



Bogumił Jakubek

Sąd Rejonowy w Łęborku

ISTOTA, WŁAŚCIWOŚCI I CHARAKTER PRAWNY REGULAMINÓW KLUBÓW I KÓŁ PARLAMENTARNYCH W POLSCE

1. Pojęcie regulaminów klubów i kół parlamentarnych

Pojęcie regulaminów klubów i kół parlamentarnych nie zostało do tej pory w sposób jednoznaczny i wyczerpujący zdefiniowane. Jakkolwiek regulaminy owe były tworzone przez kluby i koła parlamentarne już w parlamencie Polski przedwojennej, jednakże przez dłuższy czas regulacje te funkcjonowały w oparciu o swoisty zwyczaj parlamentarny. W konsekwencji regulaminy klubów i kół parlamentarnych pozostawały w sferze pozanormatywnej, nie budząc głębszego zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego. Powyższa sytuacja jedynie w nieznacznym zakresie uległa zmianie w obecnym stanie prawnym, w którym to tworzenie klubów i kół parlamentarnych zyskało podstawy prawne w regulaminach Sejmu i Senatu.

Wobec braku definicji normatywnych czy też kompleksowego wyjaśnienia pojęcia regulaminu klubu (koła) parlamentarnego przez doktrynę, niezbędna jest analiza konkretnych aktów wewnętrznych zrzeczeń deputowanych, która pozwoli na sformułowanie wielu ich właściwości. Dopiero sprecyzowanie tych szczególnych cech regulaminów klubowych umożliwi sformułowanie uniwersalnej i pełnej definicji interesującego nas pojęcia.

Pierwszą poddaną analizie właściwością regulaminu klubów i kół parlamentarnych jest jego normatywność. W tym ujęciu istotna będzie odpowiedź na pytanie, czy regulamin klubowy jest aktem normatywnym.

Pojęcie aktu normatywnego jest używane w doktrynie w co najmniej w dwóch znaczeniach. W ujęciu węższym aktem normatywnym będzie tekst zawierający nie jakiegokolwiek przepisy, ale przepisy prawa (normy prawne). Tak rozumiane pojęcie aktu normatywnego będzie synonimem terminów: „akt prawotwórczy” czy też „źródło prawa”. Będą to zatem akty wydawane przez kompetentne orga-

ny prawodawcze, wyposażone w moc stanowienia prawa¹. Podobnie określa akt normatywny L. Garlicki precyzując, iż jest to akt zbudowany w całości z norm prawnych².

Oczywiście przy tak wąsko rozumianym terminie aktu normatywnego regulamin klubu (koła parlamentarnego) nie będzie mieścił się w zakresie tego pojęcia. Przede wszystkim bowiem klub czy też koło parlamentarne nie jest organem państwowym, co w konsekwencji czyni go podmiotem niezdolnym do stanowienia norm prawnych. Norma prawna pochodzi bowiem od państwa i jest zabezpieczona przymusem państwowym. Tym samym regulamin klubowy, jakkolwiek formułuje szereg norm postępowania adresowanych do jego członków, których przestrzeganie jest zabezpieczone sankcjami określonymi w samym regulaminie, rodzi jednakże obowiązki jedynie wobec pewnej grupy osób³. W ujęciu aktu normatywnego *sensu stricto* o normach regulaminu klubowego można przeto mówić jedynie jako o normach postępowania.

Inaczej natomiast kształtuje się kwestia normatywności regulaminu klubu (koła parlamentarnego) wobec przyjęcia koncepcji szerszego rozumienia pojęcia aktu normatywnego. W takim znaczeniu przez akt normatywny rozumie się każdy tekst zawierający nie tylko normy prawne, ale także normy postępowania. A więc akt taki nie musi zawierać norm pochodzących od państwa⁴. W powyższym znaczeniu regulamin klubowy niewątpliwie będzie stanowił akt normatywny, albowiem jak wskazano wcześniej, zawiera on szereg norm postępowania, których realizacja jest gwarantowana określonymi sankcjami. Natomiast regulamin klubu i koła parlamentarnego nie jest aktem prawotwórczym, albowiem nie kreuje powszechnie obowiązujących norm prawnych. Katalog aktów prawotwórczych został wyczerpująco określony w Rozdziale III obecnie obowiązującej Konstytucji, nazwanych tutaj źródłami prawa. W tym miejscu nasuwa się także pytanie, czy regulaminy klubów i kół parlamentarnych stanowią źródła prawa. W kontekście dotychczasowych ustaleń wydaje się, iż wewnętrzne regulacje klubowe można zaliczyć do szczególnej kategorii źródeł prawa parlamentarnego.

Podobnie jak w kwestii oceny, czy regulamin klubowy jest aktem normatywnym, również ustalenie, czy akt ten stanowi źródło prawa parlamentarnego, zależy od przyjętej koncepcji rozumienia tego ostatniego pojęcia. Gdyby bowiem źródło prawa parlamentarnego uznać za zespół norm prawnych mających na celu uregulowanie organizacji parlamentu, regulamin jako akt niezawierający norm prawnych nie posiadałby charakteru źródła prawa. Natomiast przyjęcie założenia, iż źródłem prawa parlamentarnego jest każdy akt normatywny, którego przedmiotem regulacji jest parlament lub instytucje bezpośrednio z nim

¹ Tak m.in. J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1996, s. 36.

² L. Garlicki, „Konstytucja – regulamin sejmowy – ustawa”, referat wygłoszony na konferencji „Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej” w dniu 11 stycznia 2000 r. w gmachu Sejmu, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 16.

³ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 391.

⁴ Por. J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk...*, s. 36.

związane, niewątpliwie nadaje regulaminowi klubowemu status źródła prawa parlamentarnego. W tym bowiem ujęciu przy zaliczeniu określonych norm do prawa parlamentarnego na plan pierwszy wysuwa się aprobowane w doktrynie kryterium ich treści, nie zaś moc prawna norm⁵.

Na charakter źródła prawa parlamentarnego regulaminów klubowych wskazuje już sama chociażby analiza ich przepisów. Większość bowiem regulaminów klubów i kół parlamentarnych reguluje wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczących, względnie przedstawicieli klubu (koła), które to podmioty z mocy przepisu art. 15 ust. 1 Regulaminu Sejmu oraz art. 16 ust. 2 Regulaminu Senatu wchodzi w skład Konwentu Seniorów, a więc organu Izby parlamentarnych, którego zadaniem jest – w myśl art. 14 Regulaminu Sejmu – zapewnienie współdziałania klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu. Analogiczny przepis w art. 16 zawiera Regulamin Senatu. W tym zakresie, jak trafnie zauważa M. Zubik, „poszczególnym frakcjom pozostawiona została swoboda powoływania poszczególnych osób w skład Konwentu”⁶. W konsekwencji niewątpliwie można stwierdzić, iż treść norm regulaminu klubu (koła) pośrednio wpływa na sposób funkcjonowania parlamentu, albowiem przepisy te w istocie regulują powołanie określonego deputowanego do składu organu Sejmu i Senatu. Przykładów obrazujących wpływ norm regulaminów klubowych na funkcjonowanie parlamentu jest znacznie więcej. Nie wdając się w szczegółową ich analizę, wystarczy wskazać, że art. 136c, 137 ust. 3 oraz 143 ust. 2 Regulaminu Sejmu przewidują, iż zgłoszenia kandydatów na członków komisji sejmowych o szczególnym charakterze dokonują albo tylko przewodniczący klubów (kół) poselskich albo przewodniczący wraz z wiceprzewodniczącymi klubów oraz grupą posłów⁷.

Wreszcie Regulamin Sejmu zawiera szereg norm, które umożliwiają klubom i kołom parlamentarnym wpływ na tryb pracy organów Izby, jak choćby przepis art. 150 ust. 2, który mówi, iż prezydium komisji sejmowej, opracowując projekty planów pracy komisji oraz ustalając porządek dzienny posiedzenia, bierze pod uwagę wnioski m.in. klubów i kół poselskich. A przecież sposób uchwalenia stosownego wniosku klubu czy też koła regulowany jest właśnie w przepisach jego regulaminu. Tym samym widać wyraźnie z przytoczonych nie wyczerpująco przykładów, w jak istotny sposób przepisy organizujące prace parlamentu są determinowane przez normy regulaminów klubowych. Powyższa konstatacja trafną czyni zarysowaną na wstępie tezę, iż regulaminy klubów i kół parlamentarnych można zaliczyć do źródeł prawa parlamentarnego. Wprawdzie nie zawierają w swej treści norm prawnych, jednakże ich przepisy pośrednio, ale w sposób istotny wpływają na organizację i tok pracy parlamentu.

⁵ Tak m.in. M. Granat, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. nauk. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 15–17.

⁶ M. Zubik, *Organizacja...*, s. 252.

⁷ Art. 136c Regulaminu Sejmu dotyczy komisji śledczej, art. 137 ust. 2 komisji ds. służb specjalnych, art. 143 ust. 2 komisji etyki poselskiej.

Szerokie rozumienie kategorii źródła prawa parlamentarnego aprobował W. Sokolewicz. Powołując się na politologiczne koncepcje uznania za źródło prawa parlamentarnego także postanowień wewnątrzpartyjnych uregulowań odnoszących się do zachowań członków danej partii jako deputowanych, zauważył on, iż „w świecie współczesnym wielość źródeł prawa parlamentarnego jest czymś oczywistym i dlatego nie można poprzestawać na czerpaniu o nich wiedzy tylko z samego art. 112 (Konstytucji RP z 1997 r.)”⁸.

Kolejną, obok normatywności i charakteru źródła prawa parlamentarnego, właściwością regulaminów klubów i kół parlamentarnych jest ich trwałość (ciągłość). Oznacza to, iż moc obowiązująca regulaminów nie ogranicza się do danej kadencji parlamentu, lecz wykracza poza jej ramy. Tym samym regulamin każdego klubu i koła, niezależnie od upływu kadencji Izby parlamentarnej, obowiązuje aż do uchwalenia przez tenże klub (koło) nowej regulacji. Większość regulaminów, poza nielicznymi wyjątkami, nie wskazuje okresu swego obowiązywania, jak również nie wspomina o jego uchyleniu, a jedynie zawiera przepisy określające procedurę uchwalenia oraz zmiany regulaminu. W konsekwencji regulacje wewnętrzne klubów i kół przewidują jedynie dwie drogi powstania – poprzez uchwalenie oraz zmianę regulaminu. Zarówno proces uchwalenia, jak i zmiany regulaminu nie zostały powiązane w jakikolwiek sposób z okresem kadencji parlamentu. Można z tego wnosić, iż upływ kadencji parlamentu w żadnej mierze nie wpływa na moc obowiązującą regulaminów klubowych. Tezy tej nie burzy argument, iż w nowo wybranym parlamencie, w każdym klubie, nawet działającym pod dawną nazwą, zasiadają już nowi deputowani, co sugerowałoby konieczność uchwalenia nowego regulaminu klubu. Uznać w tym przypadku należy, iż brak inicjatywy klubu w tym względzie oznacza, iż jego członkowie w pełni akceptują dotychczas obowiązujący regulamin. Mogą rzecz jasna uchwalić nowy akt lub dokonać w już istniejącym zmian, jednakże upływ kadencji nie skutkuje automatycznie utratą mocy obowiązującej przez regulamin klubu (koła).

Szczegółowa analiza aktów wewnętrznych klubów i kół parlamentarnych pozwala na wyodrębnienie kolejnych ich właściwości, a mianowicie jednolitości i wielości.

Jednolitość regulaminów klubowych oznacza, iż – co do zasady – w sposób całościowy i wyczerpujący obejmują regulowaną w nich materię. Jakkolwiek przepisy regulaminów parlamentarnych nie określają zakresu spraw, jaki winien być normowany przez regulamin klubowy (tak jak czyni to w art. 112 i art. 124 Konstytucja RP w odniesieniu do regulaminu Sejmu i Senatu – określając tzw. materię regulaminową), jednakże w praktyce kluby i koła regulują w swoich aktach wewnętrznych podobny katalog zagadnień, pozwalający w rezultacie wyodrębnić swoistą „klubową” materię regulaminową. Jednolity charakter regula-

⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Sokolewicz, L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, J. Trzciniński, t. II, Warszawa 1999, s. 9.

minów klubowych wyraża się także w braku innych aktów, które normowałyby zagadnienia zaliczane do klubowej materii regulaminowej.

Wielość regulaminów klubowych jest ściśle związana z zasadą autonomii regulaminowej i przejawia się w jednoczesnym i niezależnym od siebie obowiązywaniu kilku regulaminów klubowych, których liczba jest uzależniona od ilości funkcjonujących w parlamencie klubów i kół. Zagwarantowanie bowiem możliwości nieskrępowanego (pod warunkiem zgodności z prawem) regulowania organizacji wewnętrznej przez kluby i koła parlamentarne w sposób oczywisty determinuje ich wielość i różnorodność.

W analizie właściwości regulaminów klubów i kół parlamentarnych konstruujących definicję tego pojęcia niezbędnym elementem jest właśnie ich autonomiczność.

Cecha owa wyraża się w zagwarantowanej prawnie możliwości samodzielnego stanowienia przez każdy klub i koło parlamentarne własnego aktu wewnętrznego, regulującego ich organizację i sposób funkcjonowania⁹. Jakkolwiek zasada ta nie znajduje bezpośredniego i wyraźnego oparcia w przepisach regulaminów Izby parlamentarnych, jednakże już z treści art. 8 ust. 7 Regulaminu Sejmu oraz art. 21 ust. 7 Regulaminu Senatu wnosić można, iż skoro uchwałodawca 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. Uznać przeto należy, iż znaczenie zasady autonomii regulaminów klubów i kół przejawia się w możliwości uchwalenia przez zrzeszenia parlamentarzystów własnych regulaminów nawet przy całkowitym pominięciu ich przez akty normatywne. Autonomia regulaminów klubowych wynika z zasady wolności tworzenia zrzeszeń parlamentarnych, ta zaś jest pochodną generalnej konstytucyjnej zasady wolności tworzenia i działania partii politycznych, których wszakże emanacją w parlamencie są kluby parlamentarne. Trudno byłoby mówić o wolności tworzenia i funkcjonowania klubów i kół parlamentarnych bez zagwarantowanej prawnie swobody w uchwalaniu ich regulacji wewnętrznych.

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, iż zaprezentowane i poddane analizie cechy regulaminów klubów (kół) parlamentarnych pozwalają na sformułowanie ich definicji. W konsekwencji pod pojęciem regulaminów klubu (koła) parlamentarnego będziemy rozumieć akty normatywne klubów lub kół parlamentarnych regulujące ich organizację wewnętrzną i sposób funkcjonowania, trwałe, a więc posiadające moc obowiązującą nieograniczoną do jednej kadencji, w sposób całościowy i wyczerpujący obejmujące regulowaną w nich materię, stanowiące autonomiczne i różnorodne akty własne każdego klubu (koła) parlamentarnego.

⁹ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 87.

2. Podstawy prawne regulaminów klubów i kół parlamentarnych

Kwestia umocowania prawnego regulaminów klubów i kół parlamentarnych jest jednym z czynników stanowiących o wyjątkowym charakterze tych aktów normatywnych. Począwszy od parlamentaryzmu II Rzeczypospolitej do czasów obecnych regulaminy klubowe funkcjonowały bowiem zarówno w oparciu o różnorodne akty prawne, jak i przez dość długi czas były uchwalane bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Takie retrospektywne spojrzenie na zagadnienie źródeł obowiązywania regulaminów klubów i kół pozwala na sformułowanie kilku wniosków. W pierwszej kolejności zaobserwować można ewolucję regulaminów klubowych od aktów opartych na swoistym zwyczaju parlamentarnym utrwalonym w praktyce kolejnych kadencji parlamentu, następnie sformułowanym w wewnętrznych partyjnych aktach, aż do stopniowego obejmowania tych regulacji aktami normatywnymi różnego rodzaju. Po drugie, dostrzec można naturalną zależność pomiędzy podstawami prawnymi tworzenia i funkcjonowania samych zrzeszeń parlamentarzystów a umocowaniem prawnym do uchwalania ich aktów wewnętrznych. Innymi słowy, stopniowa instytucjonalizacja klubów parlamentarnych pociągała za sobą konieczność, choćby w ograniczonym zakresie, unormowania aktów regulujących ich wewnętrzną organizację. Każda bowiem instytucja dla możliwości funkcjonowania wymaga określenia pewnych ram organizacyjnych. Zasada ta nabiera wyrazistości osobliwie w przypadku instytucji o charakterze kolegialnym, jaką przecież jest klub czy koło parlamentarne, w której skuteczność procesu decyzyjnego w dużym stopniu zależy od właściwego uregulowania organizacji i sposobu działania.

Analizując podstawy prawne regulaminów klubów i kół parlamentarnych w aktualnym stanie prawnym, zauważyć należy, iż można je rozpatrywać w dwóch ujęciach. Regulacje wewnętrzne zrzeszeń posłów i senatorów znajdują oparcie w pozanormatywnych źródłach prawa, wśród których wyróżnić możemy wykształconą praktykę, zwyczaj parlamentarny, akty wewnątrzpartyjne oraz ogólną zasadę autonomii regulaminów klubowych. W ujęciu normatywnym natomiast podstawę prawną regulaminów klubów i kół parlamentarnych stanowią obecnie wyłącznie regulaminy Sejmu RP i Senatu RP.

Rola utrwalonej praktyki parlamentarnej dla umocowania prawnego regulaminów klubowych polega na stworzeniu swoistej ciągłości historycznej organizowania się posłów i senatorów we frakcje i w konsekwencji formułowania zasad ich funkcjonowania w formie regulaminów wewnętrznych. Owa tradycja regulaminowa staje się szczególnie istotna wobec braku umocowania regulaminów klubowych w aktach normatywnych, natomiast w oczywisty sposób traci na znaczeniu w sytuacji objęcia ich prawem stanowionym¹⁰. W rezultacie obecnie funkcja praktyki parlamentarnej ma charakter ogólny, wyznaczający pewien ustalony od lat zakres przedmiotowy regulacji, który stanowi kanwę współcze-

¹⁰ M. Zubik, *Organizacja...*, s. 391.

śnie uchwalanych regulaminów klubów i kół parlamentarnych. Ponadto wśród katalogu źródeł prawnych regulaminów praktyka parlamentarna pełni rolę subsydiarną, której istota zrealizowałaby się wobec braku normatywnych źródeł prawa konstytuujących regulaminy klubowe. Gdyby bowiem nawet założyć, iż z obowiązujących obecnie Regulaminów Sejmu i Senatu RP usunięto przepisy dotyczące regulaminów klubowych, uchwalanie tychże nadal byłoby w pełni zasadne i możliwe, w tym przypadku jednakże już w oparciu o pozanormatywne podstawy prawne.

Podobne znaczenie należy przypisać zasadzie autonomii regulaminów klubów i kół parlamentarnych, która przejawia się w możliwości uchwalenia przez zrzeszenia parlamentarzystów własnych regulaminów¹¹ nawet przy całkowitym pominięciu ich przez akty normatywne. Jak już wspomniano przy okazji rozważań o właściwościach regulaminów klubowych, autonomia tych aktów wynika z zasady wolności tworzenia zrzeszeń parlamentarnych, ta zaś jest pochodną generalnej konstytucyjnej zasady wolności tworzenia i działania partii politycznych, których wszakże emanacją w parlamencie są kluby parlamentarne. W realizacji powyższej zasady klubom i kołom parlamentarnym zagwarantowano prawo do całkowicie samodzielnego określania swojej wewnętrznej struktury organizacyjnej, zasad funkcjonowania i kierunków działalności, co materializuje się w konkretnych przepisach regulaminów tych zrzeszeń¹². Podobnie jak w przypadku praktyki parlamentarnej, również z zasady autonomii regulaminów klubowych można wyprowadzić uprawnienie każdego klubu i koła parlamentarnego do sformułowania własnej organizacji wewnętrznej, nawet w braku odpowiednich regulacji normatywnych.

Zasada autonomii regulaminowej zrzeszeń parlamentarzystów oraz ich wewnętrznych regulacji gwarantuje im niezależność z jednej strony od organów państwa oraz organów Izb parlamentarnych, z drugiej natomiast chroni od wpływu innych klubów parlamentarnych niejednokrotnie silniejszych liczebnie i stanowiących aktualną większość rządzącą. Natomiast autonomiczność klubów i kół parlamentarnych w warunkach politycznych nie oznacza całkowitej niezależności posłów i senatorów od władz ich macierzystych partii, których reprezentację stanowią w parlamencie. Jak stwierdzono już w rozważaniach poświęconych relacjom pomiędzy klubami i kołami parlamentarnymi a partiami politycznymi, związki te są coraz silniejsze, co w rezultacie powoduje, iż mimo autonomii organizacji deputowanych w parlamencie, wpływ struktur partyjnych zarówno na ich kształt, jak i wewnętrzne regulacje staje się przemożny. Wyrazem owych tendencji jest obejmowanie przez akty wewnątrzpartyjne (statuty) również problematyki klubów i kół posłów i senatorów, którzy uzyskali mandat parlamentarny z rekomendacji określonej partii politycznej. Jak trafnie zauważa S. Bożyk, partie polityczne w myśl art. 11 Konstytucji RP i art. 1 ustawy o partiach

¹¹ P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 67.

¹² S. Bożyk, *Partie polityczne...*, s. 87.

politycznych wpływają metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa oraz sprawowanie władzy państwowej właśnie za pośrednictwem zrzeszeń posłów i senatorów w Izbach¹³. Trudno zatem wyobrazić sobie sytuację, w której przy tak istotnej roli klubów i kół parlamentarnych w osiągnięciu wymienionych wyżej celów partii, zrzeszenia te zostałyby pominięte w statutach partyjnych. W konsekwencji wiele spośród statutów partyjnych przewiduje odrębne przepisy poświęcone zrzeszeniom parlamentarzystów wywodzących się z ich szeregów, w tym także przepisy stanowiące podstawę uchwalania regulaminów klubowych¹⁴.

Scharakteryzowane wyżej pozanormatywne podstawy regulaminów klubów i kół parlamentarnych niewątpliwie stanowią istotny czynnik legitymizacji instytucji zarówno samych zrzeszeń deputowanych, jak też ich regulaminów wewnętrznych. Jednakże, jak wskazano, rola tych pozanormatywnych źródeł uaktywnia się dopiero w sytuacji braku aktów normatywnych, stanowiących podstawę prawną regulaminów klubowych. Tym samym w obecnym stanie prawnym, gdy regulaminy klubowe znajdują oparcie w Regulaminach Sejmu i Senatu RP, znaczenie źródeł pozanormatywnych jest mniejsze i ma charakter jedynie gwarancyjny.

W aktualnym stanie prawnym regulaminy klubów, kół i innych zrzeszeń parlamentarnych znajdują podstawę prawną w Regulaminie Sejmu RP oraz Regulaminie Senatu RP. Stanowią one obecnie jedyny akt normatywny zawierający odniesienie do regulaminów klubowych. Jakkolwiek zagadnienie klubów i kół parlamentarnych oraz innych zrzeszeń deputowanych regulowane jest również w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora z 1996 r., jednakże brak w niej przepisu odnoszącego się ściśle do aktów wewnętrznych klubów i kół parlamentarnych.

Podstawę prawną regulaminów klubów i kół parlamentarnych oraz innych zrzeszeń grupujących posłów na zasadzie innej niż polityczna zawiera przepis art. 8 ust. 7 Regulaminu Sejmu RP, zgodnie z którym „władze klubów poselskich, kół poselskich, zespołów oraz porozumień podają do wiadomości Marszałka Sejmu ich składy osobowe oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne. Analogiczny przepis przewiduje art. 21 ust. 7 Regulaminu Senatu RP głoszący, iż „władze klubów, kół, zespołów oraz porozumień podają do wiadomości Prezydium Senatu ich składy osobowe oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne”.

Analiza cytowanych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, iż Regulaminy Izb z jednej strony uprawniają, z drugiej zaś obligują kluby i koła parlamentarne oraz pozostałe zrzeszenia do sformułowania, uchwalenia, a następnie do przedłożenia stosownym organom aktów regulujących ich organizację wewnętrzną. Wskazuje na to zastosowany w obydwu przepisach zwrot „podają do wiadomo-

¹³ Tamże, s. 88.

¹⁴ Por. K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010, s. 147.

ści". W tym miejscu rodzi się przeto pytanie, jak się ma ten obligacyjny charakter normy wobec skonstatowanej wcześniej zasady autonomii klubowej i regulaminowej. Wynikało z niej bowiem, iż kluby i koła parlamentarne korzystają z szeroko pojętej swobody działania, której wyrazem jest prawo do uchwalania własnej struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania właśnie w formie regulaminu klubowego. Jednakże uznać należy, iż 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. Jak słusznie konstatają P. Czarny i B. Naleziński, zasada autonomii klubów i kół parlamentarnych „nie może być rozumiana w sposób absolutny, niedopuszczający jakichkolwiek ograniczeń. Takie rozumienie prowadziłoby do stwierdzenia niedopuszczalności żadnych uregulowań reglamentujących swobodę powstawania klubów czy kół poselskich”¹⁵. Jeżeli zorganizowanie deputowanych w klubie lub kole parlamentarnym rodzi dla tego zrzeczenia określone uprawnienia i przywileje, to w sposób oczywisty niezbędne jest uzewnętrznienie faktu powstania takiej frakcji, czemu służy m.in. notyfikacja stosownemu organowi jej regulaminu wewnętrznego. Obowiązek przedstawienia do wiadomości stosownym organom Izb treści regulaminu wynika także z ogólnej konstytucyjnej zasady jawności działania partii politycznych i organizacji (m.in. art. 13 Konstytucji RP). Kluby i koła parlamentarne nie podlegają żadnym szczególnym obowiązkom ewidencyjnym, przeto uznać trzeba, iż sformułowany w regulaminach Sejmu i Senatu obowiązek notyfikacji treści regulaminów oraz składów osobowych klubów i kół pozostaje jedyną formą zgłoszenia faktu powstania takiego zrzeczenia, a w rezultacie wyłącznym sposobem ujawnienia powstania i funkcjonowania tego zrzeczenia. W konsekwencji obowiązek podawania do wiadomości określonym organom Izb treści regulaminów klubów i kół należy uznać za w pełni uzasadniony i nienaruszający zasad autonomii klubowej i regulaminowej. Ponadto obowiązek podania przez władze klubu lub koła ich regulaminów do wiadomości Marszałka Sejmu lub Prezydium Senatu nie jest skorelowany z jakimkolwiek uprawnieniem tych organów o charakterze władczym, a zatem nie mogą one odrzucić regulaminu wewnętrznego uchwalonego przez klub czy koło parlamentarne¹⁶.

Reasumując zagadnienie podstaw prawnych regulaminów klubów i kół parlamentarnych w obecnym kształcie prawnym, stwierdzić należy, iż jedyną ich podstawą prawną o charakterze aktu normatywnego jest Regulamin Sejmu oraz Regulamin Senatu. Regulacje wewnętrzne klubów i kół parlamentarnych nie posiadają dzisiaj podstawy prawnej w randze ustawy. Sytuacja taka aktualnym czyni pytanie o celowość wprowadzenia prawa i jednocześnie obowiązku

¹⁵ P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu...*, s. 67

¹⁶ Por. M. Zubik, *Organizacja...*, s. 392, S. Bożyk, *Partie polityczne...*, s. 87.

uchwalenia przez klub czy koło parlamentarne własnego regulaminu do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wydaje się, iż uwzględnienie szczególnej roli klubów i kół w systemie parlamentarnym mogłoby uzasadniać rozważenie takiego rozwiązania.

3. Funkcje regulaminów klubów i kół parlamentarnych

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, przez szereg lat funkcjonowania klubów i kół parlamentarnych, mimo braku oparcia w aktach normatywnych, zrzeszenia te uchwały własne regulacje wewnętrzne. Owa praktyka niewątpliwie świadczy o istotnym znaczeniu regulaminów klubowych dla działania klubów i kół w parlamencie.

Analiza funkcjonalna regulaminów zrzeszeń parlamentarzystów pozwala na wyodrębnienie kilku funkcji tych aktów, realizujących się na wielu płaszczyznach.

Najważniejszą i stanowiącą niejako podstawowy cel uchwalania regulaminów klubowych jest ich funkcja organizacyjna. Polega ona na takim wyznaczeniu struktury, określaniu organów oraz reguł i celów postępowania w klubie i kole parlamentarnym, aby w sposób najpełniejszy możliwa była realizacja przyjętych w nim celów i zadań. Tym samym w powyższym ujęciu funkcja regulaminu polega na unormowaniu szeroko pojętej wewnętrznej organizacji klubu i koła parlamentarnego. W konsekwencji regulaminy umożliwiają klubom i kołom prawidłowe funkcjonowanie w oparciu o ustalone reguły, w szczególności dotyczące sposobu powoływania i kompetencji organów klubu, wyznaczenia zasad członkostwa oraz katalogu praw i obowiązków członków, a także sposobu procedowania i podejmowania decyzji w ramach klubu i koła.

W ramach funkcji organizacyjnej regulaminów klubowych wyróżnić należy funkcję efektywnościową. Polega ona na tym, że regulaminy poprzez właściwe zorganizowanie i strukturalne uporządkowanie postępowania w ramach klubu czy koła wpływają na zwiększenie skuteczności klubów i kół w realizacji spoczywających na nich obowiązków oraz zadań i, w efekcie, maksymalne uzyskiwanie konkretnych i rzeczywistych rezultatów¹⁷. Realizacja tej funkcji odbywa się na wielu płaszczyznach. Jednym z mechanizmów zapewniających efektywność działania klubów i kół parlamentarnych jest określenie w ich regulaminach przepisów dotyczących ustalania pracy klubów i kół. Obowiązek ten regulaminy zazwyczaj powierzają prezydiom klubów i kół. Innym narzędziem realizacji efektywnościowej funkcji regulaminów klubowych jest powoływanie w ich przepisach różnie nazywanych zespołów lub instytucji w celu skuteczniejszej realizacji celów klubów i kół parlamentarnych. Przykładowo, regulamin KP PiS w art. 7 powołuje do życia instytucję komisyjnej grupy PiS oraz jej rzecznika w celu koordynacji pracy członków klubu na forum komisji parlamentarnych.

¹⁷ A. Gwiżdż, O „zasady ogólne” regulaminu sejmowego, „Studia Iuridica” 1986, nr 15, s. 71.

Rzecznik ten może m.in. zarządzić dyscyplinę głosowania i uczestnictwa na posiedzeniu komisji¹⁸.

W sferze szeroko pojętej funkcji organizacyjnej regulaminów klubów i kół parlamentarnych mieścić się będzie także funkcja aktywizująca. Stanowi ona ten aspekt organizacji klubu i koła, który inspiruje aktywność członków tych zrzeszeń w działaniu na rzecz realizacji zadań klubu i koła. Realizacja funkcji aktywizującej egzemplifikuje się w przepisach regulaminów, które z jednej strony ułatwiają członkom klubów i kół czynne włączenie się w prace zrzeszeń, z drugiej natomiast obligują posłów i senatorów do wykazania zaangażowania w działalność klubu czy koła na minimalnym wymaganym poziomie. Podobnie, jak w przypadku wcześniej omawianej funkcji efektywnościowej, również funkcję aktywizującą regulaminów klubowych osiąga się za pomocą wielorakich narzędzi sformułowanych w różnorodnych przepisach aktów wewnętrznych klubów i kół. Zasadnicze instrumentarium pozwalające na inspirowanie posłów i senatorów do aktywnej pracy na rzecz własnego klubu czy koła parlamentarnego zawierają regulaminy w części poświęconej prawom i obowiązkom członków zrzeszeń. Należy tu wskazać takie przywileje parlamentarzystów, jak czynne i bierne prawo wyborcze do władz klubu czy koła, zabieranie głosu w dyskusji na forum klubu, czy też prawo do korzystania z urządzeń klubu (koła) i pomocy biura klubu (koła). Jednocześnie regulaminy zrzeszeń formułują pod adresem swoich członków szereg obowiązków, aktywizujących ich do pracy na rzecz swych klubów i kół. Wśród tych powinności na plan pierwszy wysuwa się obowiązek uczestnictwa w pracach Izby, komisji parlamentarnych oraz samego klubu (koła) parlamentarnego. Postulat aktywizacji posłów i senatorów w pracy na rzecz klubu (koła) jest także realizowany poprzez przepisy regulaminów przewidujące kontrolę wykonywania przez parlamentarzystów nałożonych nań obowiązków¹⁹. Polega on na zobligowaniu członków klubu czy koła parlamentarnego do składania władzom klubu (koła) okresowych sprawozdań z zarówno z prac w ramach komisji parlamentarnych, jak i działalności w terenie, a więc w obszarze okręgu wyborczego, z którego deputowany uzyskał mandat parlamentarny.

Omawiając szeroko przyjętą funkcję organizacyjną regulaminów klubowych nie sposób nie wspomnieć o istotnym jej elemencie, jakim niewątpliwie jest funkcja dyscyplinująca. Jej istota sprowadza się do zagwarantowania przez przepisy regulaminów klubów i kół parlamentarnych określonego zachowania się ich członków podczas prac w parlamencie, w szczególności w trakcie wystąpień i głosowań na posiedzeniach plenarnych Izby poprzez zastosowanie groźby poważnych sankcji w przypadku niezachowania się w ustalony sposób²⁰. Urzeczywistnienie powyższej funkcji regulaminów klubowych następuje za pomocą

¹⁸ Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 158.

¹⁹ M. Zubik, *Organizacja...*, s. 393.

²⁰ S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 66.

szczegółowych rozwiązań regulaminowych, jak np. dyscyplina podczas głosowania na forum Izby, zakaz składania bez zezwolenia stosownego organu (najczęściej prezydium klubu lub koła) oświadczeń, udzielania wywiadów prasowych, wreszcie występowania na forum Izby, jak również składania tam wniosków i interpelacji²¹. Tak pojmowana rola regulaminów klubowych niewątpliwie koreluje z innymi wcześniej przedstawionymi ich funkcjami, albowiem należy sądzić, iż funkcja dyscyplinująca stanowi swoistą gwarancję realizacji funkcji aktywizującej, a w rezultacie także efektywnościowej.

Z funkcją dyscyplinującą regulaminów klubów i kół parlamentarnych ściśle związana jest kolejna ich funkcja – unifikująca. Polega ona na tym, że regulaminy klubowe poprzez szereg przepisów wpływają na ujednoczenie stanowisk i opinii klubu czy koła jako całości, mimo naturalnej różnorodności poglądów występujących w tych zbiorowych podmiotach. Należy podkreślić, iż powołane w tym celu środki regulaminowe nie mają na celu wyeliminowania dyskusji w ramach klubu czy koła i ścierania się różnych poglądów, ale zadaniem ich jest sformułowanie, w rezultacie w pełni demokratycznej dyskusji, jednolitego ostatecznego stanowiska klubu. Dopiero tak wypracowany zgodny pogląd klubu czy koła może zostać wyrażony wobec podmiotów zewnętrznych. Powiązanie obydwóch funkcji – dyscyplinującej oraz unifikującej przejawia się w zastosowaniu podobnych mechanizmów do osiągnięcia konkretnych rezultatów. Niewątpliwie bowiem takie środki regulaminowe, jak dyscyplina podczas głosowania na forum Izby, zakaz składania bez zezwolenia stosownego organu oświadczeń, zakaz udzielania wywiadów prasowych, wreszcie zakaz występowania na forum Izby bez uzgodnienia ze wskazanym organem klubu czy koła, jak również składania tam wniosków i interpelacji obok funkcji dyscyplinującej, spełnia nadto cel ujednoczenia wyrażanych na zewnątrz poglądów klubu i koła parlamentarnego²².

Omówione dotychczas funkcje regulaminów klubów i kół parlamentarnych związane były z szeroko ujętą organizacją wewnętrzną zrzeszeń posłów i senatorów w parlamencie. W sposób oczywisty funkcję organizacyjną i stanowiącą jej element poszczególne funkcje szczegółowe należy uznać za zasadniczy cel regulaminów klubowych. Jednakże obok uregulowania organizacji wewnętrznej klubów i kół, ich regulaminy spełniają inne jeszcze istotne cele.

Jedną z takich funkcji regulaminów klubów i kół parlamentarnych jest funkcja integracyjna. Polega ona na tym, że regulamin klubu i koła uchwalony w drodze konsensusu wypracowanego przez wszystkich członków w sposób autonomiczny i nieskrępowany intensyfikuje więź posłów i senatorów należących do tego samego klubu czy koła. Innymi słowy, regulamin jako najważniejsza regulacja wewnętrzna zrzeszenia ogniskuje naturalne dla podmiotu kolektywnego różnorodne poglądy i stanowiska w pewną całość i stwarza poczucie przynależ-

²¹ M. Zubik: *Organizacja...*, s. 393.

²² K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2005, s. 66–67.

ności i odpowiedzialności za klub czy koło. Naturalna więź posła czy senatora z klubem (kołem) parlamentarnym dzięki regulaminowi formalizuje się i umacnia. Funkcja integracyjna regulaminów klubowych osiągnąta jest nie tyle przez konkretne przepisy i rozwiązania, lecz poprzez sam fakt uchwalenia i posiadania własnego aktu wewnętrznego. Tym samym przepisy regulaminów klubowych przewidujące obligatoryjne członkostwo w klubie deputowanych należących do określonej partii politycznej realizują raczej funkcję dyscyplinującą aniżeli integracyjną. W tej ostatniej idzie bowiem o kreowanie przez wewnętrzny akt klubu czy koła pewnej idei, wokół której jednoczą się członkowie danego zrzeszenia, nie zaś o zobligowanie członków partii do uczestnictwa i pracy na rzecz klubu czy koła parlamentarnego.

Regulaminy klubów i kół parlamentarnych spełniają także rolę identyfikującą, odróżniającą określony klub czy koło od pozostałych. W tym znaczeniu regulamin zrzeszenia deputowanych staje się, podobnie jak nazwa i symbol graficzny, o których mowa w art. 17 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z 1996 r.²³, czynnikiem identyfikującym klub i koło, składającym się na jego tożsamość. Wszystkie regulaminy klubów i kół parlamentarnych w swojej treści, zazwyczaj w początkowych przepisach zawierają określenie pełnej nazwy klubu czy koła, w rezultacie uznać należy, iż w razie wątpliwości co do prawidłowej nazwy zrzeszenia, rozstrzygającą w tej mierze jest treść stosownego przepisu regulaminu klubu czy koła, którego owa wątpliwość dotyczy.

Z funkcją identyfikującą blisko związana jest funkcja notyfikująca regulaminów klubowych, wyznaczona przez wielokrotnie już cytowaną dyspozycję art. 8 ust. 7 Regulaminu Sejmu i art. 21 ust. Regulaminu Senatu. W myśl wskazanych przepisów regulaminy klubów i kół wraz z ich składami osobowymi muszą być podane przez władze zrzeszeń do wiadomości odpowiednio – Marszałka Sejmu i Prezydium Senatu. A zatem regulamin kluby i koła stanowi formę wyrażenia na zewnątrz faktu powstania i funkcjonowania tego zrzeszenia. Jakkolwiek trafny jest pogląd przedstawicieli doktryny²⁴, iż obowiązek podania do wiadomości stosownych organom Izb treści regulaminów (statutów) wewnętrznych nie rodzi uprawnień władczych dla tych organów, np. do odrzucenia czy nie przyjęcia treści regulaminu klubu, jednakże należy sądzić, iż notyfikacja treści regulaminu i składu osobowego stanowi jednak warunek *sine qua non* powstania i funkcjonowania zrzeszenia na forum parlamentu. Pamiętać trzeba, iż każdy powstający klub, a w mniejszym stopniu także koło parlamentarne nabywa określone przywileje zagwarantowane w regulaminach Sejmu i Senatu²⁵, trudno wszakże przyznać takie uprawnienia zrzeszeniu, które nie uzewnętrzniło faktu powstania powołanemu do tego organowi Izby. Ponadto, jak już podniesiono we wcześniej-

²³ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.).

²⁴ zob. M. Zubik, *Organizacja...*, s. 392, S. Bożyk, *Partie polityczne...*, s. 87–88.

²⁵ Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 155–156.

szych rozważaniach, obowiązek przedstawienia regulaminu klubu czy koła do wiadomości organom Izb znajduje oparcie w ogólnej konstytucyjnej zasadzie jawności działania wszelkich organizacji.

Wreszcie regulaminy klubowe spełniają także funkcje polityczną, która polega na takim ukształtowaniu przepisów aktów wewnętrznych klubów i kół parlamentarnym, aby zrzeszenia owe w możliwie najpełniejszy sposób realizowały określone cele polityczne partii, do której należą członkowie klubu czy koła. Realizacja politycznej roli regulaminów klubowych następuje poprzez szereg środków regulaminowych. W szczególności służą temu przepisy regulaminów klubowych, w których wskazuje się, iż dany klub czy koło stanowi reprezentację określonej partii na terenie Izby oraz stwierdza się, iż klub ten lub koło jest powołany do realizacji programu danej partii. Nadto regulaminy zawierają obowiązek działania klubu czy koła zgodnie z programem, linią polityczną, statutem oraz uchwałami organów partyjnych. Powyższe mechanizmy regulaminowe bezsprzecznie gwarantują partiom politycznym wpływ na realizację określonych celów politycznych w parlamencie²⁶. Jak bowiem słusznie zauważa Z. Gordon „wypracowanym przez partie polityczne koncepcjom brak jest sankcji przymusu państwowego, stąd muszą one podjąć w tym kierunku określone działania”²⁷. Jednym z owych działań jest powołanie klubów i kół w Izbach parlamentu, a następnie instytucjonalizacja więzi pomiędzy członkami klubu (koła) a partią polityczną, której konkretyzacja następuje w regulaminie klubu i koła parlamentarnego.

4. Zakres przedmiotowy regulaminów klubów i kół parlamentarnych

We wcześniejszych rozważaniach poświęconych właściwościom regulaminów klubów i kół parlamentarnych wskazano, iż nie ma przepisu, który wyznaczałby zakres przedmiotowy tych wewnętrznych regulacji. Jakikolwiek akty normatywne zarówno w postaci ustawy, jak i regulaminów parlamentarnych, traktujące o regulaminach klubowych, nigdy nie precyzowały materii regulaminowej, poprzestając jedynie na sformułowaniu obowiązku przedłożenia treści tych aktów do wiadomości odpowiedniego organu Izb parlamentarnych.

Większość regulaminów klubów i kół parlamentarnych normuje następujące zagadnienia: zagadnienia ogólne, uczestnictwo i procedowanie w klubie lub kole, prawa i obowiązki członków²⁸, wewnętrzną organizację władz klubu i koła, relacje klubu (koła) z macierzystą partią polityczną oraz stosunki z pozostałymi zrzeszeniami w Izbie²⁹, finansowanie i obsługę organizacyjną klubu (koła), wreszcie uchwalanie i zmianę regulaminów klubów i kół parlamentarnych. Wymienio-

²⁶ Por. K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury...*, s. 148.

²⁷ Z. Gordon, *Partyjne kluby poselskie w Sejmie PRL*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, 1975, z. 69, s. 5.

²⁸ Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 157.

²⁹ Por. S. Bożyk, *Partie polityczne...*, s. 89.

ny katalog spraw stanowi ujętą w sposób ogólny swoistą materią regulaminową aktów wewnętrznych klubów i kół, która wszakże wymaga pewnego uszczegółowienia.

Zazwyczaj treść regulaminów klubów i kół parlamentarnych rozpoczyna się od przepisów ogólnych, które zawierają zróżnicowany katalog zagadnień. Postanowienia ogólne najczęściej precyzują nazwę klubu lub koła parlamentarnego, wskazują na zasadnicze cele klubu czy koła, sytuując je często na tle celów partii politycznej, powołują podstawę prawną, w oparciu o którą zrzeszenie funkcjonuje, czy też w lakoniczny sposób określają materię regulaminową³⁰. Niektóre regulaminy do tej części ogólnej włączają także zagadnienia związane z uczestnictwem w klubie lub kole, sporadycznie natomiast prawa i obowiązki członków klubu (koła) parlamentarnego.

Zagadnienie uczestnictwa w klubie lub kole parlamentarnym obejmuje swoim zakresem przedmiotowym szereg różnorodnych kwestii. Istotnym jego elementem są zasady uzyskiwania i utraty członkostwa posłów i senatorów w klubie lub kole oraz różne kategorie uczestnictwa w tych zrzeszeniach. W szczególności regulacje te wskazują różnorodne przesłanki niezbędne do nabycia członkostwa w klubie lub kole oraz przesłanki skutkujące utratą tego członkostwa, a nadto przewidują szczególne rodzaje członkostwa w klubie deputowanych nienależących do partii politycznej.

Istotną i powszechnie podejmowaną sprawą w treści regulaminów klubowych jest procedowanie w klubie i kole parlamentarnym. Obejmuje ono całokształt norm związanych ze sposobem prowadzenia obrad klubu i koła oraz podejmowaniem decyzji przez członków zrzeszenia. W tej grupie zagadnień zawierać się będą szczegółowe zasady przyjętego w danym klubie i kole kworum i większości głosów niezbędnej do podejmowania określonych decyzji. Ponadto regulaminy precyzują formy podejmowania decyzji, sposób i częstotliwość zwoływania posiedzeń klubu (koła), zasady dotyczące jawności obrad i przesłanek ich utajnienia, wreszcie formy udziału w posiedzeniach zrzeszeń innych niż członkowie osób oraz reguły protokołowania obrad klubu (koła).

Ściśle związanym z uczestnictwem w klubie (kole) parlamentarnym zagadnieniem są prawa i obowiązki członków zrzeszenia. Korelacja ta polega na tym, iż określone uprawnienia i obowiązki członka klubu (koła) gwarantują mu pełny i aktywny udział w pracy zrzeszenia, a z drugiej strony wykonywanie nałożonych nań obowiązków i korzystanie z przysługujących uprawnień stanowi realizację pełnoprawnego uczestnictwa w klubie (kole) parlamentarnym. Katalog klubowych uprawnień i zobowiązań posłów i senatorów jest bogaty i zróżnicowany. Obejmuje on bowiem zarówno prawa i obowiązki związane z pracą w ramach klubu czy koła, którego deputowany jest członkiem, jak również te realizowane w pracach w komisjach parlamentarnych oraz na forum Izby. Część

³⁰ Tak m.in. Regulamin K.P. Samoobrony RP, który w § 1 wskazuje, iż przepisy regulaminu dotyczą „zasad działania Klubu S-RP i jego władz”.

regulaminów swym zakresem przedmiotowym obejmuje nadto obowiązki deputowanych związane z pracą w terenie, czyli w obszarze wyborczym, z którego uzyskali oni mandaty parlamentarne. W ramach praw i obowiązków deputowanych wszystkie regulaminy przewidują instytucję dyscypliny głosowania, ujętą bądź w katalogu obowiązków członków zrzeszenia, bądź w odrębnej jednostce redakcyjnej.

Prawidłowe wykonywanie praw i obowiązków przez członków klubu i koła parlamentarnego zapewniają przepisy regulaminów przewidujące odpowiedzialność regulaminową. Jest ona także regulowana w poszczególnych regulaminach niejednolicie. Niektóre regulacje wewnętrzne klubów, w szczególności tych funkcjonujących w okresie Sejmu PRL, nie zawierają odrębnej procedury dyscyplinarnej, a jedynie odsyłają do stosownych przepisów zawartych w statucie partyjnym. Jest to niewątpliwie przejaw zależności klubu parlamentarnego od macierzystej partii politycznej. Pozostałe regulaminy zarówno przedwojenne, jak i współcześnie uchwalane swoim zakresem przedmiotowym obejmują odpowiedzialność dyscyplinarną członków klubów (koła) za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków, w tym także za naruszenie przyjętej dyscypliny głosowania, przewidując system sankcji oraz procedurę ich zastosowania.

Niezwykle ważne zagadnienie objęte zakresem przedmiotowym wszystkich regulaminów klubowych stanowi organizacja wewnętrzna władz klubu (koła) parlamentarnego, a w szczególności system organów zrzeszenia. Jest to na ogół – w szczególności w przypadku większych liczebnie frakcji – złożona struktura wewnętrzna³¹, przewidująca podejmowanie pewnych decyzji przez całe gremium klubu, obok którego istnieje wąskie ciało kolegialne oraz jednoosobowy organ kierowniczy klubu³². Przepisy regulaminów klubowych określają zatem katalog organów zrzeszenia, sposób ich powoływania, skład oraz kompetencje. Jakkolwiek system organów w poszczególnych regulaminach klubowych został różnorodnie unormowany, analiza tych aktów pozwala na wyodrębnienie grupy organów obligatoryjnych, a więc niezbędnych do funkcjonowania klubu czy koła, i w rezultacie przewidzianych we wszystkich regulaminach (np. zebranie członków klubu lub koła, prezydium czy też przewodniczący klubu). Obok organów obligatoryjnych, akty wewnętrzne klubów i kół parlamentarnych przewidują także powołanie takich organów, które wprawdzie usprawniają realizację celów zrzeszenia deputowanych, jednakże niewystępujących we wszystkich regulaminach – organów fakultatywnych (np. sekretarz, skarbnik klubu lub koła).

Zakres przedmiotowy regulaminów klubowych obejmuje także przepisy określające wzajemne relacje klubu (koła) parlamentarnego oraz partii politycznej, z której klub (koło) się wywodzi. Specyfiką tego zagadnienia jest brak całościowego wyodrębnienia w systematyce regulaminu, albowiem na ogół więź klubu z partią polityczną wyrażona jest przez wiele przepisów rozproszonych

³¹ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 186.

³² M. Zubik, *Organizacja...*, s. 393.

w obszarze całego regulaminu. Znajdują się one bowiem zarówno w części ogólnej aktu, gdzie jest mowa o zgodności działania klubu czy koła parlamentarnego z linią polityczną bądź uchwałami partii, w części dotyczącej członkostwa w zrzeszeniu, gdzie przewiduje się obowiązkową przynależność deputowanych do klubu, jeżeli są oni członkami danej partii i uzyskali mandat z ich list wyborczych³³, wreszcie w części dotyczącej procedowania w klubie, gdzie niektóre regulaminy przyznają prawo zwoływania posiedzeń zebrania ogólnego klubu organowi partyjnemu, a członkom partii udział w posiedzeniach klubu oraz w postanowieniach regulaminu dotyczących jego uchwalenia i zmiany, dla których to czynności niejednokrotnie akty wewnętrzne klubów i kół wymagają zgody stosownego organu partyjnego³⁴.

Ostatnie wymienione wyżej zagadnienie, tj. uchwalenie i zmiana regulaminu klubu i koła parlamentarnego, także mieści się, jako wyodrębniony zespół norm, w zakresie przedmiotowym regulaminów klubowych. Zazwyczaj przepisy ustanawiające procedurę uchwalenia regulaminów znajdują się w grupie norm regulujących kompetencje organu kolegijskiego zrzeszenia, które jest uprawnione do uchwalenia regulaminu. Natomiast przepisy dotyczące zmiany regulaminu z reguły są umiejscowione w przepisach końcowych, choć w od takiej systematyki zdarzają się wyjątki, polegające m.in. na łącznym unormowaniu uchwalenia i zmiany regulaminu klubu np. art. 8 ust. 2 pkt 3 regulaminu KP Platformy Obywatelskiej z dnia 14 listopada 2007 r.³⁵, gdzie czytamy, iż „Do kompetencji Zebrania Klubu należy (m.in.) uchwalanie i zmiana regulaminu Klubu, bezwzględną większością głosów”.

Przedstawiony powyżej katalog zagadnień składający się na zakres przedmiotowy regulaminów klubów i kół parlamentarnych uzupełnia ogół zagadnień związanych z finansowaniem i obsługą kancelaryjną tych zrzeszeń. Przepisy regulaminowe dotyczące finansowania klubu i koła parlamentarnego określają przede wszystkim źródła dochodów zrzeszenia ze wskazaniem wysokości składki członkowskiej, sposobu lokowania pozyskanych środków finansowych, organy uprawnione do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu klubu czy koła, oraz sposób sprawowania kontroli finansowej działalności klubu i koła, a w szczególności postępowanie w sprawie uchwalania i zatwierdzania budżetu klubu lub koła, organy klubu odpowiedzialne za prawidłową gospodarkę finansową i jednocześnie organy uprawnione do kontroli w tym zakresie.

Z kolei przepisy regulaminów dotyczące obsługi kancelaryjnej klubów i kół w tym celu powołują biura klubów i kół parlamentarnych. W szczególności określają one cele i zadania biura, wskazują organ uprawniony do zatrudniania w nich pracowników oraz organ uprawniony do nadzoru pracy biura, wreszcie

³³ Tamże.

³⁴ Por. K. Sobolewska-Mysłik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury...*, s. 148.

³⁵ Regulamin Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska z dnia 14 listopada 2007 r. opubl. na stronie internetowej, <http://www.platforma.org.pl>.

określają organizację wewnętrzną biura i sposób jego funkcjonowania. Niektóre regulaminy obejmują swoim zakresem przedmiotowym także organizację i funkcjonowanie biur poselskich i senatorskich w terenie.

Uwagi końcowe

Regulaminy klubów i kół parlamentarnych stanowią akty szczególnego rodzaju. Mimo wieloletniej tradycji ich uchwalania, niezależnie od aktualnego systemu polityczno-ustrojowego, droga do jurydyzacji aktów wewnętrznych frakcji, podobnie jak w przypadku samych klubów i kół, była długa, złożona i ostatecznie zakończyła się unormowaniem tych aktów jedynie na poziomie regulaminów parlamentarnych. Tym samym akty wewnętrzne tak istotnych podmiotów demokracji parlamentarnej, jakimi są kluby i koła, regulujące organizację wewnętrzną frakcji, zasady członkostwa, prawa i obowiązki członków, mimo istnienia przez pewien okres umocowania ustawowego, pozostały poza obszarem zainteresowania ustawodawcy. W związku z tym należałoby rozważyć postulat ponownego objęcia obowiązku uchwalania przez kluby i koła parlamentarne własnych regulaminów materią ustawową. Wydaje się, iż uwzględnienie szczególnej roli klubów i kół w systemie parlamentarnym mogłoby uzasadnić rozważenie takiego rozwiązania.

Bogumił Jakubek

NATURE, PROPERTIES AND THE LEGAL CHARACTER OF THE REGULATIONS OF PARLIAMENTARY CLUBS AND CIRCLES IN POLAND

The legal regulations of parliamentary clubs and circles haven't been subject to a comprehensive scientific analysis. The long-standing tradition of adopting own internal regulations by parliamentary fractions has not led to their definition or defining their features, functions and scope. For this purpose it was necessary to analyze the legal and dogmatic content of regulations enacted after 1918 by parliamentary clubs and circles in the Polish parliament. It was also important to examine the legal basis for these specific legislative acts.

The regulations of parliamentary clubs and circles are the normative acts of parliamentary fractions, which regulate their internal organization and functioning. They have permanent character, so their effects are not limited to one parliamentary term of office. The regulations are autonomous and diversified acts adopted by each parliamentary club and circle.

In the current legal order the regulations are adopted by parliamentary fractions under the provisions of the Standing Orders of the Sejm and the Senate. They are currently the

only normative acts containing a reference to the club regulations. In addition, parliamentary clubs and circles derive the right to establish their own internal acts from the well-established parliamentary practice, the principle of autonomy of parliamentary Standing Orders (resulting from the freedom to establish parliamentary associations), and to some extent from the provisions of the statutes of political parties.

The regulations of parliamentary fractions serve several important functions - organizational (they define the internal organization of the fraction and procedures to be followed in the fraction forum), increasing efficiency (they increase the effectiveness of the fraction), activating (they inspire the activity of the fraction members), disciplinary (they guarantee to obtain the desired attitude of fraction members), unifying (they increase uniformity of decisions), integrating (they intensify the bond between the members of the fraction), identifying (they distinguish clubs and circles from each other), notifying (they bring out the fact of the creation and functioning of the fraction) and political (they promote the objectives of the political party).

The analysis of the content of the regulations of parliamentary clubs and circles allows to point out the basic catalog of issues regulated there. The objective scope of these acts includes in particular: general issues, participation and proceedings in the club or the circle, the rights and obligations of the members, the internal organization of club or circle authorities, relations of the club (circle) with the political party and their relations with other fractions in the Chamber, funding and organizational service of the club (circle), and finally way of passing and amending the regulation. The specific role of parliamentary clubs and circles in the parliamentary system justifies the demand to introduce statutory obligation to adopt the above mentioned regulations.