



Piotr Uziębło*

Uniwersytet Gdański

O POTRZEBIE POSZERZENIA PARLAMENTARNYCH PRAW OPOZYCJI

Konstytucja RP z 1997 r.¹, choć zasługująca generalnie na pozytywną ocenę, ma także swoje wady. Jedną z nich jest brak skutecznego zagwarantowania praw parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych. O ile jeszcze można mówić o występowaniu skutecznych gwarancji indywidualnych praw posłów i senatorów, czego najlepszym przykładem są regulacje dotyczące mandatu wolnego czy immunitetów, o tyle już trudno w ustawie zasadniczej doszukać się rozwiązań, które pozwalałyby opozycji skutecznie prezentować swoje racje na forum parlamentu². Przyjąć trzeba, że ustrojodawca zakładał, że realizacja tych praw dokonana na poziomie regulaminów każdej z izb, a także dobrych obyczajów parlamentarnych, co w państwach mających długie tradycje demokratyczne, jest standardem³. Niestety, patrząc na funkcjonowanie parlamentu od końca 2015 r., można mieć poważne wątpliwości, czy przyjęty w Polsce sposób realizacji tych praw można uznać za zadowalający. Szczególnie w Sejmie VIII kadencji liczne były sytuacje nierespektowania praw mniejszości parlamentarnej, czego wręcz wzorcowym przykładem stało się głosowanie zablokowanych poprawek do ustaw zgłaszanych przez poszczególne kluby poselskie. Powyższe działania skłaniają do postawienia pytania, czy przynajmniej na wspomnianym poziomie regulaminowym nie powinno dojść do przyjęcia rozwiązań, które zapewniłyby możliwość nieskrępowanego funkcjonowania parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych, tym bardziej że – jak słusznie zauważa Eugeniusz Zwierzchowski – instytucjo-

* p.uzieblo@prawo.ug.edu.pl

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Chodzi tu o zagwarantowanie praw mniejszości parlamentarnej, zob. A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 152–153, 160.

³ Andrzej Sylwestrzak postuluje nawet wydanie osobnej ustawy o opozycji, zob. A. Sylwestrzak, *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władzy* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu*, red. J. Ciapała i P. Mijał, Szczecin 2017, s. 335.

nalne środki parlamentarne mają nie tylko zapewnić skuteczną kontrolę i krytykę rządu, ale również pozwolić na prezentację własnej alternatywy w stosunku do jego programu⁴.

Pytanie to jest ze wszech miar uzasadnione, tym bardziej że aktualnie rządzące ugrupowanie – Prawo i Sprawiedliwość – w czasach, gdy było stronnictwem opozycyjnym, przygotowało projekt nowelizacji Regulaminu Sejmu (tzw. pakiet demokratyczny), którego celem było poszerzenie praw opozycyjnych klubów poselskich i parlamentarnych⁵. Chodziło w nim przede wszystkim o nieblokowanie prac nad projektami składanymi przez opozycję, a także umożliwienie opozycji posiadanie pewnego wpływu na kwestie, które staną się przedmiotem obrad. Ostatecznie po długich pracach parlamentarnych projekt ten nie zyskał aprobaty i w dniu 7 lutego 2014 r. został odrzucony⁶. Warto podkreślić, nawiązując do wcześniejszej negatywnej opinii o działaniu większości w Sejmie VIII kadencji, że PiS nie powrócił do rozwiązań proponowanych w owym „pakiecie demokratycznym”, idąc raczej w zupełnie odmiennym kierunku.

Celem niniejszego artykułu jest analiza postanowień obowiązującego Regulaminu Sejmu⁷ pod kątem zapewnienia skutecznej możliwości wykonywania swoich uprawnień przez opozycyjne ugrupowania parlamentarne, w szczególności w ramach funkcji ustawodawczej i kontrolnej⁸. Analiza ta ma pozwolić na dokonanie zestawienia tych unormowań, które mogą być uznane za formę wykonywania praw opozycji, ale także na wskazanie płaszczyzn, w których obrębie jest konieczne dokonanie nowelizacji powyższych aktów po to, aby opozycja mogła lepiej realizować swoje zadania na forum izb parlamentu. Dlatego też postaram się wskazać instytucje prawne, które pozwoliłyby na wzmocnienie praw owej opozycji w sposób umożliwiający jej na artykulację swojego programu i jednocześnie – nie negując pozycji większości parlamentarnej – zapewnić należyte realizowanie procedur parlamentarnych, które pozwolą na rzetelną i merytoryczną dyskusję, co przecież zawiera się już w samej nazwie parlament. W opracowaniu zostaną skonfrontowane też obecne regulacje regulaminowe i – w mojej ocenie pożądane – propozycje ich modyfikacji z konkretnymi propozycjami, które były proponowane we wspomnianym w poprzednim akapicie „pakiecie demokratycznym”.

Przegląd praw opozycji wypada zacząć od najistotniejszej funkcji Sejmu i Senatu w Polsce, a więc od funkcji ustawodawczej. Już na samym wstępie tego postępowania można zastanowić się, czy obecny kształt prawa inicjatywy usta-

⁴ E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna* [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 27.

⁵ Zob. Sejm RP VII kadencji, druk nr 11.

⁶ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=11> [dostęp: 25.02.2018].

⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (tekst jedn.: M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.).

⁸ W związku z tym, że w Senacie realizacja praw opozycji nie jest aż tak istotna z perspektywy równowagi politycznej, pominę rozważania dotyczące obowiązującego regulaminu tej izby.

wodawczej można uznać za uzasadniony z perspektywy praw opozycji. Konstytucja przyznaje tu daleko idącą swobodę w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez posłów. Stanowi ona w art. 118 ust. 1, że „inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”. W efekcie zasady wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez posłów zostały określone w Regulaminie Sejmu. Zgodnie z jego art. 32 ust. 2 „poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt”. Teoretycznie więc trudno uznać, że taki kształt poselskiego prawa inicjatywy ustawodawczej narusza prawa opozycji parlamentarnej⁹. O ile bowiem w komisjach większość mają ugrupowania mające także większość w Sejmie, o tyle przyznanie możliwości skutecznego wniesienia projektu grupie co najmniej 15 posłów stwarza szansę na realizację tego prawa każdemu podmiotowi zdolnemu do założenia klubu poselskiego (parlamentarnego)¹⁰. W mojej ocenie warto jednak rozważyć, czy nie powinno zostać przyznane prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej klubom poselskim (parlamentarnym). Co prawda minimalna liczebność klubu to również 15 posłów, jednakże – szczególnie w przypadku mniejszych klubów – mogłoby to stanowić znaczne ułatwienie, gdyż w jego imieniu inicjatywa mogłaby być wykonana przez przewodniczącego klubu, bez konieczności zbierania podpisów wśród posłów¹¹, a czasami konieczności szukania poparcia u posłów z innych klubów¹². Byłoby to ponadto również czytelniejsze dla wyborców, którzy mogliby bardziej jednoznacznie identyfikować inicjatorów projektu ustawy.

Inną kwestią, którą warto rozważyć, jest problem uzasadniania projektów ustaw. Każdy projekt, w tym także projekt poselski, powinien zawierać uzasadnienie, w którym m.in. powinno się przedstawiać: przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. W tym przypadku rzetelnie przygotowanie tego fragmentu uzasadnienia wymaga dokładnej znajomości rzeczywistości, co w praktyce wymaga uzyskania informacji rządowych dotyczących aktualnego stanu finansów publicznych. Dlatego znaczącym ułatwieniem działalności sejmowych klubów opozycyjnych było zobowiązanie ministrów do udzielania stosownych informacji pozwalających na poprawne przygotowanie uzasadnienia lub też zapewnienie klubom opozycyjnym wyższych środków finansowych niż klubom wspierającym rząd¹³. Te ostatnie mają bowiem znacznie większe moż-

⁹ Większe wątpliwości budziłoby natomiast podniesienie liczby posłów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, co postulują niekiedy przedstawiciele doktryny, zob. M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 63.

¹⁰ Por. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 124.

¹¹ Zapobiegałoby to też praktyce składania podpisów *in blanco* pod wnioskami w sprawie wykonania inicjatywy ustawodawczej, bez wpisywania dokładnego tytułu projektu ustawy.

¹² Zob. K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 40.

¹³ Rozwiązania takie nie są niespotykane. Chociażby w Republice Czeskiej kluby opozycyjne uzyskują środki o 20% wyższe niż kluby popierające rząd.

liwości uzyskiwania pomocy ze strony członków Rady Ministrów, często będących przecież jednocześnie posłami lub senatorami. W efekcie dodatkowe środki finansowe równoważyłyby przewagę informacyjną parlamentarnych ugrupowań wspierających rząd. Kluby mają co prawda zapewnione środki finansowe na swoją działalność, w tym na zlecenie określonych opinii czy ekspertyz, jednak brak dodatkowych środków finansowych dla opozycji powoduje istotną nierówność podmiotów uczestniczących w pracach parlamentarnych¹⁴.

W kontekście praw opozycji odnieść się warto do regulacji wynikającej z art. 34 ust. 9, który stwierdza, że „marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej”. Norma wynikająca z powyższego przepisu, choć ma zapewnić skuteczne monitorowanie jakości projektów przez profesjonalne służby sejmowe¹⁵, stwarza marszałkowi możliwość blokowania projektów opozycyjnych poprzez zwlekanie z przygotowaniem owej opinii, względnie też zlecenie kolejnych opinii po wpłynięciu wcześniejszych¹⁶. W konsekwencji projekty te mogą długi czas czekać na skierowanie ich do pierwszego czytania, co w szczególności dotyczy w praktyce tych projektów, których odrzucenie byłoby niewygodne dla większości sejmowej¹⁷. W tym celu warto rozważyć wprowadzenie sztywnego terminu, w którym opinie takie winny zostać sporządzone i jednocześnie terminu określającego najpóźniejszy termin skierowania projektu do pierwszego czytania. Jeśli już miałyby wystąpić możliwości przedłużenia takiego terminu, wymagałoby to akceptacji ugrupowań opozycyjnych, chociażby poprzez konieczność jednomyślnej decyzji Prezydium Sejmu w takiej sprawie.

W podobnym kierunku zmierzały propozycje „pakietu demokratycznego”. Zgodnie z zawartą w nim propozycją pierwsze czytanie miało się odbywać nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia projektu ustawy (uchwały) w formie pisemnej na ręce marszałka Sejmu¹⁸, oczywiście z wyjątkiem tych projektów, które po przeprowadzeniu postępowania opiniującego nie zostały skierowane do prac parlamentarnych z powodu ich sprzeczności z Konstytucją RP, prawem UE lub zasadami techniki prawodawczej. Tak określony termin pierwszego

¹⁴ Jak słusznie zauważają J. Karp i J. Szymanek, udział ekspertów w przygotowywaniu i opiniowaniu projektów ustawodawczych jest ograniczony zasobami finansowymi klubów parlamentarnych, zob. J. Karp, J. Szymanek, *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 124

¹⁵ Tamże, s. 116.

¹⁶ Por. S. Bożyk. *Rzeczpospolita Polska [w:] Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 50.

¹⁷ W doktrynie podnosi się jednak argument, że uprawnienia marszałka we wstępnej fazie postępowania ustawodawczego zapobiegają obstrukcji parlamentarnej, zob. R. Mróz, *Instrumenty prawne obstrukcji parlamentarnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 192.

¹⁸ Przeciwny wprowadzaniu sztywnych terminów w postępowaniu ustawodawczym jest m.in. M. Zubik, *O potrzebie...*, s. 66.

czytania zamykałby możliwość przetrzymywania projektów legislacyjnych i kierowania ich do długotrwałych procesów opiniowania czy też nienadawania im numerów druków sejmowych. Można więc powiedzieć, że z punktu widzenia praw sejmowej mniejszości rozwiązanie proponowane w „pakiecie demokratycznym„ zasługuje w dalszym ciągu na wprowadzenie do obowiązującego regulaminu izby pierwszej.

Osobną kwestię stanowi odbycie pierwszego czytania projektu. Regulamin Sejmu stwierdza jedynie, że powinno się ono odbyć nie „wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu”. Nie wskazano natomiast terminu najpóźniejszego, co może stanowić kolejny element do odkładania przeprowadzenia pierwszego czytania¹⁹, co głównie będzie dotyczyć projekty opozycyjne²⁰, tym bardziej że rozstrzygnięcie marszałka Sejmu jest tu dyskrecyjne²¹. Dodać też trzeba, że Sejm lub komisja, jeśli to na jej posiedzeniu ma odbyć się pierwsze czytanie, mogą postanowić o skróceniu siedmiodniowego terminu, który musi upłynąć od doręczenia posłom projektu do czasu odbycia pierwszego czytania. Stanowi to kolejny, istotny przywilej większości parlamentarnej, która może w ten sposób prowadzić do sytuacji, że odbycie pierwszego czytania odbędzie się w terminie, który uniemożliwi posłom opozycyjnym na dokonania analizy przesłanego projektu ustawy. Może to w znaczący sposób utrudnić właściwy, merytoryczny poziom debaty. Warto więc rozważyć, czy takie przyspieszone rozpatrywanie projektu wymagałoby szerszego kompromisu, co mogłoby zostać osiągnięte przez wprowadzenie wymogu akceptacji skrócenia wskazanego powyżej terminu przez Sejm lub komisję kwalifikowaną większością głosów. Ewentualną gwarancją praw opozycji byłoby też ograniczenie materii projektów, które mogą być rozpatrywane bez dochowania podstawowego terminu ich rozpatrywania w pierwszym czytaniu. Można byłoby to chociażby powiązać z tymi projektami, których pierwsze czytanie musi mieć miejsce na posiedzeniu plenarnym Sejmu²². W tym wypadku nie byłoby możliwości przyspieszonych prac legislacyjnych, które odnosiłyby się do projektów mających uregulować najistotniejsze materie w państwie.

¹⁹ Pewnym zabezpieczeniem rozpatrzenia projektu w pierwszym czytaniu są jedynie postanowienia art. 173 ust. 6 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym wnioski o uzupełnienie porządku obrad składane przez kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów, a nieuwzględnione przez marszałka izby, „stają się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sejm w terminie nieprzekraczającym czterech miesięcy od dnia ich złożenia”.

²⁰ Por. M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaj i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015, s. 84.

²¹ G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 24.

²² Zgodnie z art. 37 ust. 2 „pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”.

W kontekście regulaminowych mechanizmów pozwalających na blokowanie, a nawet eliminowanie projektów opozycyjnych, można uznać, że swoistym elementem wzmacniającym prawa opozycji w postępowaniu ustawodawczym mogłoby być wprowadzenie tak zwanych dni opozycji, a więc czasu, w którym ugrupowania opozycyjne uzyskiwałyby swoistą władzę nad parlamentem. W klasycznym modelu brytyjskim okres ten wynosi 20 dni w ciągu roku i dzielony jest pomiędzy dwa największe stronnictwa opozycyjne, z których 17 dni przypada największej partii opozycyjnej, zaś kolejne 3 ugrupowaniu co do liczebności frakcji parlamentarnej²³. W warunkach polskich trudno byłoby ten podział przyjąć w sposób zbliżony. Po pierwsze, z racji permanentnego, a nie sesyjnego trybu prac parlamentu konieczne byłoby wskazanie liczby dni, które w ciągu roku stają się dniami obrad, w czasie których są rozpatrywane projekty opozycyjne. Wydaje się, że racjonalnym byłoby przyznanie jej co najmniej jednego, pełnego posiedzenia w każdym kwartale. Po drugie, trzeba by przyjąć odmienne zasady podziału czasu dla poszczególnych opozycyjnych klubów poselskich (parlamentarnych). Najbardziej racjonalnym byłoby dokonanie tego podziału w oparciu o liczebność takiego klubu, gdzie czas dzielono by proporcjonalnie. Osobnym problemem byłyby też decyzja, czy przyznać go wyłącznie klubom poselskim (parlamentarnym), czy też i kołom, przynajmniej tym kołom, które reprezentowały osobną listę wyborczą, a tym samym mają prawo do swojego przedstawiciela w Konwencji Seniorów. Za tym pierwszym rozwiązaniem przemawia jednak konstrukcja inicjatywy ustawodawczej. Skoro ta przysługuje co najmniej 15 posłom, to tym samym wspomniane koła nie są zdolne do samodzielnego zgłoszenia projektu ustawy, a więc trudno byłoby gwarantować im jakieś szczególne przywileje w postępowaniu ustawodawczym.

Trzecią kwestią, na której trzeba się skupić, jest potencjalny kształt owych dni opozycji. Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, jak daleko idące przywileje powinny być zapewnione klubom opozycyjnym. W mojej ocenie można tu mówić o przynajmniej dwóch uprawnieniach. Pierwszym z nich powinno być nieskrępowane prawo takich podmiotów do ustalania projektów ustaw, które będą miały w ich czasie pierwsze czytanie. Pozwoli to na wprowadzenie pod obrady Sejmu lub komisji tych projektów, które nie zostały jeszcze skierowane do pierwszego czytania przez marszałka Sejmu. Uprawnienie to powinno także dotyczyć tych projektów, którym nie nadano jeszcze numeru druku sejmowego, a zostały one wniesione do łaski marszałkowskiej już jakiś czas temu. Wydaje się, że racjonalnym byłoby wprowadzenie tu terminu trzech miesięcy. Nienadanie im takiego numeru w powyższym terminie można bowiem uznać za działanie mające na celu zablokowanie czy przynajmniej spowolnienie prac nad nim. Wreszcie ponadto ugrupowanie opozycyjne będące dysponentem swojego

²³ Zob. Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001, s. 100–101.

czasu podczas dni opozycji powinno mieć swobodę ustalenia harmonogramu rozpatrywania własnych projektów.

Drugi problem dotyczy możliwości odrzucania projektów opozycji w pierwszym czytaniu podczas owych potencjalnych dni opozycji. Nie można mieć wątpliwości, że takie odrzucenie powoduje, iż projekt nie będzie merytorycznie rozpatrzony przez Sejm oraz jego komisje²⁴. Jest to bowiem wyraz dezaprobaty izby nie dla szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie, lecz dla samej idei, które przyświecają określonemu projektowi. Jest naturalnym, że właśnie projekty posłów należących do opozycji (a także projekty obywatelskie²⁵) są szczególnie narażone na odrzucenie właśnie podczas pierwszego czytania. Dlatego też godzi się zastanowić, czy nie przyznać klubom opozycyjnym prawa do wskazania pewnej liczby priorytetowych dla nich projektów, których odrzucenie nie byłoby możliwe podczas pierwszego czytania. Można nawet uznać, że byłaby to swoista przeciwwaga dla możliwości określanie przez Radę Ministrów niektórych projektów jako projektów pilnych. Zresztą warto rozważyć taką propozycję nawet wtedy, gdy nie zostałyby wprowadzone specjalne dni, w których opozycja przejmuje aktywność w sferze ustawodawczej. Kontrargumentem dla tej idei jest jednak spojrzenie na problem z perspektywy ekonomiki pracy parlamentu²⁶. Pytanie dotyczy bowiem tego, czy warto angażować parlament, a tym samym czas jego pracy na rozpatrywanie projektów, które i tak nie mają szans powodzenia, gdyż z pewnością i tak zostałyby odrzucone w trzecim czytaniu. Uważam jednak, że argument ten – choć trafny – nie zasługuje na uwzględnienie. Opozycja zyskiwałaby w ten sposób szansę na pokazanie opinii publicznej swoich politycznych priorytetów, co ponadto zachęciłoby ją do podjęcia wysiłku związanego z przygotowaniem projektów ustaw, które mogłyby być wykorzystywane po ewentualnym przejściu przez nie władzy po kolejnych wyborach, a nawet – ewentualnie, przy zmianie układu sejmowego jeszcze w danej kadencji Sejmu.

Wracając do potencjalnego kształtu swoistej ochrony projektów opozycyjnych, liczba takich, których nie można by odrzucić w pierwszym czytaniu, musi być ograniczona maksymalnie do kilkunastu projektów w ciągu roku. Podział pomiędzy kluby opozycyjne również powinien być dokonany proporcjonalnie do liczby członków klubu poselskiego (parlamentarnego), przy czym powinno być zagwarantowane prawo każdego z klubów do zgłoszenia co najmniej jednego takiego projektu. Dlatego też trzeba przyjąć, że ów podział powinien być dokonany w oparciu o metodę, która nie premiuje ugrupowań największych, a więc np. klasyczną metodę Sainte-Laguë czy też metodę Hare'a-Niemeyera. W tym

²⁴ Konstytucyjne wątpliwości co do dopuszczalności odrzucania wszystkich projektów w pierwszym czytaniu zgłasza A. Szymt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia* [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 126.

²⁵ W „pakiecie demokratycznym” przewidywano wprowadzenie unormowania zakazującego odrzucania w pierwszym czytaniu jedynie projektów obywatelskich.

²⁶ Por. P. Chybański, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją możliwości odrzucenia projektu ustawy podczas pierwszego czytania*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 1, s. 87–88.

miejscu pojawia się też inny problem, który dotyczy sytuacji, gdy klub opozycyjny utraci swój status z powodu zmniejszenia się liczby członków poniżej regulaminowej liczby uprawniającej do istnienia klubu. Sytuacja taka nie jest wszakże nietypowa dla polskiego parlamentaryzmu i – co warto podkreślić – z reguły właśnie dotyka ugrupowania opozycyjne²⁷. Przyjąć jednak trzeba, że decydujące znaczenie ma tu chwila, w której kończy się pierwsze czytanie, późniejsze zaś zmiany nie powinny wpływać na postępowanie z projektami, które już zostały wniesione. Inny problem może pojawić się, gdy zostanie utworzony nowy klub poselski (parlamentarny), a w danym roku wykorzystano by już pulę projektów niemożliwych do odrzucenia w czasie pierwszego czytania. W tym przypadku można sobie wyobrazić dwa rozwiązania. Nowy klub nie korzysta w danym roku z powyżej analizowanego prawa albo też zyskuje prawo do zgłoszenia takiego projektu (przynajmniej jednego), który stanowiłby swoistą pulę nadwyżkową. Uważam, że w danym wypadku lepsze byłoby wprowadzenie tego pierwszego unormowania, tym bardziej że ów nowy klub musiałby powstać z posłów, którzy nie reprezentowali, przynajmniej w części odrębnej, listy wyborczej. Zresztą podobne pytanie musiałoby się pojawić w sytuacji, kiedy dotychczasowy klub koalicji rządowej stałby się klubem opozycyjnym. Dlatego też najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że z prawa do wskazania projektów, które nie podlegają odrzuceniu, mogą korzystać te kluby, które zadeklarują się jako opozycyjne do oznaczonego dnia w danym roku²⁸.

Szczególne znaczenie dla postępowania ustawodawczego ma komisyjna faza prac nad projektem. To właśnie tam kształtuje się zbliżony do ostatecznego kształt ustawy. Regulamin Sejmu stosunkowo ogólnie reguluje sposób prowadzenia prac w komisji, stwierdzając, że w jej obradach mogą uczestniczyć wszyscy posłowie, mając też prawo zabierania głosu i zgłaszania wniosków. Teoretycznie więc można uznać, że tak daleko idące uprawnienia poszczególnych posłów powinny w skuteczny sposób zapewnić respektowanie uprawnień przedstawicieli klubów opozycyjnych, w tym też nieskrępowane prezentowanie przez nich swoich poglądów dotyczących rozpatrywanych projektów ustaw. Jednakże, jak już wspominałem na wstępie, praktyka ustrojowa pokazuje, że prawa te nie są respektowane w praktyce. Wynika to z daleko idących uprawnień przewodniczących komisji do kształtowania sposobu procedowania projektów ustaw. Można w dużej mierze porównać pozycję przewodniczącego komisji do pozycji marszałka Sejmu w stosunku do całej izby. Powoduje to sytuacje, gdy dochodzi np. do ograniczenia czasu wypowiedzi przez przewodniczącego, co czyni debatę iluzo-

²⁷ Przykładowo w VIII kadencji Sejmu dotknęło to w zasadzie wszystkie kluby opozycyjne (liczba posłów w klubie PO zmniejszyła się ze 138 do 136, Nowoczesnej z 28 do 25, Kukiz'15 z 41 do 29 – stan na 1 marca 2018 r.). Jedynym wyjątkiem jest klub PSL, który jednak przyjął do swego grona posłów z koła Unii Europejskich Demokratów.

²⁸ Termin ten powinien określać datę przypadającą najpóźniej do końca pierwszego kwartału danego roku, a w przypadku rozpoczęcia kadencji Sejmu – do czasu zakończonego powodzeniem głosowania nad wotum zaufania dla nowo powołanej Rady Ministrów.

ryczną, a czasami nawet niecelową²⁹. Dlatego też konieczne staje się ograniczenie dyskrecjonalnych uprawnień przewodniczącego, względnie większości w komisji, w sposób pozwalający na realizowanie celów, które powinny być osiągnięte w toku prac komisyjnych, a także zapewni ochronę praw mniejszości politycznej.

Z perspektywy praw opozycji istotne znaczenie ma możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego, które może się odbyć jeszcze przed rozpoczęciem merytorycznych prac nad projektem przez komisję lub komisje. Pozwala to na skuteczne zaprezentowanie opinii różnych podmiotów, w tym też tych, których stanowiska nie były akceptowane przez inicjatora postępowania ustawodawczego. W wypadku praw opozycji szczególne znaczenie ma to przy projektach rządowych czy też poselskich proponowanych przez członków większości parlamentarnej. Czym innym jest bowiem prezentowanie argumentacji negatywnej przez posłów opozycyjnych, a czym innym przez podmioty zewnętrzne, często te, które będą adresatami proponowanych przepisów³⁰. Dlatego też – patrząc z tej perspektywy – ocena regulacji wysłuchania publicznego w procesie ustawodawczym nie może być pozytywna.

Wyjątkowe znaczenie mają tu dwa elementy. Pierwszym z nich jest sposób podjęcia decyzji o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Aktualnie obowiązujący Regulamin Sejmu w art. 70a ust. 2 i 3 przewiduje, że rozstrzygnięcie dotyczące przeprowadzenia wysłuchania publicznego należy do komisji rozpatrującej projekt, która podejmuje je w formie uchwały podjętej na wniosek złożony przez posła. W efekcie rozstrzygnięcie to wymaga większości głosów członków komisji, co z perspektywy opozycji jest rozwiązaniem powodującym, że to większość sejmowa jest *de facto* decydem w tej sprawie. Dlatego też ponownie trzeba zgłosić postulat wprowadzenia obowiązku odbycia wysłuchania publicznego na żądanie mniejszości. Racjonalnym byłoby wprowadzenie unormowania, które powodowałoby przeprowadzenie wysłuchania publicznego, gdy zażąda tego albo określona liczba posłów, bez względu na to, czy są członkami komisji, czy też nie, albo jakaś mniejszościowa grupa członków komisji (np. 1/3 jej członków, jak przewidywali wnioskodawcy „pakietu demokratycznego”). Tylko wtedy wysłuchanie publiczne nie byłoby fasadą ustrojową o znikomym znaczeniu³¹.

Drugą kwestią jest sam przebieg wysłuchania publicznego. Obecnie staje się ono jedynie forum prezentacji poglądów uczestników wysłuchania, które często nie mają większego znaczenia w dalszych fazach postępowania ustawodawczego. Warto więc się zastanowić, czy nie wprowadzić obowiązku, występującego chociażby w wysłuchaniu publicznym dotyczącym rozporządzeń, który naka-

²⁹ Przykładem mogą być prace nad nowelizacją kodeksu wyborczego, gdzie posłowie mieli jedną minutę na wypowiedź.

³⁰ Zdecydowanie częściej pojawiają się zmiany w projektach ustaw postulowane przez określone grupy społeczne i to zarówno te, które są przedstawiane ścieżkami oficjalnymi, jak i te, które są artykułowane w formie protestów społecznych.

³¹ Zob. więcej P. Uziębło, *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 691.

zywiałby wnioskodawcom ustosunkować się do przedstawionych w toku wysłuchania publicznego wniosków³². Z racji tego, że z reguły wysłuchania takie dotyczyłyby przełożeń rządowych, to właśnie owe wyjaśnienia mogłyby stać się ważnym czynnikiem, które zapewniałyby większe możliwości aktywności opozycji podczas merytorycznego rozpatrywania projektu ustawy.

Kolejna kwestia wymagająca zastanowienia dotyczy czasu i możliwości prezentowania uzasadnienia zgłoszonych poprawek lub wniosków. Obecnie Regulamin Sejmu nie normuje tej kwestii, pozostawiając stosowną władzę w tym zakresie przewodniczącemu komisji, a także – choć w węższym zakresie – samej komisji, która to ustala tok prac nad projektem. W mojej ocenie Regulamin powinien w sposób wyraźny wskazać ramy prowadzenia prac komisyjnych, przede wszystkim związane z zapewnieniem każdemu swobody wypowiedzi na forum komisji. Wyraźne odwołanie do procedowania komisji na zasadach tożsamych do prac całej izby dotyczy jedynie głosowania nad projektem ustawy i poprawkami do niego. Jak stanowi art. 151 ust. 2 „do porządku głosowania projektów ustaw i uchwał na posiedzeniu komisji stosuje się odpowiednio art. 50”. Dlatego też – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – tej ostatniej kwestii nie trzeba już odrębnie regulować w odniesieniu do komisji, gdyż z tej perspektywy nie wpływa ona na prace opozycji. Jednakże praktyka ustrojowa pokazała, że rzeczywistość wygląda inaczej³³ i dlatego wyraźne wskazania sposobu rozpatrywania i przyjmowania poprawek również winno zostać uszczegółowione.

W kontekście prac komisji trzeba również rozważyć trafność rozwiązania, zgodnie z którym poseł-sprawozdawca podczas drugiego czytania projektu ustawy informuje w szczególności o „proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia; sprawozdawca informuje także o wnioskach mniejszości”. Patrząc z perspektywy praw opozycji, szczególnie w przypadku wniosków mniejszości byłoby wskazane, aby umożliwić posłom, którzy je zgłosili, osobiste ich zaprezentowanie i uzasadnienie. Istnieje co prawda obawa, że przyznanie im tego prawa mogłoby spowodować znacznie większą liczbę zgłaszanych podobnych wniosków, w szczególności w przypadku ustaw o istotnym znaczeniu politycznym, jednak pozwalałoby to na przedstawienie rzeczywistych motywów wnioskodawcy, a nie poprzestanie na ich zreferowaniu przez osobę z reguły im niechętną. Możliwe byłoby jednak zapewnienie konieczności poparcia wniosków mniejszości przez

³² Tamże, s. 699.

³³ W toku prac nad projektem ustawy o Sądzie Najwyższym komisja zdecydowała o blokowym głosowaniu poprawek polegającym na tym, że w jednym głosowaniu rozstrzygano wszystkie poprawki zgłaszane przez przedstawicieli danego klubu. Jest to ewidentnie sprzeczne z treścią wspomnianego art. 151 ust. 2 w związku z art. 50, z których treści wynika, że łączne głosowanie poprawek możliwe jest wyłącznie wtedy, gdy występują między nimi związki merytoryczne.

większą liczbę posłów, co chociażby jest wymagane w odniesieniu do projektów kodeksów czy projektów ustaw wykonujących prawa Unii Europejskiej³⁴.

Wracając do prac komisji nad projektem ustawy pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem, trzeba podkreślić, że prace te mogą stanowić doskonały sposób na zatrzymanie rozpatrywania projektu. Zdarza się bowiem, że komisje przez wiele miesięcy, czy nawet kilka lat, nie kończą swoich prac przygotowaniem sprawozdania³⁵. Pozwala to więc na wyeliminowanie projektów bez ich rozpatrywania poprzez zastosowanie wobec nich zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Dlatego też po raz kolejny można zauważyć, że w trafnym kierunku zmierzały propozycje z „pakietu demokratycznego”. Zakładał on bowiem, że komisja powinna przedstawić swoje „sprawozdanie o projekcie nie później niż w terminie 9 miesięcy od dnia przeprowadzenia pierwszego czytania”, z wyjątkiem sytuacji, w której marszałek Sejmu – na wniosek komisji – wydłuży ten termin, jednakże o nie więcej niż 3 miesiące. Prowadzić to musiało do zdynamizowania prac komisyjnych, a także blokowało możliwość praktycznego zatrzymania prac nad projektem przez długotrwałe prace w komisji czy wręcz niepodejmowania takich prac.

Uwagi dotyczące respektowania praw opozycji zgłosić można do rozwiązań, które pojawiają się w obrębie funkcji kontrolnej. Bardzo często bowiem narzędzia te nie mogą być uznane za efektywne, właśnie ze względu na unormowania proceduralne, które pozwalają większości sejmowej tak ukształtować korzystanie z nich, że tracą one sens związany ze skuteczną kontrolą sprawujących władzę. Pierwszą kwestią, na której warto się zatrzymać, jest sposób organizacji komisji śledczych. Obecnie, w dużej mierze, są one narzędziem, z którego korzysta większość parlamentarna, chcąc pokazać nieprawidłowości w funkcjonowaniu swoich poprzedników. Tymczasem powinny one przede wszystkim, a przynajmniej w tożsamym stopniu służyć wskazaniu aktualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu władzy publicznej. Dlatego też niezbędnych jest kilka modyfikacji dotyczących ich organizacji i funkcjonowania.

Problemem jest sam sposób powołania komisji śledczej. Projekt uchwały o jej powołaniu może co prawda być wniesiony przez Prezydium Sejmu lub grupę co najmniej 46 posłów, co teoretycznie stwarza możliwość podjęcia działań w celu jej powołania przez opozycję, jednakże rozstrzygnięcie w tej sprawie wymaga uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tym samym aktualna większość ma możliwość oceny, czy wybór takiej komisji leży w jej interesie politycznym³⁶.

³⁴ W przypadku projektu kodeksu wniosek mniejszości może zgłosić grupa co najmniej 5 posłów – członków Komisji Nadzwyczajnej (art. 93 ust. 2 Regulaminu Sejmu), w przypadku zaś projektu wykonującego prawo UE – na wniosek co najmniej 3 posłów (art. 95d ust. 1 Regulaminu Sejmu).

³⁵ W VIII kadencji Sejmu najlepszym przykładem są obywatelskie projekty ustaw (druki nr 24, nr 25, nr 28 i nr 29), które od przelomu 2015 r. i 2016 r. znajdują się w komisyjnej fazie prac sejmowych (stan na dzień 25 kwietnia 2018 r.).

³⁶ Podobnie R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działania rządu* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2007, s. 135.

Dlatego też uważam, że postulat zgłoszony przy wysłuchaniu publicznym jest i w tym przypadku aktualny. Powinno bowiem zostać zapewnione prawo mniejszości do skutecznego wykreowania takiej komisji, co oznacza, że konieczność jej powołania powinna być uzależniona nie od poparcia większości, lecz odpowiedniej mniejszości. Racjonalne wydaje się tu zgłoszenie wniosku przez grupę co najmniej 115 posłów, co korespondowałoby zresztą ze zgłoszeniem wniosku o pociągnięcie członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej³⁷.

Inny problem dotyczy kierowania pracami komisji śledczej. Przewodniczący komisji oprócz kierowania jej pracami reprezentuje ją na zewnątrz, a także działa w jej imieniu (art. 10 ustawy o sejmowej komisji śledczej³⁸). Regulacja sposobu wyboru przewodniczącego ani w ustawie, ani w Regulaminie Sejmu nie wskazuje na żadne szczególne rozwiązania określające jego wybór, co oznacza, że dokonuje się go na zasadach ogólnych, a więc poprzez komisję działającą w formie uchwały. W praktyce powoduje to, że większość sejmowa, mająca również na mocy ustawy większość w komisji, jest zdolna do wyłonienia reprezentującej ją przewodniczącego. Uważam jednak, że byłoby zasadnym wprowadzanie zasady, że kierowanie pracami komisji jest uprawnieniem przysługującym posłowi reprezentującemu kluby opozycyjne. W istotny sposób mogłoby to przyczynić się do zwiększenia realnych szans na realizację celu, dla którego została ona powołana. Przede wszystkim utrudniłoby to możliwości ukierunkowania prac komisji w sposób korzystny dla rządzących. Występowanie przewodniczącego oraz większości członków komisji reprezentujących parlamentarną większość³⁹ z pewnością utrudnia wyjaśnienie spraw dotyczących osób powiązanych z aktualnym obozem rządzącym.

Wspomniany skład komisji jest osobnym problemem, który już nie jest tak jednoznaczny. Z jednej strony zagwarantowanie większości parlamentarnej większości także komisji śledczej daje jej możliwość blokowania prac komisji w sprawach dla niej niewygodnych, z drugiej jednak prawne uregulowanie, które zapewniałoby podobny przywilej opozycji, również mogłoby skutkować podobnymi konsekwencjami, tyle że dla innych opcji politycznych. Dlatego też powinno się pojawić pytanie, czy generalnie istnieje sens powoływania komisji śledczych, ale ta kwestia nie jest już istotna z perspektywy parlamentarnych praw opozycji, nie będzie więc przedmiotem analizy w niniejszym artykule.

Kilka uwag można też mieć w stosunku do instytucji, które powinny służyć realizacji funkcji kontrolnej Sejmu, a przysługują indywidualnym posłom. Chodzi tu o interpelacje, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących. Co

³⁷ B. Banaszak wskazuje, że w przypadku możliwości powołania komisji śledczej na wniosek mniejszości, mniejszość ta waha się pomiędzy 1/5 a 1/3 ogólnej liczby członków izby, zob. B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 71.

³⁸ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1024).

³⁹ Ustawa o sejmowej komisji śledczej w art. 2 ust. 2 wskazuje bowiem, że skład komisji „powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności”.

prawda ich kształt zasługuje na pozytywną ocenę, jednakże jest konieczne przeprowadzenie drobnych korekt, które spowodują, że będą bardziej efektywne, co w praktyce ustrojowej przede wszystkim wpłynie na poszerzenie realnych możliwości działania opozycji. W stosunku do interpelacji i zapytań poselskich, których procedura jest rozpatrywania w zbliżonej procedurze, problem stanowi przede wszystkim instrukcyjny charakter 21-dniowego terminu na odpowiedź na interpelację lub zapytanie. Niedochowanie terminu nie rodzi żadnych istotnych konsekwencji prawnych po stronie członka Rady Ministrów. Dodatkowo tylko w przypadku interpelacji jest możliwość nieprzyjęcia odpowiedzi i wystąpienia (wyłącznie jeden raz) z żądaniem udzielenia dodatkowych informacji, które winny zostać przedstawione w ciągu 21 dni od otrzymania tego żądania przez członka Rady Ministrów. W konsekwencji członkowie rządu w zakresie odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie nie muszą się wykazywać nawet należytą starannością w ich udzielaniu, a ewentualnymi konsekwencjami może być najwyższej późniejsze złożenie wniosku o wotum nieufności dla ministra, względnie w przypadku premiera – konstruktywnego wotum nieufności, co w praktyce nie daje – jeśli chodzi o opozycję – większych szans na skuteczność takich wniosków.

W mojej ocenie warto więc powrócić do występującego wcześniej unormowania regulaminowego obowiązującego do 2003 r.⁴⁰, zgodnie z którym nieotrzymanie odpowiedzi na interpelację w terminie lub też uznanie odpowiedzi za niezadowolającą umożliwiała zwrócenie się do marszałka izby o umieszczenie interpelacji w porządku dziennym posiedzenia, co wiązało się z koniecznością udzielenia przez interpelowanego ustnej odpowiedzi oraz przeprowadzeniem nad nią dyskusji⁴¹. Dodatkowo, jeśli i ta odpowiedź nie była zadowolająca, Sejm mógł wezwać interpelowanego do udzielania dodatkowej odpowiedzi na następnym posiedzeniu Sejmu. Rozwiązanie to wymagałoby jednak pewnych modyfikacji, które pozwoliłyby na zapewnienie efektywności funkcjonowania Sejmu, przede wszystkim aby nie dawać posłom możliwości uznawania każdej odpowiedzi za niezadowolającą, a z drugiej strony, aby również ograniczyć arbitralność marszałka izby w decydowaniu o skierowaniu informacji na posiedzenie⁴². Niemniej jednak – jak zauważył Marcin Stębelki – brak możliwości odbycia takiej debaty doprowadził do marginalizacji tej formy kontroli Sejmu nad rządem⁴³.

Uważam, że pewne modyfikacje powinny dotyczyć również pytań w sprawach bieżących. Konieczność poinformowania marszałka Sejmu o ogólnej tematyce pytania i adresacie pytania, co winno nastąpić do godziny 21.00 dnia poprzedzającego posiedzenie, powoduje, że zdarza się, iż pytani odczytują wcześniej przygotowane stanowiska. Lepszym rozwiązaniem byłoby doprowadzenie do

⁴⁰ Zmienione to zostało w wyniku nowelizacji Regulaminu Sejmu uchwałą z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2003 r. Nr23, poz. 337).

⁴¹ Por. R. Mojak, R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli...*, s. 141.

⁴² K. Complak, *Opozycja parlamentarna...*, s. 41.

⁴³ M. Stębelki, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 294.

takiej sytuacji, w której doszłoby do bezpośredniej interakcji pytającego i odpowiadającego, choć oczywiście istniałoby ryzyko uzyskania mniej precyzyjnych odpowiedzi. Jednakże – co stanowi istotny plus – pozwalałoby to nie tylko na otrzymanie odpowiednich informacji wynikających z konieczności natychmiastowej odpowiedzi, ale także pozwoliłoby ukazać, czy osoba pytana ma wiedzę o sprawach, które znajdują się w jej gestii.

Wreszcie istotne znaczenie ma też instytucja informacji bieżącej. Nie analizując wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją, warto zauważyć, że ukształtowanie informacji bieżącej nie do końca zapewnia należyłą ochronę praw opozycji. Regulamin Sejmu wskazuje bowiem, że zgłoszenie więcej niż jednego wniosku o udzielenie informacji bieżącej oznacza, że Prezydium Sejmu uwzględni wniosek, kierując się jego „znaczeniem i aktualnością”, a także liczebnością klubu lub koła, które wniosek zgłosiło, przy czym jest to warunkowane uzyskaniem jednomyślnej opinii Konwentu Seniorów. Przy braku takiej opinii o wyborze wniosku do rozpatrzenia rozstrzyga Sejm. Taki kształt wyboru wniosku powoduje, że w ten sposób staje się możliwe niedopuszczanie przynajmniej niektórych wniosków opozycji, które będą szczególnie niewygodne dla większości parlamentarnej. Stoję na stanowisku, że warto byłoby przyjąć zasadę, iż podział liczby informacji bieżących w ciągu roku jest przeprowadzany na podstawie liczebności klubu i jednocześnie swobodnej decyzji każdego z nich o tym, jaka informacja w ramach przysługującej puli winna być udzielana. Zapewniłoby to w znacznie większym stopniu prawo opozycji do uzyskania odpowiedzi członków rządu na wnioski, które dla danego ugrupowania są szczególnie istotne. Z perspektywy praw opozycji natomiast trudno mieć większe zastrzeżenie do sposobu procedowania informacji bieżącej, tym bardziej nad przeprowadzaniem debaty nad taką informacją.

Podsumowując, jeszcze raz trzeba podkreślić, że obecnie obowiązujące rozwiązania regulaminowe trudno uznać za unormowania skutecznie chroniące prawa opozycji i zapewniające jej możliwość skutecznego wpływania na przebieg prac parlamentarnych. Można uznać, że podstawowym założeniem Regulaminu Sejmu stało się przeciwdziałanie obstrukcji, nawet za cenę ograniczenia praw mniejszości parlamentarnej. Dlatego też – w mojej ocenie – staje się konieczne podjęcie dyskusji nad kierunkiem pożądanых zmian, które pozwolą na lepsze funkcjonowanie parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych. Wskazane w artykule propozycje zmian nie są kompleksowe, a mają jedynie ukazać możliwe kierunki przeprowadzenia tychże zmian.