 2021 r. nie tylko wystawiły na próbę sprawność działania Sejmu i Senatu, ale także obnażyły pewne niedoskonałości obowiązujących regulacji, zwłaszcza w kontekście zapewnienia ciągłości pracy i precyzyjnego określenia roli parlamentu w procedurach przewidzianych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. W konsekwencji doprowadziło to do przyjęcia pakietu nowelizacji Regulaminów Sejmu i Senatu. Ich celem było z jednej strony zapewnienie sprawnego funkcjonowania parlamentu w dobie zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego, a z drugiej doprecyzowanie przepisów konstytucyjnych. Rozdział XI ustawy zasadniczej poświęcony stanom nadzwyczajnym jedynie w sposób ogólnikowy przewidywał udział Sejmu w procedurze uchylecia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wprowadzenia stanu wojennego bądź wyjątkowego, a także rozpatrywania wniosków dotyczących przedłużenia stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. Zmiany regulaminów obu izb, przyjęte w latach 2020–2022, były zatem nie tylko reakcją na sytuacje związane z bezpieczeństwem państwa, ale także próbą uporządkowania kwestii formalnych. Celem artykułu jest analiza wprowadzonych w Regulaminach Sejmu i Senatu zmian w związku z zagrożeniami bezpieczeństwa państwa, ocena nowych przepisów pod kątem ich przydatności oraz omówienie ich zastosowania w praktyce.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „ustawa zasadnicza”.

1. Charakter prawny i zakres przedmiotowy Regulaminów Sejmu i Senatu

Z ogólnej zasady autonomii parlamentu wynika zasada autonomii regulaminowej, która oznacza, że parlament może samodzielnie decydować o swojej organizacji i trybie pracy na podstawie regulaminu przyjętego w drodze uchwały². Zgodnie z art. 112 Konstytucji RP organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa właśnie regulamin uchwalony przez tę izbę. Ustawa zasadnicza w art. 124 przewiduje, że wspomniany przepis stosuje się odpowiednio do Senatu, zatem obowiązek uchwalenia regulaminu ciąży także na izbie wyższej. Akty te mają charakter wykonawczy w stosunku do postanowień Konstytucji RP, służą uściśleniu jej norm, a nawet wypełnianiu luk w ustawie zasadniczej³. Sąd konstytucyjny, a także przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego wielokrotnie zajmowali się kwestiami związanymi ze statusem regulaminów obu izb parlamentu i ich miejsca w systemie źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 26 stycznia 1993 r. stwierdził, że Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz aktem samoistnym wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję, który w systemie źródeł prawa stoi zdecydowanie poniżej ustawy zasadniczej⁴. Zakres przedmiotowy regulaminów obu izb przesądza też o tym, że mają one charakter aktów prawa wewnętrznego obowiązującego, więc nie mogą być one źródłem praw i obowiązków obywateli⁵ (dychotomiczny podział na akty prawa powszechnie i wewnętrźnie obowiązującego zrewidował P. Sarnecki, wysuwając koncepcję trzeciej gałęzi konstytucyjnego systemu źródeł prawa, czyli przepisy regulaminowe i statutowe⁶). Stąd

² G. Pastuszko, *Granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5(33), s. 24.

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 653.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 I 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1992, nr 39, poz. 33.

⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 214; P. Radziejewicz, *Art. 112*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, s. 368.

⁶ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 24. O specyficznym charakterze regulaminów obu izb parlamentu wyczerpująco pisze S. Kubas, *Regulamin Sejmu: problem demokracji*, w: *Ustroje. Historia i współczesność*.

kwestie związane chociażby z obywatelską inicjatywą ustawodawczą (mającą ścisły związek z trybem ustawodawczym) czy immunitetami parlamentarnymi zostały określone w odrębnych ustawach⁷.

Obecnie obowiązujący Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej został przyjęty uchwałą Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r., a wszedł w życie 28 sierpnia 1992 r. Przez 33 lata obowiązywania był on wielokrotnie nowelizowany (ostatnia zmiana w kwietniu 2025 r.) i obecnie składa się z 7 działów i 30 rozdziałów regulujących m.in. postępowanie z projektami ustaw i uchwał w Sejmie, zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów, przebieg posiedzeń Sejmu czy organizację Kancelarii Sejmu.

Kwestie związane ze zmianą Regulaminu Sejmu zostały w nim samym ujęte dość lakonicznie w dwóch artykułach: 203 i 204, w pozostałym zakresie odsyłając do odpowiednich przepisów regulaminu, lecz – jak słusznie zauważa M. Zubik – nie ograniczają się one tylko do art. 36–50⁸. Projekt zmiany Regulaminu Sejmu może zostać wniesiony przez Prezydium Sejmu, Komisję Regulaminową Spraw Poselskich i Immunitetowych lub grupę co najmniej 15 posłów. Tryb rozpatrywania projektów uchwał w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu wykazuje pewne podobieństwo do trybu ustawodawczego poprzez wprowadzenie zasady trzech czytań (co ma utrudnić dokonywanie zmian w przepisach regulaminowych w porównaniu z pozostałymi uchwałami Sejmu⁹), prace w komisjach i głosowanie nad całością projektu, gdzie wymagana jest większość głosów w obecności co najmniej połowy liczby posłów. Po zakończeniu prac uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Regulamin Senatu został przyjęty uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. i wszedł w życie tego samego dnia. Od tamtej pory był on kilkudziesięciokrotnie nowelizowany (ostatnia zmiana w listopadzie 2024 r.) i ma nieco inaczej ujętą systematykę niż regulamin izby niższej – składa się aż z 18 działów, brak jest za to wyodrębnionych rozdziałów. Projekt zmiany Regulaminu Senatu może nastąpić na wniosek Marszałka Senatu, Prezydium Senatu, Komisji

Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu, pod red. M. Grzybowskiego, G. Kucy, P. Mikulego, Kraków 2013.

⁷ Ustawa z dnia 24 VI 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2120); Ustawa z dnia 9 V 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 907).

⁸ M. Zubik, *Art. 204*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. A. Szymyła, Warszawa 2018, s. 888.

⁹ *Ibidem*.

Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich lub co najmniej 10 senatorów, a zatem kompetencją taką, inaczej niż w przypadku Sejmu, dysponuje również przewodniczący izby wyższej. Sam tryb zmiany Regulaminu Senatu nie wykazuje żadnych różnic w porównaniu z innymi uchwałami „zwykłymi” podejmowanymi przez izbę wyższą i podobnie jak Regulamin Sejmu jest ogłaszany w Monitorze Polskim.

2. Zmiany w Regulaminach Sejmu i Senatu w związku z epidemią koronawirusa

Charakter zagrożenia epidemicznego, jakie pojawiło się na początku 2020 r., spowodował nagłą potrzebę przemodelowania i przeorganizowania wielu aspektów życia publicznego. Zmiany nie ominęły także polskiego parlamentu. Nieznane dotąd na taką skalę zagrożenie chorobą COVID-19 wymusiło nowelizację regulaminów obu izb, choć na tle innych państw przypadek Polski nie był wyjątkowy. W wielu krajach europejskich parlamenty także zmieniły tryb swojej pracy. W Niemczech na przykład obniżono kworum do 25% ustawowego składu Bundestagu¹⁰, a w norweskim Stortingu zamknięto publiczną galerię i zmniejszono liczbę deputowanych na sali plenarnej do 87¹¹.

Początkowo odpowiedzią parlamentu na wybuch epidemii koronawirusa w Polsce było rozproszenie posłów po różnych salach kompleksu sejmowego, tak aby ograniczyć liczbę kontaktów i potencjalnej transmisji wirusa. Jednak 24 marca 2020 r., w związku z pogorszeniem sytuacji epidemicznej, do Sejmu wpłynął projekt zmian w regulaminie¹². Wnioskodawcy w uzasadnieniu podnosili, że należy podjąć wszelkie możliwe działania, które umożliwią wykonywanie przez Sejm funkcji prawodawczej. Paraliż działalności parlamentu spowodowany na przykład kwarantanną dużej liczby deputowanych mógłby doprowadzić do sytuacji, w której parlament nie tylko *de facto* utraci możliwość

¹⁰ K. Frymark, *Niemcy: zarządzanie w czasach pandemii*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 25 III 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-25/niemcy-zarzadzanie-w-czasach-pandemii> (dostęp: 11 V 2025).

¹¹ *The Storting constitutes coronavirus special committee*, Stortinget, 16 III 2020, <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/the-storting-constitutes-coronavirus-special-committee/> (dostęp: 11 V 2025).

¹² Projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 286), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8B11D84450498991C1258535005633AB/%24File/286.pdf> (dostęp: 11 V 2025).

stanowienia prawa, w tym procedowania aktów prawnych związanych ze zwalczaniem epidemii, lecz także mógłby stanowić ograniczoną reprezentację obywateli w procesie stanowienia prawa. Argumenty te należy uznać za racjonalne i trafione – w sytuacji gdy istniała realna groźba wyłączenia prac parlamentu, należało podjąć wszelkie możliwe środki, aby zapewnić ciągłość prac Sejmu.

Wnioskodawcy zaproponowali, by w przypadku obowiązywania stanu wojennego, wyjątkowego, klęski żywiołowej, epidemii i zagrożenia epidemicznego posiedzenie Sejmu mogło być prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Na marginesie należy zauważyć, że autorzy wniosku posługiwali się nieprecyzyjną terminologią, pisząc w uzasadnieniu o stanie zagrożenia epidemiologicznego (podczas gdy ustawa mówi o stanie zagrożenia epidemicznego) oraz o wprowadzeniu stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego (podczas gdy ustawa mówi o ich ogłoszeniu). Niezależnie od tych błędów merytorycznych, zgodnie z przedłożonym projektem, decyzję o wykorzystywaniu środków komunikacji elektronicznej podejmowałby Marszałek Sejmu po uzyskaniu opinii Konwentu Seniorów, a samo skorzystanie z nich miałyby charakter fakultatywny – poseł sam decydowałby o tym, czy chce fizycznie pojawić się w budynku parlamentu, czy skorzystać z nowego trybu.

Tego samego dnia, tj. 24 marca 2020 r., projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu. 25 marca wpłynęła autopoprawka, która przewidywała, że uchwała wchodzi w życie z chwilą podjęcia¹³, a 26 marca 2020 r. miało miejsce I, II i III czytanie zakończone głosowaniem nad całością projektu uchwały. Za jego przyjęciem głosowało 250 posłów, przeciw było 104, 14 się wstrzymało¹⁴, a posłowie głosowali rozproszeni po kilkunastu salach na terenie parlamentu. Po raz pierwszy zdalne posiedzenie Sejmu, po zmianie regulaminu, odbyło się 27 marca 2020 r.¹⁵

¹³ Autopoprawka do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 286-A), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/666A46330686429BC12585360047DA4E/%24File/286-A.pdf> (dostęp: 12 V 2025).

¹⁴ Wyniki głosowania nad całością projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu w dniu 26 III 2020 r., [https://orka.sejm.gov.pl/Glos9.nsf/nazwa/8_16/\\$file/GLOS_8_16.PDF](https://orka.sejm.gov.pl/Glos9.nsf/nazwa/8_16/$file/GLOS_8_16.PDF) (dostęp: 12 V 2025).

¹⁵ *Tarcza antykryzysowa przyjęta. Pierwsze zdalne posiedzenie Sejmu – podsumowanie*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 29 III 2020, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=8B2743783E2086E2C125853A0047507E> (dostęp: 12 V 2025).

Przedmiotową uchwałą dodano do regulaminu izby niższej Dział IIIa pod nazwą „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Przewidywał on, że „w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej albo stanu wojennego lub stanu epidemii posiedzenie Sejmu może być prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość” (w dalszej części artykułu określanymi jako posiedzenia zdalne). Inaczej zatem niż w projekcie uchwały wyłączono możliwość zdalnych posiedzeń Sejmu w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, o co wnioskował jeden z opozycyjnych klubów parlamentarnych. Uwagę zwraca też przypadkowe uszeregowanie wymienionych stanów nadzwyczajnych, odmienne od tego przyjętego w ustawie zasadniczej.

Decyzję o przeprowadzeniu posiedzenia Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość podejmuje Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Opinia ta nie ma charakteru wiążącego, co oznacza, że ostatecznie leży ona w całości w rękach przewodniczącego izby. Tym samym wzmocnieniu uległy kompetencje Marszałka Sejmu do ustalania prac izby. Wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych bądź quasinadzwyczajnych nie obliguje Marszałka Sejmu do przeprowadzenia posiedzeń zdalnych. Fakultatywność ta bywała jednak w niektórych przypadkach pozorna, ponieważ Marszałek Sejmu decydował o tym, że na sali plenarnej może przebywać jedynie ustalona liczba posłów z poszczególnych klubów parlamentarnych bądź poselskich. Zmuszało to w istocie deputowanych do udziału w posiedzeniach w sposób zdalny.

Ekstraordynaryjność posiedzeń zdalnych musi być związana z niemożnością zebrania się posłów w budynku Sejmu bądź z trudnościami z zebraniem kworum. W Konstytucji RP tego rodzaju problemy są jednymi z przesłanek umożliwiających wydawanie przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy¹⁶. Na fakultatywność udziału posłów w zdalnym posiedzeniu Sejmu wskazuje też art. 198a ust. 3, który przewiduje, że Kancelaria Sejmu na wniosek zainteresowanych deputowanych zapewnia dostęp do środków technicznych umożliwiających tego rodzaju udział w posiedzeniu. To samo uprawnienie przysługuje m.in.

¹⁶ Art. 234 Konstytucji RP.

Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów, ministrom, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego czy Rzecznikowi Praw Obywatelskich, co jest naturalne, gdyż udział tych osób w toku prac legislacyjnych często bywa konieczny. Za dość istotne przeoczenie należy uznać brak możliwości złożenia takiego wniosku przez przedstawicieli wnioskodawców obywatelskiej inicjatywy obywatelskiej.

Art. 198b przewiduje, że środki porozumiewania się na odległość muszą gwarantować „możliwość identyfikacji osoby, która z nich korzysta, komunikację w czasie rzeczywistym, w szczególności zabieranie głosu, udział w głosowaniu, składanie wniosków formalnych, a zarazem zapewnia[ć] gwarancję bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego”. W zasadzie wyklucza to używanie prywatnego sprzętu i to na Kancelarii Sejmu spoczywa w aspekcie technicznym odpowiedzialność za niezakłócone przeprowadzenie posiedzeń. Oprócz tego trzeba mieć na uwadze ryzyka techniczne, w tym potencjalną awarię systemów, błędy oprogramowania, przerwy w dostawie prądu, ataki hakerskie itp., które mogą uniemożliwić przeprowadzenie głosowania lub zakłócić transparentność procesu legislacyjnego. Powinno to obligować także służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa (np. Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego) do podjęcia wszelkich możliwych działań prewencyjnych, które ograniczą do minimum możliwość ingerencji zewnętrznej w przebieg prac parlamentarnych. Z brzmienia art. 198b wynika także obowiązek wydania przez Marszałka Sejmu zarządzenia określającego wymogi dotyczące środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość, tryb składania wniosku o ich udostępnienie oraz sposób ich dostarczenia posłom oraz innym uprawnionym. Zarządzenie takie zostało wydane 27 marca 2020 r. (następnie było nowelizowane) i m.in. określa szczegółowo tryb składania wniosku o udostępnienie środków komunikacji elektronicznej, sposób jego sformułowania, sposób korzystania przez posłów w czasie obrad ze środków komunikacji elektronicznej (w tym m.in. obserwowanie obrad, zgłoszenie chęci zabrania głosu, złożenie wniosku formalnego, zabranie głosu w debacie poprzez internet, za pomocą maila bądź systemu wideokonferencyjnego)¹⁷.

¹⁷ P. Kędziora, *Zdalny tryb pracy Sejmu i jego organów w czasie stanu epidemii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2(38), s. 128.

Wprawdzie zgodnie z artykułem 198c ust. 3 posłowie korzystający ze środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość potwierdzają swoją obecność na posiedzeniu Sejmu poprzez zalogowanie się w systemie do głosowania, to jednak ze względów praktycznych Marszałek Sejmu na początku obrad zarządził przeprowadzenie głosowania kontrolnego¹⁸, które miało na celu nie tyle sprawdzenie liczby obecnych i zalogowanych parlamentarzystów, co wprost stwierdzenie kworum. Bez wymaganej przez ustawę zasadniczą i Regulamin Sejmu obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, czyli 230, nie można przeprowadzać prawnie wiążących i ważnych głosowań.

Posiedzenia zdalne są równoprawne z posiedzeniami odbywającymi się w sposób tradycyjny. Mówi o tym art. 198a ust. 6, który przewiduje, że do zdalnych posiedzeń Sejmu i jego organów stosuje się odpowiednio pozostałe działy Regulaminu Sejmu I–V (oczywiście z wyjątkiem Działu IIIa). Oprócz tego art. 198c uznaje udział posłów w posiedzeniach z użyciem środków umożliwiających porozumiewanie się na odległość na równi z innymi formami udziału w posiedzeniach i nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła określonych w przepisach prawa. Dotyczy to także posiedzeń komisji lub podkomisji.

Zrównanie posiedzeń standardowych i zdalnych obejmuje także procedurę głosowań (art. 198g), stanowiących bardzo istotny etap prac legislacyjnych. Także one mogą być przeprowadzane z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, a samo oddanie głosu w ten sposób jest równoznaczne z oddaniem głosu w trybie art. 188 ust. 2, czyli jest jawne i przeprowadzane przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów. Siłą rzeczy nie będzie tutaj konieczne podnoszenie ręki. Za pewne niedopatrzenie ze strony posłów należy uznać brak doprecyzowania w przypadku zaistnienia potrzeby przeprowadzenia głosowania imiennego, które polega na użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła. Zgodnie z art. 198c ust. 2 do posiedzeń zdalnych nie stosuje się przepisu art. 7 ust. 1 zd. 2: „Na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń”. Takie rozwiązanie należy uznać za zbędne, gdyż oczywistością jest, że posłowie uczestniczący w sposób zdalny nie mogą zajmować swoich stałych miejsc na sali plenarnej, i trudno właściwie zrozumieć intencje,

¹⁸ Zapis wideo z 9. posiedzenia Sejmu IX kadencji w dniu 31 III 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2020&month=03#A2ECA-3E092E7AC0BC125853B00697536 (dostęp: 13 V 2025).

jakimi kierowali się pomysłodawcy tego przepisu. Wyłączona została przy tym możliwość uczestnictwa w posiedzeniu komisji przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych oraz ekspertów komisji, a także innych osób.

Jednym z istotnych uprawnień obywateli jest prawo do obserwowania posiedzeń Sejmu w celu zapewniania realizacji zasady jawności posiedzeń. Art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu przewiduje, że posiedzenia Sejmu są jawne, a jawność tę zapewnia się m.in. poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych. Aby podkreślić, że zasada jawności będzie nadal w praktyce realizowana, dodano art. 198e, który przewiduje, że „jawność posiedzenia Sejmu zapewnia się w szczególności przez transmisję posiedzenia przy zastosowaniu sieci teleinformatycznej”. Należy jednak podkreślić, że przebieg posiedzeń na sali plenarnej, a także posiedzeń komisji i podkomisji był transmitowany za pomocą łączy internetowych także przed wprowadzeniem Działu IIIa, zatem przepis ten należy potraktować jako niekonieczny, wynikający ze zbytniej zapobiegliwości, a może i nadgorliwości parlamentarzystów przygotowujących zmiany w regulaminie.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”. W związku z tym „obserwowanie poprzez transmisję” nie jest tożsame ze „wstępem na posiedzenie”, gdyż to drugie pozwala m.in. na bezpośrednią kontrolę pracy organu, obserwację zachowań parlamentarzystów poza kadrem kamery oraz weryfikację kworum w sposób namacalny. Brzmienie art. 198e wydaje się pozbawiać obywateli ich konstytucyjnego prawa do informacji. Wprowadzenie takich ograniczeń można wprowadzać po spełnieniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale w omawianym przypadku nastąpiło ono nie w drodze ustawy, ale aktu wewnętrznego Sejmu. Problem ten jednak dotyczy samej natury Regulaminu Sejmu i Senatu, wielokrotnie omawianego w doktrynie. W tym konkretnym przypadku warto przywołać fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydanego w lipcu 2022 r.¹⁹ (a zatem już po zakończeniu stanu epidemii, choć dotyczącego sprawy z 2018 r.). Sędziowie wskazali, że „[a]utonoma

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 VII 2022 r., sygn. akt III OSK 1363/21, CBOSA.

regulaminowa Sejmu nakazuje traktować Regulamin Sejmu jako samodzielny akt wydawany na podstawie Konstytucji i stanowiący akt wykonawczy do niej. W odniesieniu do wstępu na posiedzenie Sejmu RP Regulamin Sejmu pełni rolę analogiczną jak ustawa, mogąc przewidywać ograniczenia wyżej wymienionego prawa". Przyjęcie punktu widzenia NSA w tym konkretnym przypadku należy ocenić jako właściwe.

Nowelizacja Regulaminu Sejmu przyniosła istotne zmiany w zakresie wystąpień posłów. Zgodnie z art. 198f wystąpienia w trakcie rozpatrywania punktu porządku dziennego posiedzenia Sejmu w trakcie posiedzenia zdalnego uległy znacznemu skróceniu i mogą wynosić maksymalnie 5 minut (w trakcie „zwykłego” posiedzenia czas przewidziany na wystąpienie posła wynosi 15 minut). W obu jednak przypadkach Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na przedłużenie tego czasu. Skróceniu uległ także czas przemówień posłów w dyskusji – z 10 do 3 minut, a przemówień klubowych z 20 do 15 minut. Podczas zdalnego posiedzenia poseł w debacie nad daną sprawą może zabierać głos tylko jeden raz, podczas gdy w debacie nad daną sprawą podczas „zwykłego” posiedzenia poseł może zabierać głos dwa razy, przy czym powtórne przemówienie posła w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut. Zmiany te należy ocenić pozytywnie, ponieważ służą nadaniu większego dynamizmu pracom parlamentu. Nie można ich traktować jako poważnego ograniczenia wykonywania mandatu parlamentarnego. Zarówno głosowania, jak i zabieranie głosu przez deputowanych w trybie zdalnym ze względów techniczno-organizacyjnych wymagają większej ilości czasu. A nałożenie większej dyscypliny czasowej może przynieść też korzyści dla zapewnienia większej sprawności działania Sejmu.

Początkowo przepisy Działu IIIa miały obowiązywać jedynie do 30 czerwca 2020 r. Było to jednak rozwiązanie niezbyt logiczne. Po pierwsze dlatego, że ówczesnie epidemia koronawirusa była zagrożeniem o niezbadanej etiologii i trudno było przewidzieć, jak długo potrwa, a co za tym idzie – jak długo powinna istnieć możliwość zwoływania posiedzeń zdalnych. Po drugie dlatego, że zgodnie z art. 198a ust. 1 posiedzenia zdalne mogły być zwoływane także w przypadku wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Gdyby zaszła taka nagła potrzeba, to należałoby ponownie znowelizować Regulamin Sejmu. Ostatecznie uchwałą Sejmu z 19 czerwca 2020 r.²⁰ poprzez

²⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 VI 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2020, poz. 558).

uchylenie art. 2 uchwały Sejmu RP z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP Dział IIIa został utrzymany w mocy. W 2021 r. uchwałą Sejmu z 24 czerwca²¹ dokonano zmiany art. 198j. W nowym brzmieniu przepisu obowiązek zwoływania posiedzenia komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość spoczął na przewodniczącym komisji (wcześniej czynił to Marszałek Sejmu) z obowiązkiem zawiadomienia Marszałka Sejmu o terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji lub podkomisji, na co przewodniczący izby może nie wyrazić zgody. W 2022 r. po zastąpieniu obowiązującego stanu epidemii stanem zagrożenia epidemicznego (16 maja 2022 r.) dodano²² możliwość wprowadzenia posiedzeń zdalnych także w przypadku ogłoszenia właśnie stanu zagrożenia epidemicznego. Zważywszy na fakt, że stan zagrożenia epidemicznego zgodnie z ustawą²³ jest sytuacją prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych, zmiana ta nie wydawała się konieczna, ale można przypuszczać, że w ten sposób kierownictwo Sejmu chciało zapewnić sobie *a priori* możliwość zwoływania posiedzeń zdalnych także w tym reżimie.

Tożsame rozwiązania, związane z wdrożeniem posiedzeń zdalnych zostały przyjęte także przez Senat, choć dopiero na początku czerwca 2020 r. (sam projekt został złożony po raz pierwszy pod koniec marca 2020 r.). Taka różnica czasowa wynikała m.in. z podejścia Prezydium Senatu, które twierdziło, że zmiana regulaminu nie jest konieczna, gdyż na podstawie obowiązujących przepisów to właśnie Prezydium decyduje o prowadzeniu dyskusji lub obrad²⁴. Warto przy tym zauważyć, że w związku z wystąpieniem zagrożenia koronawirusem Senat już 13 marca 2020 r. (a więc w tym samym dniu, w którym minister zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze całego kraju) znowelizował swój regulamin,

²¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 VI 2021 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2021, poz. 607).

²² Uchwała Sejmu z dnia 22 VII 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2022, poz. 723).

²³ Art. 2 pkt 23 Ustawy z dnia 5 XII 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1675).

²⁴ W. Ferfecki, *Senat po raz pierwszy zbierze się „hybrydowo”*, Rzeczpospolita, 10 IV 2020, <https://www.rp.pl/swiat/art8981391-senat-po-raz-pierwszy-zbierze-sie-hybrydowo> (dostęp: 13 V 2025).

dodając w art. 80 ustęp 3b, który przewidywał, że „[w] szczególnie uzasadnionych wypadkach wynikających z zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego Marszałek Senatu może zadecydować o skróceniu terminów, o których mowa w ust. 1”²⁵.

Ostatecznie zmiany w Regulaminie Senatu w związku z epidemią koronawirusa zostały wprowadzone stosunkowo późno, bo 4 czerwca 2020 r., ponad dwa miesiące po wprowadzeniu analogicznych zmian w Regulaminie Sejmu. Pierwszy projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu wpłynął 30 marca 2020 r. (druk senacki nr 97)²⁶. Przewidywał on wprowadzenie do Regulaminu Senatu tożsamych zmian, jakie zostały przyjęte w izbie niższej, poprzez dodanie Działu XIA pt. „Posiedzenia Senatu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Jednak w toku prac Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich do pierwotnego projektu ostatecznie wprowadzono wiele poprawek, które mocno zmieniły pierwotne założenia. 4 czerwca 2020 r. Senat podjął uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Senatu²⁷ (wszyscy senatorowie głosowali za projektem).

Zmiany te można podzielić na dwie grupy. Pierwsza dodawała do art. 10 dwa ustępy (5 i 6), które przewidywały, że Prezydium Senatu może również rozstrzygać poszczególne sprawy w trybie obiegowym, bez zwoływania posiedzenia oraz że Marszałek Senatu może zadecydować o odbyciu posiedzenia Prezydium Senatu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość oraz zapewniających identyfikację uczestników i komunikację w czasie rzeczywistym. Druga grupa przepisów obejmowała dodanie Działu VIA pt. „Udział senatorów w posiedzeniach Senatu i komisji senackich w sposób zdalny”.

Dodany art. 67a przewidywał, że „[w] szczególnie uzasadnionych wypadkach wynikających z wprowadzonego stanu nadzwyczajnego, stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego Marszałek Senatu,

²⁵ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 III 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2020, poz. 306).

²⁶ Projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (Druk nr 97), <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/10775/druk/097.pdf?r10775> (dostęp: 13 V 2025).

²⁷ Wyniki głosowania nad wnioskiem o przyjęcie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu w dniu 4 VI 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/szczegoly-glosowania,399,62,10.html> (dostęp: 13 V 2025).

po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, może umożliwić senatorom znajdującym się poza siedzibą Senatu udział w posiedzeniu Senatu lub komisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość oraz zapewniających identyfikację senatorów i komunikację w czasie rzeczywistym (sposób zdalny)". Przyjęte rozwiązania różniły się w kilku aspektach od tych wprowadzonych w Regulaminie Sejmu. Po pierwsze, ujęto zbiorczo stany nadzwyczajne oraz wprowadzono możliwość udziału w posiedzeniach za pomocą środków elektronicznych także w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego. Po drugie, samo wprowadzenie któregoś ze stanów ekstraordynaryjnych bądź epidemicznych nie uprawniało do wprowadzenia posiedzeń zdalnych – musiały zajść szczególnie uzasadnione wypadki – co ograniczało stosowanie tego trybu. Po trzecie, wprowadzono definicję nawiasową zdalnego sposobu obrad. Po czwarte, wyraźnie zaznaczono, że sposób zdalny ma umożliwić udział w posiedzeniach senatorom znajdującym się poza siedzibą Senatu.

Art. 67b w sposób enumeratywny, w czterech punktach, określa sposób udziału senatora w zdalnym posiedzeniu. Przede wszystkim jego głównym obowiązkiem jest potwierdzenie obecności na posiedzeniu niezwłocznie po rozpoczęciu obrad w danym dniu. Zgłaszanie zapytań, zapisywanie się do głosu w dyskusji i zabieranie głosu następuje poprzez wykorzystywany środek komunikacji elektronicznej, z kolei składanie wniosków o charakterze legislacyjnym, a także niewyłoszone przemówienia i oświadczenia do protokołu następują z wykorzystaniem poczty elektronicznej. W przypadku głosowania następuje ono z wykorzystaniem środka komunikacji elektronicznej, jednak w przypadku głosowania imiennego przebiega ono w dwóch etapach: pierwszy to przesłanie skanu wypełnionej karty do głosowania, a drugi to wrzucenie wydrukowanych kart do urny przez sekretarzy wyznaczonych przez Marszałka Senatu.

Co ważne, zgodnie z art. 67b ust. 2 senator, który potwierdził swoją obecność na posiedzeniu, bierze udział w posiedzeniu Senatu w sposób zdalny do zakończenia obrad w danym dniu, co oznacza, że jest on w pewnym, aczkolwiek niewielkim, zakresie ograniczony w sposobie udziału w posiedzeniach. Jest to zresztą naturalne, ponieważ pozostawienie zbyt dużej swobody w tym zakresie generowałoby duże zamieszanie i mocno komplikowało przebieg obrad. W odróżnieniu od Regulaminu Sejmu wyraźnie określono też, że w przypadku utajnienia obrad Senatu nie jest możliwy udział w takim posiedzeniu w sposób

zdalny. Art. 67c i art. 67d w sposób lakoniczny stwierdzają, że przepisy dotyczące udziału w posiedzeniach Senatu stosuje się odpowiednio do posiedzeń komisji.

W grudniu 2020 r. doszło jeszcze do zmiany nazwy Działu VIA regulaminu²⁸, która obecnie brzmi „Udział w posiedzeniach Senatu i komisji senackich w sposób zdalny” (poprzednio „Udział senatorów w posiedzeniach Senatu i komisji senackich w sposób zdalny”). Rozszerzono także możliwość udziału w posiedzeniach komisji w sposób zdalny na podmioty określone w art. 60 ust. 2, ust. 3 i ust. 6 Regulaminu Senatu, czyli m.in. posłów, przedstawicieli Rady Ministrów i organów administracji rządowej, co należy ocenić pozytywnie.

3. Praktyka stosowania przepisów dotyczących posiedzeń Sejmu i Senatu z użyciem środków komunikacji na odległość

Pierwsze zdalne posiedzenie Sejmu, jak zaznaczono wyżej, odbyło się 27 marca 2020 r. (podczas 8. posiedzenia Sejmu IX kadencji), natomiast pierwsze posiedzenie Senatu z użyciem środków porozumiewania się na odległość odbyło się 15 kwietnia 2020 r. podczas 9. posiedzenia Senatu RP X kadencji (jeszcze przed dokonaniem nowelizacji regulaminu).

Jedną z głównych zmian związanych z przebiegiem posiedzeń zdalnych było potwierdzanie przez deputowanych swojej w nich obecności. Formalnie następowało to przez zalogowanie do systemu głosowania, jednak Marszałek Sejmu, rozpoczynając bądź wznowiając obrady przed przystąpieniem do głosowań, zarządzał przeprowadzenie stwierdzenia kworum przez naciśnięcie dowolnego przycisku (głosowanie testowe)²⁹. W Senacie w pierwszym okresie funkcjonowania obrad zdalnych przewodniczący izby udzielał senatorom szczegółowych instrukcji dotyczących łączenia się za pomocą urządzeń elektronicznych, zabierania głosu w dyskusji czy też samego głosowania³⁰ i, podobnie jak w Sejmie,

²⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zmiany Regulaminu Senatu z dnia 3 XII 2020 r. (M.P. 2020, poz. 1129).

²⁹ Sprawozdanie Stenograficzne z 23. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 XII 2020 r. (drugi dzień obrad), s. 203, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/B495F755D49FF1BEC1258641000A7DAC/%24File/23_b_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 14 VII 2025).

³⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 9. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dzień 1) w dniu 15 IV 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,546,1,opis.html> (dostęp: 14 VII 2025).

przeprowadzał głosowanie testowe, w celu określenia liczby senatorów biorących udział w posiedzeniu³¹. Podobna procedura dotycząca stwierdzenia kworum obowiązywała także podczas prac komisji sejmowych i senackich – na początku posiedzeń przewodniczący zarządzał przeprowadzenie głosowania próbnego³². Wraz z upływem czasu na salach posiedzeń obu izb znajdowało się coraz więcej parlamentarzystów, a jedynie pojedynczy posłowie i senatorowie brali udział w pracach za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, co skłania do określenia metody prowadzenia w ten sposób obrad mianem hybrydowej.

Kolejną konsekwencją zdalnej (hybrydowej) metody prowadzenia obrad było wydłużenie czasu głosowań, a co za tym idzie całych posiedzeń. W przypadku tradycyjnego posiedzenia na sali plenarnej głosowanie i przedstawienie wyników trwa ok. 15 sekund³³. Początkowo w przypadku posiedzeń zdalnych czas pojedynczego głosowania i podania wyników wzrósł blisko czterynastokrotnie i wynosił ok. 3,5 minuty³⁴ (w skrajnych przypadkach nawet ok. 7 minut)³⁵. Później, wraz z usprawnieniem kwestii technicznych i wzrostem liczby posłów biorących udział w głosowaniu bezpośrednio na sali, czas ten spadł do ok. 2 minut, choć nadal trwało to ok. ośmiu razy dłużej niż w przypadku standardowego głosowania. W Senacie również nastąpiło wydłużenie czasu głosowań, choć nie aż tak drastycznie jak w izbie niższej, i wynosiło między 1 a 1,5 minuty³⁶, czyli cztery do sześciu razy dłużej niż zwykle.

Jeszcze jednym skutkiem zdalnej (hybrydowej) formy obrad była możliwość zabierania głosu przez posłów i senatorów za pomocą tabletów udostępnionych przez Kancelarię Sejmu/Senatu. Na początku

³¹ Zob. zapis wideo z 9. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 IV 2020 r., <https://av8.senat.pl/10Sen91> (dostęp: 14 VII 2025).

³² Zapis wideo z posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 29 IV 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=8E76BB78B2BE8D1D-C12585580043E439 (dostęp: 14 VII 2025).

³³ Zapis wideo z 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 31 III 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=A2ECA3E092E7AC0B-C125853B00697536&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (dostęp: 14 VII 2025).

³⁴ Zapis wideo z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 VI 2025 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2025&month=06&type=posiedzenie#8376A2B619A2AC23C1258BA20052D437 (dostęp: 14 VII 2025).

³⁵ Zapis wideo z 11. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 IV 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=D030F8E044978EB-2C12585570065E73D&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (dostęp: 14 VII 2025).

³⁶ Zapis wideo z 10. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 V 2020 r., <https://av8.senat.pl/10Sen101> (dostęp: 14 VII 2025).

obowiązywania tych przepisów deputowani zgłaszali problemy natury technicznej zarówno na posiedzeniach plenarnych³⁷, jak i podczas posiedzeń komisji³⁸. Należy jednak podkreślić, że forma ta nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem ze strony posłów i senatorów. W początkowym okresie obowiązywania stanu epidemii większość parlamentarzystów wykorzystywała środki porozumiewania się na odległość głównie do głosowań, jednak stosunkowo szybko nastąpił powrót deputowanych na salę obrad aż do momentu niemal całkowitego zapełnienia sali plenarnej. Na niewielką popularność tego sposobu udziału w posiedzeniach wskazuje również liczba deputowanych zabierających głos za pośrednictwem internetu – na 72 osoby występujące podczas posiedzenia Sejmu 21 października 2020 r. w sposób zdalny wypowiedziało się jedynie dwóch posłów³⁹, na posiedzeniu 19 maja 2021 r. głos w ten sposób zabrało trzech posłów⁴⁰, a na posiedzeniu Senatu 29 września 2020 r. trzech senatorów⁴¹. Nieco większym zainteresowaniem cieszył się zdalny tryb uczestnictwa w komisjach parlamentarnych. W posiedzeniu sejmowej Komisji Finansów Publicznych 29 października 2020 r. za pomocą internetu udział wzięło 16 osób (członków komisji, przedstawicieli Rady Ministrów i zaproszonych gości)⁴², podczas posiedzenia sejmowej Komisji Infrastruktury 21 stycznia 2021 r. 22 osoby⁴³, a podczas

³⁷ Sprawozdanie Stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 IV 2020 r. (pierwszy dzień obrad), s. 10–11, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/4B722BE082E81A9FC125855E004E2218/%24File/11_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 14 VII 2025).

³⁸ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 45) z dnia 7 IV 2020 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/D6203F915C12AD2DC-12585680049C96D/%24File/0031709.pdf> (dostęp: 14 VII 2025).

³⁹ Zapis wideo z 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 X 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=8AEF14EF91B2020FC12586070030FFB5&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (dostęp: 14 VII 2025).

⁴⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 30. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 V 2021 r. (pierwszy dzień obrad), https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/519EBED65142E3CAC12586DB00015BB6/%24File/30_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 14 VII 2025).

⁴¹ Zapis wideo z 16. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 IX 2020 r., <https://av8.senat.pl/10Sen161> (dostęp: 14 VII 2025).

⁴² Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 102) z dnia 29 X 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=7E-08A331C110870FC125860A00349A02 (dostęp: 14 VII 2025).

⁴³ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 69) z dnia 21 I 2021 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=18A20C733C14B-738C12586630057A6EE (dostęp: 14 VII 2025).

posiedzenia senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych 5 senatorów⁴⁴. Ostatnie zdalne (hybrydowe) posiedzenie Sejmu miało miejsce 15 czerwca 2021 r. (podczas 31. posiedzenia Sejmu IX kadencji), natomiast ostatnie hybrydowe posiedzenie Senatu miało miejsce 12 lipca 2023 r., po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego (podczas 64. posiedzenia Senatu X kadencji)⁴⁵.

Wprowadzenie możliwości zdalnych posiedzeń Sejmu oprócz niewątpliwiej zalety, jaką było zapewnienie ciągłości pracy parlamentu w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego, niesło też za sobą problemy związane z ograniczeniem możliwości bezpośredniej interakcji między przewodniczącymi izb a szefami kół, klubów oraz posłów i senatorów w celu reagowania na bieżąco na pojawiające się sytuacje kryzysowe związane z przebiegiem obrad. Oprócz tego model ten utrudniał nieformalne „kularowe” rozmowy i uzgodnienia, które stanowią istotną część pracy parlamentu. Także same głosowania w trybie zdalnym budziły kontrowersje, szczególnie w kontekście transparentności i możliwości weryfikacji autentyczności głosów posłów.

4. Zmiany w Regulaminie Sejmu w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego w 2021 r.

Inny charakter zmian niż te omawiane wyżej miała nowelizacja Regulaminu Sejmu dokonana jesienią 2021 r. 2 września 2021 r. rozporządzeniem Prezydenta RP na części terytorium Polski, po raz pierwszy na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, na 30 dni został wprowadzony stan wyjątkowy. Konstytucja RP w art. 231 przewiduje, że „[r]ozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej”. Z kolei art. 230 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że „[p]rzedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni”. Ustawy o stanach nadzwyczajnych także milczą na temat szczegółowych procedur

⁴⁴ Zapis stenograficzny z posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (64.) w dniach 18 i 24 XI 2020 r., https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/8856/stenogram/046bfp_2_egz.pdf (dostęp: 14 VII 2025).

⁴⁵ Zob. zapis wideo z 64. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 VII 2023 r., <https://av8.senat.pl/10Sen641a> (dostęp: 14 VII 2025).

parlamentarnych związanych z wprowadzaniem i przedłużaniem tych reżimów. Przepisy konstytucyjne uwzględniają rolę wyłącznie izby niższej polskiego parlamentu w procesie wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego oraz przedłużania tego drugiego⁴⁶, dlatego wydaje się, że konkretne rozwiązania powinny zawierać się właśnie w Regulaminie Sejmu. Już *prima facie* widać dość duży poziom ich ogólności, ale w związku z tym, że przez prawie 25 lat obowiązywania Konstytucji RP nie wprowadzono żadnego stanu nadzwyczajnego, doprecyzowanie przepisów nie stanowiło przedmiotu zainteresowania ze strony posłów. Dopiero pojawiające się głosy o potrzebie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na początku września 2021 r. zmusiły parlamentarzystów do nowelizacji Regulaminu Sejmu.

Najwięcej obiekcji wzbudzało brzmienie art. 231 zd. 2 i zd. 3, które stanowią, że „Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Przedstawiciele doktryny nie byli zgodni, czy oznacza to, że Sejm może głosować wyłącznie w sprawie uchylenia takiego rozporządzenia⁴⁷, czy może też podjąć decyzję w sprawie jego zatwierdzenia⁴⁸. Wobec groźby potencjalnych niejasności proceduralnych związanych z przedłużaniem stanów nadzwyczajnych, dopiero na kilkadziesiąt godzin przed głosowaniem w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego 2 września 2021 r. Sejm przyjął nowelizację swojego regulaminu poprzez dodanie Rozdziału 7a pt. „Postępowanie w sprawach dotyczących stanów nadzwyczajnych” (art. 117a–117d).

24 września 2021 r. posłom został doręczony druk nr 1587 zawierający poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Jak słusznie wnioskodawcy podkreślili w uzasadnieniu, brak przepisów odnoszących się do kwestii udziału Sejmu w procesie wprowadzania oraz przedłużania stanów nadzwyczajnych mógł stwarzać problemy w stosowaniu przepisów ustawy zasadniczej w tym zakresie. W trakcie prac legislacyjnych w Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych zgłoszone

⁴⁶ E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 160–161.

⁴⁷ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 67–68.

⁴⁸ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 188.

zostały poprawki⁴⁹, jednak owe propozycje, które zakładały m.in., że Prezydent RP wraz z rozporządzeniem o wprowadzeniu stanu wojennego, rozporządzeniem o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, wnioskiem o przedłużeniu stanu wyjątkowego, a Rada Ministrów z wnioskiem o przedłużeniu stanu klęski żywiołowej mają przesłać pismo przewodnie, które zawiera uzasadnienie prawne i faktyczne wprowadzenia/przedłużenia tych reżimów oraz szczegółowe uzasadnienie ograniczenia praw i wolności obywatelskich, nie uzyskały poparcia większości parlamentarnej.

29 września 2021 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się II czytanie projektu, po czym podjęto decyzję o skierowaniu go ponownie do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych w celu przedstawienia sprawozdania. Na tym etapie zdecydowano się przyjąć jedną poprawkę, a pozostałe odrzucić⁵⁰. W tym kształcie projekt przeszedł do III czytania na posiedzeniu Sejmu i tego samego dnia, tj. 29 września 2021 r., Sejm podjął uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej większością 229 głosów, przy 214 przeciw i jednym wstrzymującym⁵¹. Ze znowelizowanych przepisów Sejm skorzystał już dzień później, 30 września 2021 r., podejmując uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego⁵². Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej został przyjęty większą niż wymagana większością: za było 237 posłów, przeciw – 179, a wstrzymało się 31⁵³.

Zgodnie z art. 117a Regulaminu Sejmu izba niższa rozpatruje cztery, enumeratywnie wskazane rodzaje aktów organów państwowych: rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego,

⁴⁹ Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o poselskim projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 1587), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C0483EE5F-5211604C125875E00693A3C/%24File/1593.pdf> (dostęp: 20 V 2025).

⁵⁰ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o poselskim projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druki nr 1587 i 1593), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/374701C7A3A1F1AAC125875F004BB389/%24File/1593-A.pdf> (dostęp: 20 V 2025).

⁵¹ Wyniki głosowania nr 10 na 38. posiedzeniu Sejmu z dnia 29 IX 2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrglosowania=38&nrglosowania=10> (dostęp: 20 V 2025).

⁵² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 IX 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1787).

⁵³ Wyniki głosowania nr 21 na 38. posiedzeniu Sejmu z dnia 30 IX 2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=38&NrGlosowania=21> (dostęp: 20 V 2025).

rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, wniosek Prezydenta o wyrażenie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego oraz wniosek Rady Ministrów o wyrażenie zgody na przedłużenie stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z brzmieniem ust. 2 rozpatrywanie obu typów rozporządzeń Prezydenta RP następuje niezwłocznie po ich przesłaniu do Sejmu, a wnioski są rozpatrywane niezwłocznie, nie później jednak niż przed upływem okresu, na jaki stan nadzwyczajny został wprowadzony. Pojęcie „niezwłocznie” nastrocza, co zrozumiałe, pewnych problemów, dlatego w trakcie prac legislacyjnych zaproponowano, by rozporządzenia Prezydenta były rozpatrywane w ciągu 3 dni po ich przesłaniu do Sejmu. Nie spotkało się to jednak z akceptacją ze strony posłów, w związku z czym należy przyjąć, że sformułowanie „niezwłocznie” powinno oznaczać „od razu po podpisaniu rozporządzeń przez prezydenta”. Poczynione przez posłów zastrzeżenie co do wniosków, że ich rozpatrzenie ma nastąpić przed upływem okresu, na jaki reżimy nadzwyczajne zostały wprowadzone, wydaje się niezbyt fortunne i potrzebne, dlatego trzeba je potraktować jako *superfluum*. Doręczenie posłom tekstów przedmiotowych rozporządzeń i wniosków jest zrozumiałe i koresponduje z innymi przepisami Regulaminu Sejmu (np. art. 124 ust. 2, art. 133 ust. 5).

Rozpatrzenie rozporządzenia lub wniosku następuje zawsze na posiedzeniu Sejmu i obejmuje trzy etapy: (1) przedstawienie uzasadnienia przez organ, który wydał rozporządzenie albo wystąpił z wnioskiem, lub przez upoważnionego przez ten organ przedstawiciela, (2) przeprowadzenie debaty, (3) ewentualne głosowanie nad wnioskiem o uchylenie rozporządzeń Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego i wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Art. 117c zakazuje przy tym, by w debacie nad rozporządzeniem lub wnioskiem, a także bezpośrednio przed nią zgłaszano wnioski formalne obejmujące przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia oraz odesłanie do komisji. Takie rozwiązanie należy uznać za prawidłowe – zagrożenie bezpieczeństwa państwa i konstytucyjne wskazówki co do szybkości procedowania aktów prawnych związanych z reżimami nadzwyczajnymi skłaniają do tego, żeby procedowanie w Sejmie odbyło się bez zbędnych opóźnień i zakłóceń.

Kwestia tego, czy Sejm może głosować wyłącznie nad wnioskiem o uchylenie rozporządzenia czy może też głosować za zatwierdzeniem takiego wniosku, została pośrednio rozwiązana w art. 117d ust. 1 Regulaminu Sejmu. Z brzmienia tego przepisu wynika, że dopiero jeśli w debacie nad rozporządzeniem zostanie zgłoszony wniosek o uchylenie

rozporządzenia, to przeprowadza się głosowanie wyłącznie nad tym wnioskiem. *A contrario* jeżeli taki wniosek nie zostanie zgłoszony, to należy uznać, że rozporządzenie jest nadal w mocy. Koresponduje to zresztą z treścią art. 231 Konstytucji RP, który stanowi, że Sejm może uchylić rozporządzenie prezydenta, a zatem wniosek taki i głosowanie mają charakter fakultatywny, samo zaś głosowanie (o ile do niego dojdzie) przeprowadza się niezwłocznie po zakończeniu debaty.

Nowelizacja Regulaminu Sejmu w zakresie postępowania w sprawach dotyczących stanów nadzwyczajnych dotyczyła także technicznych kwestii, związanych z rozstrzygnięciem w głosowaniu przez Sejm wniosku o uchycenie rozporządzeń prezydenta oraz wniosków w zakresie przedłużania stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. O ile art. 117d ust. 2 stanowiąc, że pierwsze dwa wymagają bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów powtarza przepis konstytucyjny (art. 231 zd. 2, a zatem jest kolejnym przykładem *superfluum*), o tyle kolejne dwa wymagają większości głosów (większości zwykłej) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Doprecyzowanie tej kwestii uznać należy za krok w dobrą stronę, służący wyeliminowaniu potencjalnych niejasności interpretacyjnych.

Podsumowanie

Dokonanie omawianych zmian w Regulaminach Sejmu i Senatu zasadniczo należy ocenić pozytywnie. Jest naturalne, że pierwotna treść aktów prawnych regulujących pracę obu izb nie mogła przewidywać wszystkich możliwych okoliczności faktycznych, wobec czego reakcja parlamentarzystów na zmieniające się warunki polityczne, społeczne czy międzynarodowe znajduje swoje ujście właśnie w licznych nowelizacjach podstawowego aktu prawnego dotyczącego organizacji i pracy parlamentu.

W odpowiedzi na wyzwania, które pojawiły się w latach 2020–2021, wprowadzono istotne zmiany w regulaminach obu izb parlamentu. Miały one charakter nie tylko doraźny, ale również systemowy, kładąc fundamenty pod bardziej transparentny i efektywny proces legislacyjny. W przypadku pandemii nowelizacje umożliwiły m.in. zdalne obrady i głosowania, co pozwoliło na nieprzerwane funkcjonowanie Sejmu i Senatu w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego.

Jednak w zmianach w Regulaminie Sejmu zabrakło uregulowania kwestii związanych chociażby z głosowaniem imiennym czy możliwości złożenia wniosku o dostęp do środków technicznych umożliwiających się porozumiewanie na odległość dla wnioskodawców obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, co stanowi postulat *de lege ferenda*. Wydaje się, że proponowane zmiany regulaminowe powinny objąć również Zgromadzenie Narodowe. Obecnie żaden akt prawny nie przewiduje możliwości odbywania posiedzeń tego gremium w trybie zdalnym lub hybrydowym. Tymczasem istnieje ryzyko, że koniec kadencji prezydenta zbiegnie się z sytuacją uniemożliwiającą zebranie się quorum i odebranie przysięgi od nowej głowy państwa. W tym kontekście wprowadzenie odpowiednich regulacji może oddalić groźbę paraliżu państwa i kryzysu konstytucyjnego.

Z kolei w odniesieniu do stanu wyjątkowego doprecyzowano procedury związane z udziałem parlamentu w uchylaniu lub przedłużaniu stanów nadzwyczajnych, co było konieczne wobec ogólnikowości przepisów zawartych w rozdziale XI Konstytucji RP oraz w ustawach o stanach nadzwyczajnych. Znaczenie wprowadzonych zmian sięga poza kontekst pandemii czy reżimów ekstraordynaryjnych, stanowiąc trwałe wkład w budowę sprawnego systemu prawodawczego. Warto podkreślić, że nowelizacje te wykraczają poza bieżące potrzeby kryzysowe i staną się trwałą częścią polskiego prawa parlamentarnego.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Ferfecki W., *Senat po raz pierwszy zbierze się „hybrydowo”*, Rzeczpospolita, 10 IV 2020, <https://www.rp.pl/swiat/art8981391-senat-po-raz-pierwszy-zbierze-sie-hybrydowo> (dostęp: 13 V 2025).
- Frymark K., *Niemcy: zarządzanie w czasach pandemii*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 25 III 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-25/niemcy-zarzadzanie-w-czasach-pandemii> (dostęp: 11 V 2025).
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Kędziora P., *Zdalny tryb pracy Sejmu i jego organów w czasie stanu epidemii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (38), s. 123–139.
- Kubas S., *Regulamin Sejmu: problem demokracji*, w: *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, pod red. M. Grzybowskiego, G. Kucy, P. Mikulego, Kraków 2013, s. 495–504.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.

- Pastuszko G., *Granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5(33), s. 23–38.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radzewicz P., *Komentarz do Art. 112*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, s. 367–369.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Tarcza antykryzysowa przyjęta. Pierwsze zdalne posiedzenie Sejmu – podsumowanie*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 29 III 2020, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=8B2743783E2086E2C125853A0047507E> (dostęp: 12 V 2025).
- The Storting constitutes coronavirus special committee*, Stortinget, 16 III 2020, <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/the-storting-constitutes-coronavirus-special-committee/> (dostęp: 11 V 2025).
- Zubik M., *Art. 204*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2018, s. 888–889.