

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Agnieszka Kalinowska-Wójcik

Znaczenie zwyczaju w polskim prawie parlamentarnym

autoreferat rozprawy doktorskiej,
napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Marka Zubika

Warszawa 2020

Temat pracy i uzasadnienie jego wyboru

Prawo może być postrzegane na wiele sposobów. Przyjęcie jednej z wielu koncepcji prawa ma wpływ na zasady tworzenia prawa, sposoby jego interpretacji czy elementy będące źródłami prawa. Wśród wielu koncepcji rozumienia prawa można wyróżnić trzy podstawowe. W dużym uproszczeniu, pierwsza to koncepcja prawnonaturalna zakładająca, że prawo jest zbiorem wiążących reguł zachowań nie tylko ustanowionych przez ludzi. Jego elementami są także inne normy, zasady i wartości. Druga określana mianem pozytywizmu prawniczego, za prawo uznaje zbiór norm ustanowionych bądź uznanych przez organ państwowy, które przez państwo są chronione. Obie te koncepcje rozumieją prawo jako zespół norm postępowania, natomiast trzecia koncepcja, prawo definiuje poprzez fakt społeczny, którym jest każdy sposób postępowania upowszechniony w danej grupie społecznej. W tym rozumieniu prawem będą również normy moralne, religijne czy zwyczaje.

W rozumieniu Konstytucji z 1997 r. prawo to normy postępowania wiążące ich adresatów, zawierające powtarzalne wzorce zachowań, ustanowione lub uznane przez państwo. Tak też prawo będzie rozumiane w pracy - w sposób pozytywny jako zbiór norm prawnych ustanowionych przez państwo oraz system norm regulujących zachowanie człowieka¹.

Jednym z podstawowych pojęć prawnych, bez którego nie można rozpocząć pogłębionych rozważań dotyczących zwyczaju, jest norma prawna. Pojęcie normy bywa różnie definiowane w literaturze prawniczej. Jednak w związku z przyjętą w pracy koncepcją prawa i faktem, że jest to praca z zakresu prawa konstytucyjnego, norma prawna będzie rozumiana jako wypowiedź jednoznacznie nakazująca określone podmiotowi konkretne postępowanie w określonej sytuacji.² Szczególny charakter normy prawnej przejawia się w tym, że jest ona wydawana przez organ państwa.³

Zwyczaj prawny jest jednym z najstarszych źródeł poznania prawa. Wraz z wyrosłym na jego podstawach prawem zwyczajowym należy do pierwotnych źródeł

¹ H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, red. A. Bosiacki, Warszawa 2014, s. 59.

² S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 25.

³ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 100.

wyznaczających wiążące wzory zachowań ukształtowych przez grupy społeczne. Zwyczaj jest długotrwałą i powtarzalną praktyką postępowania w danej sytuacji, w określony sposób, o określonej doniosłości prawnej, która stwarza domniemanie, że postępowanie to będzie kontynuowane.⁴ Natomiast jako prawo zwyczajowe będzie rozumiana długotrwała, powtarzalna praktyka, która została uznana przez organy państwowe.⁵ Zatem czynnikiem odróżniającym prawo zwyczajowe od zwyczaju jest akt uznania.⁶

Zwyczaj od wieków należy do elementów współkształtujących treść norm prawnych. Taką też rolę spełnia w polskim prawie parlamentarnym. Zwyczaj wspomaga, uzupełnia, wypełnia luki w konstrukcjach normatywnych regulaminu Sejmu, a w pewnych okolicznościach może również pełnić rolę kreatora nowych norm prawnych. Zwyczaj miał i nadal ma wpływ na kształt procedur parlamentarnych.

Podobnie jak w przypadku innych dziedzin nauk prawnych, także polskie prawo parlamentarne początkowo opierało się głównie na zwyczajach. Dotyczy to w szczególności Sejmów zbierających się do połowy XVIII wieku. Dopiero w drugiej połowie tego stulecia zaczęto spisywać zwyczaje parlamentarne określające procedurę postępowania. Mimo to do dnia dzisiejszego funkcjonują zwyczaje mające swoje źródło jeszcze w Rzeczypospolitej szlacheckiej. Nie bez znaczenia dla zrozumienia obecnie obowiązujących zwyczajów są też praktyki postępowania obowiązujące w Sejmach II Rzeczypospolitej oraz okresu PRL.

Współcześnie zwyczaj prawny, co za tym idzie również zwyczaj parlamentarny, nie należy do formalnych źródeł prawa, a jego rola jest znacznie ograniczona. Mimo to w wielu krajach o wykształconej i ugruntowanej demokracji zwyczaje, są stosowane i należą do kanonów kultury prawnej tych państw.

Zwyczaj jako zjawisko społeczne jest przedmiotem badań nie tylko przedstawicieli prawa konstytucyjnego, ale także innych dziedzin prawa: teorii, filozofii czy socjologii. Jest również obecny w rozważaniach poszczególnych dziedzin prawa – cywilnego, karnego, administracyjnego. Pojęcie zwyczaju doczekało się licznych

⁴ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 227.

⁵ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 22.

⁶ J. Austin, *Lectures on Jurisprudence on the Philosophy of Positive Law*, vol. II, London 1873, s. 553, S. Ehrlich, *Wstęp...*, Warszawa 1971, s. 128.

opracowań w literaturze prawniczej. Jednak brak jest kompleksowego opracowania dotyczącego zwyczaju parlamentarnego. Koncepcja zwyczaju parlamentarnego jako oddzielnego, samodzielnego zjawiska społecznego nie była dotychczas przedmiotem głębszych rozważań naukowych.

Najwięcej prac z zakresu zwyczaju i prawa zwyczajowego powstało w zakresie teorii prawa i prawoznawstwa. Natomiast we współczesnym prawie konstytucyjnym badania nad innymi faktami prawotwórczymi niż akty ustanowione przez kompetentny organ państwowy w procesie stanowienia prawa, są rzadziej realizowane. Wydaje się, że uznanie zwyczaju parlamentarnego i prawa zwyczajowego za kwestię drugorzędą jest konsekwencją ich pozycji w współczesnym systemie prawnym.

Analiza literatury przedmiotu pozwala zauważyć brak całościowego spojrzenia na zagadnienie polskiego zwyczaju parlamentarnego, a badanie zwyczajowych reguł prawnych pozostaje na marginesie głównego nurtu badań prawa konstytucyjnego. Pomimo istotnego wkładu dotychczasowego piśmiennictwa w rozwój myśli prawniczej, wiele publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego problematykę tę traktuje bardzo ogólnie. Z tego też punktu widzenia opracowania dotyczące zagadnienia zwyczaju i prawa zwyczajowego w zakresie prawa parlamentarnego są ustaleniami niepełnymi. Przedstawiciele doktryny najczęściej w sposób wybiórczy traktują temat dotyczący tych zjawisk prawnych. Autorzy przedstawiają stosowane zwyczaje bez wskazania ich podstawy teoretycznej i umiejscowienia w katalogu obowiązujących aktów normatywnych, albo wskazują nie zawsze satysfakcjonujące uzasadnienia teoretyczno-prawne funkcjonowania zwyczaju w polskim systemie prawnym. Są to głównie opracowania cząstkowe, odnoszące się do konkretnych zwyczajów.

Potrzebę naukowej analizy problematyki zwyczaju parlamentarnego podkreślają przede wszystkim przedstawiciele doktryny.⁷ W literaturze zwraca się między innymi uwagę, że uzasadnieniem do zbadania podstawy funkcjonowania zwyczajów powinna być ich różnorodność i częstotliwość stosowania. Do tej pory polskie zwyczaje parlamentarne nie zostały skatalogowane. Jednocześnie podkreślana jest problematyczność powstania pełnego i wyczerpującego katalogu zwyczajów. Z drugiej

⁷ M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007-2009*, „Przegląd Sejmowy” 2009 Nr 3, s. 16.; M. M. Wiszowaty, *Zwyczaj parlamentarny w Sejmie IV kadencji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004 tom XII, s. 341.

strony usystematyzowany zbiór obowiązujących reguł zwyczajowych mógłby stanowić pewną wartość poznawczą oraz kształtować podstawy kultury prawnej, a w konsekwencji dać asumpt do poprawy funkcjonowania Sejmu. Dlatego uzasadnione jest poszukiwanie źródeł, które pozwolą poznać treść zwyczajów funkcjonujących w Sejmie.

Wybrany temat ma znaczenie nie tylko dla teorii prawa konstytucyjnego, ale również praktyki parlamentarnej. Wskazanie i nazwanie konkretnych zwyczajów parlamentarnych może ukazać ich praktyczne oddziaływanie na procedury funkcjonowania izby poselskiej, jej organów i samych posłów. Jak również stanowić podstawę lepszego poznania i zrozumienia zwyczajów jako takich w życiu politycznym państwa.

Cel i zakres

Celem pracy była analiza reguł postępowania w ramach działalności Sejmu pod kątem funkcjonowania w nim zwyczajów. W tym kontekście analizie poddane zostały normy zawarte w konstytucji, ustawach i regulaminie Sejmu.

Badania zostały skoncentrowane wyłącznie na jednej izbie parlamentu – Sejmie. Wynika to z dwóch założeń przyjętych w pracy. Po pierwsze, Sejm w wyniku decyzji ustrojodawcy jest izbą dominującą. Po drugie, każda z izb działa w ramach swojej autonomii i wypracowała sobie właściwe zwyczaje i praktyki działania. Z tego powodu, konieczne było ograniczenie szerokiego zakresu analizy do jednej z izb. Przyjęto również ograniczone ramy czasowe. Główny cel rozprawy - analiza zwyczajów parlamentarnych - została zamknięta w okresie od I do VIII kadencji Sejmu. Okres ośmiu kadencji zamykających się w okresie dwudziestu ośmiu lat pozwolił na zaobserwowanie powtarzających się praktyk i przypisania im cech charakterystycznych zwyczajowi.

Pierwsza kadencja to czas, gdy uchwalono obecnie obowiązujący regulamin Sejmu i kształtowano procedury właściwe nowemu ustrojowi państwa. Ósma kadencja jest natomiast ostatnią pełną kadencją, która zakończyła się w trakcie prowadzonych badań i analiz. Jednak ze względu na charakterystykę zwyczaju, która odwołuje się do

długotrwałej praktyki i powtarzalności konieczne było, aby sięgać również do działalności Sejmów poprzednich okresów ustrojowych.

W pracy zostało przyjęte wąskie rozumienie prawa parlamentarnego jako prawa wewnętrznego parlamentu, w omawianym zakresie odnoszące się procedur sejmowych. Poza sferą zainteresowania pozostało prawo parlamentarne zawarte w innych aktach jak na przykład prawo wyborcze.

Podstawowym celem rozprawy była odpowiedź na pytanie - jaka jest rola i miejsce parlamentarnych reguł zwyczajowych w polskim systemie prawnym z punktu widzenia obowiązujących przepisów i praktyki parlamentarnej?

Praca stanowi próbę naukowego usystematyzowania i skatalogowania istniejących zwyczajów parlamentarnych, przy jednoczesnym założeniu, że sporządzenie jednego, zamkniętego i kompletnego katalogu zwyczajów parlamentarnych jest niemożliwe. Wydaje się również, że stworzenie zbioru tych reguł z punktu widzenia polskiego systemu prawa byłoby niecelowe.

Praca uwzględnia stan prawny, orzecznictwo i literaturę na dzień 1 maja 2020 r.

Metodologia

Dysertacja została przygotowana z wykorzystaniem metod badawczych charakterystycznych dla nauki polskiego prawa konstytucyjnego. W pracy zostało zastosowanych kilka metod badawczych. Po pierwsze, w celu określenia zakresu pola badania niezbędna była metoda analizy pojęć i konstrukcji prawnych. Dzięki niej zostały scharakteryzowane i określone podstawowe pojęcia i zagadnienia poruszane w pracy takie jak: norma prawna, akt normatywny, zwyczaj czy prawo zwyczajowe. Po drugie, wykorzystana została metoda formalno-dogmatyczna, która pozwoliła na dokonanie analizy przepisów aktów prawnych. Badaniu poddane zostały przede wszystkim przepisy konstytucji, ustaw, regulaminu Sejmu, uchwał sejmowych, zarządzeń i regulaminów wewnętrznych. Analiza tych przepisów była pomocna do rozgraniczenia obszaru regulacji norm prawnych od regulacji zwyczaju i prawa zwyczajowego. Po trzecie, ze względu na nieformalny charakter zwyczaju niezbędne było wykorzystanie metody empirycznej polegającej na analizie materiałów i dokumentów, na podstawie których możliwe było odtworzenie katalogu zwyczajów

parlamentarnych. Natomiast analiza treści stenogramów z posiedzeń Sejmu oraz biuletynów i zapisów z przebiegu prac komisji sejmowych pozwoliła na odtworzenie zachowań i praktyk parlamentarnych. Metoda empiryczna konieczna była także w przypadku przeglądu orzecznictwa, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawa parlamentarnego. Ze względu na charakter zwyczaju parlamentarnego niezbędna okazała się również metoda historyczno-prawna, która pozwoliła na określenie rodowodu poszczególnych zwyczajów parlamentarnych i ich ewentualnej ewolucji. Analiza poszczególnych zwyczajów miała na celu nie tylko ich identyfikację, ale również, w ujęciu teoretycznym, a po części również praktycznym, znalezienie elementów wspólnych i charakterystycznych dla samego zjawiska sejmowych zwyczajów parlamentarnych.

Struktura pracy

Praca składa się z wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. Pierwszy rozdział stanowi teoretyczny przegląd stanowisk doktryny odnoszący się do normy prawnej. Aby określić rolę zwyczaju w polskim prawie parlamentarnym niezbędna była analiza poglądów nauki co do normy prawnej. Norma prawna jako jedno z podstawowych zagadnień prawnych doczekało się licznych publikacji i wielu teorii. Definicja normy jest powiązana z koncepcją prawa uznaną przez danego autora. W zależności od przyjętego poglądu na naturę prawa jako systemu norm, kształtuje się definicja normy prawnej. Przegląd literatury i poglądów doktryny zarówno prawa konstytucyjnego jak i teorii prawa na temat charakteru normy, jej budowy i funkcji pozwolił na pokazanie roli jaką spełnia ona w systemie prawa. W tym rozdziale omówiono nie tylko samo zagadnienie normy prawnej, ale również różne koncepcje jej budowy. Scharakteryzowane zostały także rodzaje norm. Ustalenia te pozwoliły, w dalszej części pracy, na porównanie obu zjawisk społecznych: normy prawnej i zwyczaju.

Podobny charakter ma rozdział drugi, który dotyczy form powstawania prawa. Stanowienie norm jest to proces, który w drodze zorganizowanych, zinstytucjonalizowanych działań prowadzi do powstania norm prawnych. Ważnym zagadnieniem są również źródła powstania prawa i to zarówno w kontekście samego pojęcia jak i źródeł wskazanych w Konstytucji z 1997 r. Zagadnienie źródeł tworzenia

prawa należy do podstawowych problemów nauki prawa. Nadal jest częstym przedmiotem badań. W pracy starano się wskazać główne nurty tych ustaleń. Analizie poddane zostało również zagadnienie aktu normatywnego, a przede wszystkim jego cechy charakterystyczne. Akt normatywny jako pojęcie niedookreślone, którego granice są płynne i trudne do wyznaczenia, kształtowane jest przez praktykę, a jego koncepcja przyjęta na gruncie polskiego porządku prawnego jest ujęta szeroko.⁸ Akt normatywny zawiera ogólne reguły zachowań tj. abstrakcyjne i generalne, a więc normy prawne.⁹ W rozdziale tym omówione zostały poszczególne akty normatywne wskazane w konstytucji oraz wskazano na ich cechy. Ta część rozdziału wraz z rozważaniami dotyczącymi źródeł prawa pokazuje ogólną koncepcję polskiego systemu prawa. Na tym tle w kolejnych podrozdziałach zostały opisane inne formy powstania prawa: precedens i kształtowanie się prawa zwyczajowego. Szczególna uwaga została poświęcona zwyczajowi prawnemu oraz prawu zwyczajowemu. Zagadnienia te zostały scharakteryzowane oddzielnie jako, mimo podobieństw, różne zjawiska społeczne i prawne. Rozdział kończy się rozważaniami na temat funkcji zwyczaju i prawa zwyczajowego w systemie prawa.

Trzeci rozdział dotyczy bezpośrednio prawa parlamentarnego. Jest to konsekwencja wyboru głównego przedmiotu badań, którym są zwyczaj parlamentarny i parlamentarne prawo zwyczajowe. Bez wyjaśnienia podstawowego znaczenia pojęcia prawa parlamentarnego oraz jego zakresu niemożliwe byłoby podjęcie analizy tych dwóch zjawisk. Oprócz wyjaśnienia samego przedmiotu prawa parlamentarnego, rozdział skupia się na źródłach tego prawa w szczególności na regulaminie Sejmu. Jest to podstawowy akt normatywny zawierający treść prawa parlamentarnego. Analizie poddana została również zasada autonomii parlamentu, jej zakres i założenia ustrojowe. Autonomia mimo rozległego obszaru zastosowania ma także swoje konstytucyjne ograniczenia, które zostały szczegółowo scharakteryzowane.

Kolejny rozdział odnosi się do źródeł poznania zwyczajów parlamentarnych. W tym celu analizie poddane zostały akty normatywne, akty stosowania prawa, materiały i dokumenty urzędowe oraz poglądy doktryny. Rozdział kończy się charakterystyką

⁸ M. Zubik, „Akt normatywny” jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, 2014, s. 733-736.

⁹ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 131.

zwyczajowego prawa parlamentarnego. W polskim porządku prawnym tylko jedna zasada została powszechnie uznana za prawo zwyczajowe. Jest to zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Analiza jej stosowania, jak również przepisów prawnych i piśmiennictwa, pokazuje w jakim stopniu prawo zwyczajowe różni się od zwyczaju.

Ostatni rozdział przedstawia analizę poszczególnych zwyczajów stosowanych w Sejmie. Każdy z podrozdziałów odnosi się do innego typu zwyczajów. Zwyczaje zostały usystematyzowane ze względu na ich znaczenie dla funkcjonowania Sejmu. Pierwszy typ obejmuje zwyczaje funkcjonujące w obszarze działania organów wewnętrznych Sejmu. Same organy wewnętrzne, dziś wpisane do przepisów regulaminu, mają swój rodowód wynikający niejednokrotnie ze zwyczaju parlamentarnego. Konwent Seniorów, który ukształtował się w 1919 r., przez początkowy okres swojej działalności istniał i funkcjonował wyłącznie na podstawie zwyczaju. Kolejny typ to zwyczaje stosowane na posiedzeniach Sejmu i posiedzeniach komisji. Obserwacja obu tych obszarów działania, przede wszystkim posłów, przez kilka kadencji Sejmu pokazuje jak kształtują się powtarzalne praktyki działania, z czasem uznane za wiążące. Zwyczaje funkcjonujące w obrębie komisji sejmowych można podzielić na zwyczaje, które są stosowane przez wszystkie komisje i zwyczaje ukształtowane w praktyce działania konkretnych komisji. Kolejny podrozdział skupia się na zwyczajach, które następnie zostały skodyfikowane i stały się obowiązującymi normami prawnymi. Aby odnaleźć tego rodzaju normy, analizie została poddana nie tylko powtarzalna praktyka, ale również normy regulaminowe. Analiza ta, w niektórych przypadkach odnosząca się do uzasadnień projektów zmian regulaminu, pozwala uchwycić przypadki, gdy zwyczaj był prężródłem określenia danych przepisów regulaminowych. Przegląd stosowanych zwyczajów ukazał również negatywną rolę spełnianą przez zwyczaj. Ostatni podrozdział prezentuje przykłady zwyczajów, które stoją w opozycji do postanowień regulaminu Sejmu. Mimo krytycznych poglądów doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który jednoznacznie wykluczył możliwość istnienia i stosowania zwyczaju sprzecznego z normami prawnymi, w praktyce sejmowej można odnaleźć tego typu zwyczaje. Są to głównie zwyczaje stosowane na posiedzeniach komisji sejmowych, które są sprzeczne z postanowieniami regulaminu Sejmu. Zakres

zwyczajów *contra legem* odnosi się nie tylko do sfery organizacyjnej, ale również ma wpływ na elementy procedury wewnątrzsejmowej. Brak wyraźnej sankcji prawnej oraz ogólne przyzwolenie zarówno ze strony organów sejmowych jak i posłów powoduje, że tego typu zwyczaje są stosowane.

Podstawowe ustalenia i wnioski

Celem rozprawy nie było ograniczenie się jedynie do zidentyfikowania, nazwania i omówienia zwyczajów parlamentarnych funkcjonujących w Sejmie. Praca stanowi próbę pokazania faktycznej roli reguł zwyczajowych w procedurze wewnątrzsejmowej poprzez wykazanie, że rzeczywistość prawna jest bogatsza niż zbiór elementów, którym konstytucja przypisuje miano źródeł prawa. Niektóre działania Sejmu *in pleno*, jego organów wewnętrznych oraz posłów wymykają się normom prawnym i ulegają wpływom praktyki, która w pewnych przypadkach zyskuje miano zwyczaju. W konsekwencji system prawny oparty na zbiorze norm prawnych ustanowionych przez państwo okazuje się niekompletny. Nie ma w nim bowiem miejsca dla zwyczajów, które mimo teoretycznego wykluczenia z systemu są elementem rzeczywistości prawnej.

Zwyczaj jest nieformalnym, powtarzalnym wzorem zachowań, który w polskim porządku prawnym może pełnić jedynie rolę uzupełniającą, doprecyzowującą, ułatwiającą rozumienie reguł zawartych w normach prawnych. Taką też funkcję spełnia większość zwyczajów parlamentarnych funkcjonujących w postępowaniu sejmowym.

Można wyróżnić trzy role spełniane przez zwyczaj parlamentarny. Zwyczaj może uzupełnić normy regulaminowe poprzez wypełnienie luki w prawie (*praeter legem*). Jednym z takich zwyczajów jest praktyka niewynikająca z żadnych przepisów, a dotycząca opiniowania przez Komisję Spraw Zagranicznych kandydatów na ambasadorów. Minister Spraw Zagranicznych zwraca się do komisji, z prośbą o wydanie opinii w sprawie kandydatury danej osoby na stanowisko ambasadora Polski w danym kraju. Komisja wysłuchuje prezentacji kandydata oraz przeprowadza debatę. Efektem prac jest opinia, w której komisja może ocenić kandydata pozytywnie lub negatywnie. Opinia komisji nie jest wiążąca dla MSZ, ani Prezydenta RP, który to mianuje ambasadorów. Analogiczny zwyczaj funkcjonuje w Komisji do Spraw Służb

Specjalnych, która na wniosek Prezesa Rady Ministrów opiniuje kandydatów na szefów służb specjalnych i ich zastępców.

Zwyczaj może również pełnić rolę doprecyzowującą, uszczegóławiającą normy. Tego typu zwyczaje odnoszą się do każdego aspektu działalności izby. Zwyczaj może doprecyzowywać regulamin w kwestiach organizacyjnych dotyczących wyboru posłów na określone funkcje. Zgodnie z regulaminem kandydatów na sekretarzy Sejmu zgłasza Prezydium Sejmu. Regulamin nie wskazuje natomiast na podstawie jakich kryteriów należy dobrać kandydatów na sekretarzy. Zwyczajowo przyjęło się, że na tę funkcję powoływani są najmłodszy wiekiem posłowie. Zwyczaj może również uszczegóławiać procedurę odwołującą się do schematu prowadzonej debaty na posiedzeniu plenarnym izby. Kolejność zabierania głosu w celu przedstawienia stanowiska klubu czy koła określana jest na podstawie ich liczebności. Debata rozpoczyna więc przedstawiciel najliczniejszego klubu, a kończy poseł z najmniejszego koła lub poseł niezrzeszony.

Zwyczaj może też być postępowaniem stojącym w opozycji do norm regulaminowych. Narusza on wówczas standardy kultury politycznej i prawnej, ale przede wszystkim stanowi naruszenie prawa. Tego typu wzorce zachowań nie powinny mieć miejsca w organie państwowym. Postępowania toczące się na posiedzeniach komisji wobec, których może zachodzić uzasadniona wątpliwość co do ich zgodności z regulaminem Sejmu mogą w konsekwencji prowadzić do znaczących w skutkach implikacji dla procesu ustawodawczego. Co więcej, ich funkcjonowanie podważa samą ideę prawa stanowionego i norm regulaminowych. Przykładem takiego zwyczaju może być praktyka niemająca żadnych podstaw regulaminowych, polegająca na korygowaniu przez komisję na posiedzeniu porządku dziennego tego posiedzenia. Zgodnie z regulaminem to Prezydium komisji jest władne do określania spraw, które będą przedmiotem porządku obrad komisji. Mimo że, praktyka zmian porządków dziennych dokonywana przez samą komisję krytykowana zarówno przez przedstawicieli doktryny jak i praktyków, jest powszechnie stosowana. Z jednej strony zwyczaj ten może wychodzić naprzeciw problemom praktycznym i usprawnić pracę komisji w przypadku zaistnienia okoliczności faktycznych spowodowanych bezprzedmiotowością danego punktu porządku dziennego bądź nieobecnością osoby niezbędnej do jego rozpatrzenia. Z drugiej strony zwyczaj ten z pozoru usprawniający funkcjonowania ciała kolegialnego

jakim jest komisja, może przybrać formę zwyczaju *contra legem* polegającego na działaniach sprzecznych z założeniami norm regulaminowych. W przypadku gdy większość sejmowa nie posiada większości w prezydium komisji, ale posiada większość w całym składzie komisji, w drodze zmiany porządku dziennego poprzez dodanie wcześniej nieprzewidzianego punktu do rozpatrzenia, może naruszyć prawa mniejszości. Posłowie nienależący do większości sejmowej mogą zostać pozbawieni możliwości do merytorycznego przygotowania się do uczestniczenia w debacie nad tak rozszerzonym porządkiem dziennym. Co więcej, ten sposób wprowadzenia nowego punktu do debaty wyklucza możliwość poinformowania uprawnionych podmiotów o planowanym posiedzeniu komisji i zamyka im możliwość czynnego uczestniczenia w rozpatrywaniu na przykład projektu ustawy. Zwyczaj ten narusza również regulaminowy termin 3-dniowego okresu następującego pomiędzy zawiadomieniem, a odbyciem posiedzenia o wskazanym w zawiadomieniu porządku dziennym.

Zwyczaje *contra legem* powstają i są stosowane między innymi dlatego, że w regulaminie Sejmu brak jest jednoznacznej sankcji prawnej w tym zakresie. Co prawda, regulamin przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną posłów, jednak ma ona ograniczony zakres. Natomiast wskazane w pracy zwyczaje stojące w opozycji do norm regulaminowych, są zwyczajami stosowanymi na posiedzeniach organów sejmowych. Regulamin nie przewiduje żadnych sankcji, które mogą być zastosowane wobec organu sejmowego, który nie przestrzega prawa. W dużym stopniu ograniczona jest również kontrola sądowa postępowań wewnętrzsejmowych. I to zarówno sądów powszechnych jak i Trybunału Konstytucyjnego. Naruszenia prawa parlamentarnego mogą również stać się przedmiotem postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Dlatego też rozwiązaniem dla funkcjonowania kontrowersyjnych zwyczajów powinno być ich natychmiastowe zaprzestanie stosowania.

Bez względu na konkretną funkcję spełnianą przez dany zwyczaj może się on stać również kreatorem norm prawnych, poprzez nadanie normom takiej samej treści jak treść zwyczaju. Przykładem praktyki stosowanej co najmniej od X kadencji Sejmu, która ukształtowała normę regulaminu Sejmu, była procedura wspólnego rozpatrywania przez komisje dwóch lub kilku projektów połączonych ze sobą tematycznie. Na bazie tego zwyczaju powstała norma regulaminowa na podstawie, której komisja może

rozpatrywać projekty połączone tematycznie i będące na tym samym etapie rozpatrzenia oraz przygotować jedno wspólne sprawozdanie.

Zwyczaj nie jest wiążącym wzorem zachowań jakim jest norma prawna. Z tego względu odwołanie się do zwyczaju nie może być podstawą do podejmowania decyzji względem obywateli. Odmiennie kształtuje się rola zwyczaju w stosunkach wewnętrznych. W procedurze wewnątrzsejmowej zwyczaj jako element pomocniczy, uzupełniający funkcjonuje w przestrzeni parlamentarnej. Zarówno doktryna jak i praktyka nie podważają istnienia i funkcjonowania reguł zwyczajowych w obszarze wewnętrznej struktury organu, jakim jest Sejm. Nie są one jednak podstawą do podejmowania działań władczych na zewnątrz parlamentu. Nie umniejsza to roli zwyczajów w kształtowaniu procedur wewnątrz parlamentu, dla których niejednokrotnie mają duże znaczenie. Określają bowiem sposób wykonywania wielu czynności organów sejmowych i posłów. Jednocześnie ze względu na łatwość modyfikacji zwyczajów i ich elastyczność nie można jednoznacznie przypisać im waloru stabilnej podstawy podejmowania działań.

Analiza praktyki parlamentarnej pokazuje również, że zarówno posłowie jak i inne osoby uczestniczące w postępowaniach toczących się w Sejmie, w tym urzędnicy Kancelarii Sejmu, dostrzegają istnienie zwyczajów parlamentarnych. Co więcej, można odnieść wrażenie, że stosują je na równi z normami regulaminowymi, przypisując zwyczajom rolę zbliżoną do norm prawnych. Jednocześnie świadomość istnienia danego zwyczaju nie zawsze staje się podstawą do postępowania zgodnego z jego treścią. W zachowaniach parlamentarnych można dostrzec pewną dowolność w powoływaniu się na zwyczaj i jego stosowaniu, która jest spowodowana szczególnym charakterem zwyczaju.

Ostatnia z poddanych analizie kadencji Sejmu - VIII kadencja, pokazała w jak łatwy sposób można zmienić dotychczas stosowany zwyczaj, odejść od tego zwyczaju czy stosować go w sposób selektywny. Nie oznacza to, że we wcześniejszych latach odstępstwa od zwyczajów czy zmiany zachowania nie miały miejsca. Jednak działania te były wówczas incydentalne. Tego typu postępowania pokazują, że istnienie i stosowanie zwyczaju parlamentarnego zależy nie tylko od założeń systemu prawa,

źródeł prawa czy poglądów doktryny, ale również, a może przede wszystkim, od kultury politycznej osób (posłów) tworzących, stosujących lub niestosujących tych zwyczajów.

W wyniku analizy zapisów stenograficznych z posiedzeń Sejmu oraz biuletynów i zapisów przebiegów prac komisji sejmowych można postawić tezę, że posłowie często nie mają wiedzy na temat źródła pochodzenia danego postępowania, zakazu czy nakazu postępowania w dany sposób. Błędnie przypisują znamiona zwyczaju postępowaniom, które wprost wynikają z norm regulaminowych i odwrotnie.

Odmienne od roli zwyczaju kształtuje się funkcja spełniana przez prawo zwyczajowe. W zakresie prawa parlamentarnego do prawa zwyczajowego powszechnie zalicza się jedynie zasadę dyskontynuacji. Zasada ta na mocy uznania przez organy państwowe poprzez wyraźne jej wskazanie w aktach prawnych posiada inny status prawny niż zwyczaj. Jej źródło obowiązywania nie wynika tylko z przekonania o jej wiążącym wzorcu zachowań, ale jest poparta przepisami prawa. Dlatego też rola, którą pełni prawo zwyczajowe zbliżona jest do funkcji spełnianej przez prawo stanowione. Nie można jednak zapominać, że sam rodowód tej zasady wywodzi się z praktyki postępowania, która początkowo ze zwyczaju na mocy uznania państwa przekształciła się w normę prawa zwyczajowego.

Na podstawie poczynionych rozważań można sformułować rekomendacje, postulaty i propozycje zmian regulaminu Sejmu. Mając jednak na uwadze, że nie wszystkie zwyczaje mogą i powinny być skodyfikowane. Niektóre kwestie powinny pozostać w gestii zwyczajów i praktyki sejmowej. Niemniej, warto jeszcze raz podkreślić, że prześledzenie dokonanych nowelizacji regulaminu Sejmu jednoznacznie uwidacznia brak szerszej koncepcji i ogólnej refleksji dotyczącej regulaminu. Zmiany dokonywane są w zasadzie na potrzeby chwili. Wynikają one albo z aktualnych potrzeb politycznych albo są konsekwencją zmian ustawowych. Jednocześnie pozostają luki, w których regulamin nie został dostosowany do istniejących regulacji ustawowych i konstytucyjnych.

Najważniejszą i chyba najsilniej zaakcentowaną sugestią jest potrzeba podjęcia prac i uchwalenia nowego regulaminu Sejmu. Obecnie obowiązujący jest aktem wielokrotnie nowelizowanym przez co wewnątrznie niejednorodnym, a tym samym pozostawiającym pole do wytworzenia się zwyczajów. Nowy regulamin powinien

odpowiadać na problemy, z którymi boryka się obecnie parlament. Stworzenie nowego regulaminu pozwoliłoby również na przekształcenie niektórych zwyczajów parlamentarnych w normy regulaminowe. W ten sposób nabrałyby one bardziej jednoznacznego charakteru. Nie wszystkie zwyczaje powinny być przekształcone w normy regulaminowe. Inkorporowanie zwyczajów do regulaminu nie powinno odbywać się zbyt często. Prowadzić by to mogło do zbytnej kazuistyki i niepotrzebnego rozbudowania aktu. Niektóre postępowania powinny pozostać w gestii zwyczaju i kultury politycznej. Nie wolno zapominać, że funkcjonowanie parlamentu oparte jest na długotrwałym ceremoniale państwowym i tradycji.

Zwyczaj pozostawia organowi pewien luz decyzyjny, którego nie można mylić z przyzwoleniem na powstawanie i stosowanie zwyczajów sprzecznych z normami prawnymi. Funkcjonowanie powtarzalnych reguł zachowań musi opierać się na poszanowaniu obowiązującego prawa. Podstawowa wartość zwyczajów parlamentarnych wyraża się w ich praktycznym znaczeniu dla funkcjonowania Sejmu.