

Marcin M. Wiszowaty¹

**O potrzebie przywrócenia sądu honorowego
i wprowadzenia przeprosin poselskich i senatorskich
do polskiego prawa parlamentarnego²**

Słowa kluczowe: etyka parlamentarna, komisja etyki, sąd honorowy, sąd marszałkowski, przeprosiny, upomnienie, nagana, prawo parlamentarne, sejm, senat, poseł, senator
Keywords: parliamentary ethics, Senat, Diet, ethics committee, honorary court, rebuke, apologies.

Streszczenie

Nie istnieje uniwersalny model regulacji prawnej etyki parlamentarnej. Kwestie te są regulowane w różnych krajach w drodze aktów różnego rangi – zazwyczaj w ustawach lub regulaminach parlamentarnych. Istnieją kraje, w których dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia przez posła dóbr osobistych następuje na zasadach ogólnych, przede wszystkim w drodze powództwa cywilnego. W niektórych państwach prawo przewiduje szczególne sankcje za naruszenie etyki parlamentarnej. Tradycyjną formą zadośćuczynienia, odwołująca się do reguł postępowania honorowego rycerstwa i szlachty, są różne formy przeprosin: osobistych, pisemnych, za pośrednictwem mediów i szczególnie interesującego rodzaju przeprosin – wobec całego parlamentu (izb) jako „obrażonego”.

¹ Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. E-mail: mwiszowaty@konstytuty.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas XV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Instytucje i rozwiązania prawne państw obcych i możliwość zastosowania ich w polskich warunkach”, które odbyło się w Sulejowie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r.

Międzywojenna historia polskiego parlamentaryzmu notuje ciekawe przykłady instytucji: sądu honorowego, który zajmował się sprawami obrazy jednego z członków parlamentu przez drugiego oraz sądu marszałkowskiego, zwoływanego w przypadku naruszenia honoru członka izby przez osobę spoza parlamentu. Sąd honorowy przetrwał do pierwszych lat okresu komunistycznego. Od 1997 r. w polskim Sejmie działa komisja etyki poselskiej, której tryb pracy i system sankcji – nie spełniają swoich celów.

Celem artykułu jest zaproponowanie innowacyjnych i restytucyjnych zmian w polskim prawie w zakresie reguł i odpowiedzialności za naruszenie etyki parlamentarnej. Polegają przede wszystkim na przywróceniu instytucji sądu honorowego oraz wprowadzeniu obowiązku przeprosin składanych przez posłów i senatorów za naruszenie zasad etyki parlamentarnej.

Summary

About the need to restore the honorary court and introduce the parliamentary and senatorial apology to the Polish parliamentary law

There is no universal regulatory model of parliamentary ethics. The issues of parliamentary ethics are regulated in various countries by acts of varying degrees, usually statutes and parliamentary standing orders. There are countries where redress for abusive conduct of MPs is subject to general rules such as civil liability. Law in other states provides specific sanctions and means of redress for breach of ethics. Traditional forms of redress, referring to the rules of honor procedure of knighthood and nobility, include various forms of apology: personal, written, in mass media, and a particularly interesting type of apologies – to the whole parliament (chambers) as an offended “person”.

The inter-war history of the Polish parliament provides an interesting example of an honorary court institution that dealt with cases of offence of one member by the other and the marshal's court – gathering in case of the violation of the honor of a member by a non-parliamentarian. The honorary court survived until the first years of the communist period. Since 1997, there has been a parliamentary commission in the Polish Parliament, whose mode of operation and system of sanctions' apply – does not meet its task. The aim of this article is to propose innovative and restorative changes in the area of the subject matter in Poland -- first of all – the restoration of court of Honour and the introduction of an apology from MPs and Senators for breach of ethics.

I.

Wielu obserwatorom polityki i większości opinii publicznej posłowie i polityka nie kojarzą się z etyką, ale raczej z jej regularnymi naruszeniami. Takie określenia jak język parlamentarny, czy kultura polityczna, niegdyś pozytywne, dzisiaj nabierają negatywnego wydźwięku. Za wytworzenie się tego stereotypu z pewnością odpowiadają sami politycy, ale nie tylko oni. Sporą winę ponoszą media i przemysł rozrywkowy. Obraz polityki, jaki wyłania się z doniesień prasowych i telewizyjnych, czy seriali sensacyjnych jest daleki od ideału, ale także od prawdy, czego dowodzi fabuła i popularność takich filmów jak amerykański serial telewizyjny pt. „House of Cards”³. Oczywiście wśród parlamentarzystów na całym świecie, w tym rodzimych posłów i senatorów, bez wątpienia znajdują się osoby, którym obce są reguły etyki, a nawet dobrego wychowania. Jednak wśród deputowanych odnajdziemy także profesjonalistów, ludzi wysokiej kultury, służby i ciężkiej pracy. Niestety na medialny wizerunek parlamentu wpływają głównie ci pierwsi, wystawiając fatalną opinię wszystkim posłom i senatorom.

Wbrew pozorom, zła opinia na temat etyki poselskiej nie przekłada się na szczególne zainteresowanie tym tematem ze strony nauki prawa konstytucyjnego. Można powiedzieć, że etyka należy do zagadnień bardzo rzadko poruszanych przez przedstawicieli doktryny konstytucyjnej. Warto, a nawet należy tę lukę wypełnić⁴.

³ Zainteresowanych pozwalam sobie odesłać do mojego opracowania pt. *O biczach i pejszach na serio – czyli ile jest prawdy, a ile fikcji w „House of Cards”*, blog konstytucyjny Konstytuty.pl (07.02.2014), <http://www.konstytuty.pl/archives/1744> (11.04.2017).

⁴ Wśród publikacji na ten temat dominują opracowania fragmentaryczne, poświęcone wybranym zagadnieniom i aspektom działalności komisji, na ogół w formie opinii prawnych ekspertów z Kancelarii Sejmu i Senatu, zamawianych na potrzeby rozwiązania problemów z bieżącej działalności Komisji. Do tej pory ukazało się zaledwie kilka artykułów stanowiących szerszą analizę działalności Komisji Etyki Poselskiej, przede wszystkim: O. Krzyżanowskiej, *Powołanie oraz funkcjonowanie Komisji Etyki Poselskiej*, [w:] *Etyka w polityce*, red. J. Gałkowski i G. Schreiber, Warszawa 2000; W. Kręcisza, *Etyka parlamentarna w polskim parlamencie – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, J. Szymanka, *Etyka parlamentarzysty a charakter mandatu przedstawicielskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4 oraz najnowsze i najszerze pod względem zanalizowanego materiału źródłowego opracowanie autorstwa P. Malca-Lewandowskiego, *Naruszenia Zasad Etyki Poselskiej w świetle uchwał Komisji Etyki Poselskiej w latach 1998–2015*, „Biuletyn Prawa Publicznego” 2016, nr 1. Należy też wspo-

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie jedynie część działalności deputowanych zaliczanej do szeroko rozumianej etyki, a mianowicie: relacje z innymi deputowanymi oraz dbałość o dobry wizerunek parlamentu, a dokładniej – normy dotyczące pożądaných standardów tego typu zachowań, formy ich egzekwowania oraz sankcje przewidziane za ich naruszenie.

Celem niniejszego artykułu, który stanowi rezultat przeprowadzonych badań nad kształtem polskiej regulacji prawnej etyki poselskiej, jest propozycja zmian o charakterze innowacyjnym oraz restytucyjnym w zakresie wskazanej materii. Z jednej strony są to zmiany inspirowane rozwiązaniami obcymi, z drugiej, nawiązujące do regulacji rodzimych obowiązujących w Polsce w okresie międzywojennym i krótko po wojnie. Główne założenia rozwiązań przedwojennych, sprzed 1935 r. zasługują na przywrócenie w III RP, po koniecznych zmianach mających na celu wyeliminowanie ich wad zgłaszanych już przed wojną. Obecną treść i formę polskiej regulacji prawnej dotyczącej omawianego obszaru etyki poselskiej, na podstawie praktyki jej stosowania, a także praktyki zachowań poselskich należy ocenić negatywnie z powodu jej zupełnej nieskuteczności.

II.

Uchwałą z 28 października 1997 r. zmieniającą Regulamin Sejmu⁵ ustanowiono Komisję Etyki Poselskiej jako stałą komisję sejmową. Powierzono jej sprawy opracowania „Zasad etyki poselskiej”, ich uzupełniania i korygowania oraz upowszechniania ich wśród posłów, rozpatrywania spraw posłów, którzy zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła, rozpatrywanie spraw wynikających z Rejestru Korzyści i majątkowych oświadczeń poselskich.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu⁶ (dalej: RegSejm), w skład Komisji Etyki Poselskiej wchodzi po jednym przedstawicielu każdego klubu poselskie-

mniej szczegółową analizę regulacji i praktyki sądów honorowych okresu międzywojennego autorstwa P. Tusińskiego, *Sądy honorowe i marszałkowskie w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5 (46).

⁵ M.P. 1997, Nr 80, poz. 779.

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).

go (art. 143 ust. 1 RegSejm), co czyni ją najmniejszą komisją stałą w Sejmie RP. Członkiem komisji może być wyłącznie osoba „o nieposzlakowanej opinii i wysokim autorytecie moralnym” (art. 143 ust. 3 RegSejm). Wynikają stąd trzy konsekwencje – po pierwsze osoba, która została ukarana sankcją przez Komisję Etyki nie może wchodzić w jej skład (dotyczy to zarówno kandydatów, jak i aktualnych członków). Po drugie – wymogi dotyczące kwalifikacji członka Komisji podlegają weryfikacji w ten sposób, że każdy członek i kandydat na członka może wnieść zastrzeżenie co do członkostwa w Komisji innej osoby. O zasadności wniosku decyduje Prezydium Sejmu (art. 143 ust. 6 RegSejm). Przyznanie racji zgłaszającemu zastrzeżenie powoduje, że inkryminowany poseł nie może wejść w skład Komisji i jego klub poselski musi zgłosić inną kandydaturę. Po trzecie – wykluczenie lub rezygnacja z członkostwa w klubie poselskim powoduje z mocy prawa wygaśnięcie członkostwa w Komisji Etyki Poselskiej.

Komisja rozpatruje sprawy należące do jej właściwości rzeczowej – na wniosek lub z własnej inicjatywy. Decyzję w sprawie uznania zachowania posła za naruszające zasady etyki i o nałożeniu sankcji zawsze poprzedza złożenie wyjaśnień przez posądzonego posła (może on zrezygnować z tej możliwości, co nie wstrzymuje rozpatrzenia sprawy i podjęcia decyzji przez Komisję). Decyzje w sprawie nałożenia sankcji Komisja podejmuje większością zwykłą (zwrócenie uwagi) lub bezwzględną (upomnienie i nagana) w obecności przynajmniej połowy składu (art. 147 ust. 3, art 163a RegSejmu).

Posiedzenia Komisji, na których rozpatruje się sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich, są zamknięte (art. 144 RegSejmu). Komisja Etyki Poselskiej jak każda komisja stała posiada prawo inicjatywy ustawodawczej.

III.

Przyjęcie uchwały „Zasady etyki poselskiej”, do czego zobowiązał Komisję Etyki Regulamin Sejmu, miało miejsce 17 lipca 1998 r. Uchwała weszła w życie 6 sierpnia tego samego roku po jej zatwierdzeniu przez Sejm zgodnie z art. 145 ust. 2 Regulaminu. Jest to krótki, podzielony na 8 artykułów dokument. W uchwale przytoczono fragmenty treści ślubowania poselskiego sfor-

mułowanego w konstytucji, stwierdzając, że poseł „kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne”. Nie wyjaśniono jednak, ani nie doprecyzowano tych ogólnikowych sformułowań. Przeważającą część uchwały poświęcono uszczegółowieniu pojęcia „postępowanie w sposób odpowiadający godności posła”. Zgodnie z uchwałą postępowanie takie cechuje „w szczególności” (a więc nie wyłącznie): bezinteresowność, jawność, rzetelność, dbałość o dobre imię Sejmu i odpowiedzialność (art. 2). Kolejne przepisy uchwały wyjaśniają znaczenie użytych określeń. Uchwała jest typowym przykładem „standardu etycznego” – zestawu pożądanych zachowań i postaw, którymi powinien cechować się każdy poseł jako członek określonego środowiska zawodowego.

W przypadku stwierdzenia naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej”, Komisja może w drodze uchwały nałożyć na niego jedną z sankcji (art. 147 RegSejm): zwrócić posłowi uwagę, udzielić upomnienia lub nagany.

Uchwałą Komisji podaje się zawsze do wiadomości publicznej – w „Kronice Sejmowej” i Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 6 Regulaminu Komisji) wraz z informacją na temat zasady, którą naruszył poseł. Posłowi służy prawo odwołania do Prezydium Sejmu, które może uchylić uchwałę Komisji.

IV.

W ciągu 18-letniej historii Komisji Etyki Poselskiej znacząca większość jej aktywności dotyczyła spraw naruszenia zasad etyki przez posłów. W wyniku ich rozpatrzenia komisja najczęściej nakładała jedną z trzech sankcji, jakimi dysponuje. Znacznie rzadziej postanawiano o uwolnieniu posła od zarzutów. Merytoryczną podstawą decyzji komisji jest uchwała Zasady Etyki Poselskiej, której od uchwalenia w 1998 r. nigdy nie „uzupełniano”, ani nie „korygowano”, chociaż Komisja ma do tego prawo zgodnie z Regulaminem Sejmu⁷. Komisja ma także prawo do uchwalenia swojego regulaminu (ostatnio w 2009 r. – nie uwzględniono w nim późniejszych zmian w Regulaminie Sejmu dotyczących Komisji). Zgodnie z art. 35 ust. 6 i 6a ustawy o wykony-

⁷ Zob. pkt 5 Załącznika do Regulaminu Sejmu pt. „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych”.

waniu mandatu posła i senatora⁸ (dalej: uwmps), Komisja na bieżąco rozpatruje sprawy wynikające z Rejestru Korzyści i majątkowych oświadczeń poselskich, ale nie posiada uprawnień, ani narzędzi do dokonywania merytorycznej kontroli treści tych oświadczeń i zgłoszeń. Kontroli rzetelności i prawdziwości oświadczeń o stanie majątkowym dokonuje Centralne Biuro Antykorupcyjne. Komisja ogranicza się do spraw formalnych (jak terminowość, poprawne wypełnienie formularza). Zgodnie z art. 35 ust. 8–9 uwmps, o ile niezłożenie oświadczenia o stanie majątkowym powoduje odpowiedzialność regulaminową oraz utratę, do czasu złożenia oświadczenia, prawa do uposażenia, o tyle podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu posła o stanie majątkowym powoduje odpowiedzialność karną, która w drastycznych przypadkach może skutkować nawet utratą mandatu.

W swojej historii Komisja wzięła kilkakrotnie udział w postępowaniu legislacyjnym – kierowano do niej projekty ustaw. Były to zawsze projekty zmian w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Bez wątplenia najciekawsze w dorobku Komisji są sprawy dotyczące naruszeń etyki poselskiej. Do tej pory (kwiecień 2017 r.) Komisja Etyki Poselskiej przyjęła uchwały lub opinie w blisko 200 sprawach dotyczących zachowań posłów.

Przeważają sprawy obyczajowe, polegające na naruszeniu przez posła godności drugiego posła, najczęściej w sposób werbalny: posłużenie się obraźliwym, uwłaczającym, a nawet wulgarnym epitetem, wygłoszenie krzywdzącej, przejawskiej lub nieprawdziwej opinii, podanie nieprawdziwej, ośmieszającej lub stawiającej posła w niekorzystnym świetle informacji. Naruszenia mają miejsce nie tylko na terenie Sejmu i w czasie jego prac, ale także w przestrzeni publicznej – w mediach tradycyjnych i cyfrowych, w internecie, a ostatnio także w mediach społecznościowych.

Zdarzało się, że czyn posła wykraczał poza sferę werbalną i naruszał dobre imię Sejmu w inny sposób.

Kluczowe znaczenie dla oceny zachowania posła ma uchwała Komisji z 2002 r., w której stwierdzono, że: „Poseł zdaniem Komisji jest osobą publiczną przez cały okres sprawowania mandatu, zarówno w Sejmie, jak i poza Sejmem. Niemożliwe jest rozdzielenie funkcji posła w Sejmie i osoby prywat-

⁸ Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1605 ze zm.).

nej poza nim, dlatego każda czynność, którą poseł wykonuje prywatnie przez społeczeństwo będzie postrzegana jako działanie przede wszystkim osoby publicznej. W takich kategoriach oceniany jest cały Sejm. Sprawowanie mandatu nie jest obowiązkiem, ale szczególnym wyróżnieniem. W związku z tym wyborca ma prawo oczekiwać od posła należytego przestrzegania norm postępowania zaakceptowanych przez Izbę. Z tego obowiązku nikt posła zwolnić nie może”⁹ Komisja uznała więc, że jej ocenie podlega nie tylko działalność posła na terenie Izby, ale także poza nią, a więc także w życiu prywatnym.

Statystyka naruszeń przez posłów poszczególnych zasad etyki kształtuje się następująco¹⁰:

- naruszenie nakazu kierowania się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne – 19 przypadków,
- naruszenie zasady bezinteresowności – 9 przypadków,
- naruszenie zasady rzetelności – 97 przypadków,
- naruszenie zasady dbałości o dobre imię Sejmu – 132 przypadki,
- naruszenie zasady odpowiedzialności – 42 przypadki.

Cennym dorobkiem Komisji Etyki, szczególnie z pierwszych lat jej działalności, jest zakwalifikowanie poszczególnych typów zachowań posła jako naruszeń określonych zasad etyki poselskiej. I tak:

za naruszenie zasady dbałości o dobre imię Sejmu uznano: posługiwanie się językiem wulgarnym, niecenzuralnym, czy formułowanie wypowiedzi przekraczających granice dobrego obyczaju, a także brak poszanowania godności innych osób, w tym szczególnie wypowiedzi napastliwe, agresywne, dosadne, wyszydzające bądź lekceważące¹¹. Zdaniem Komisji nie ma znaczenia czy poseł wypowiada się pod wpływem emocji¹², w formie pytającej (zadając pytanie), dokonując sprostowania lub jeżeli jego wypo-

⁹ Uchwała nr 15/IV Komisji Etyki Poselskiej z 3 lipca 2002 r. w sprawie naruszenia przez posła Piotra Gadzinowskiego art. 6 Zasad Etyki Poselskiej.

¹⁰ Na podstawie danych ze strony internetowej Sejmu: www.sejm.gov.pl oraz zawartych w artykule P. Malca-Lewandowskiego, *Naruszenia Zasad...*, s. 30. Ostatnia uwzględniona uchwała: nr 9/VIII z 19 lipca 2016 r.

¹¹ P. Malec-Lewandowski, *Naruszenia Zasad...*, s. 36.

¹² Zob. uchwała nr 9/VII Komisji Etyki Poselskiej z 26 czerwca 2012 r. w sprawie naruszenia przez posła Zbigniewa Girzyńskiego art. 5 Zasad Etyki Poselskiej tj. Zasady rzetelności i art. 6 tj. Zasady dbałości o dobre imię Sejmu; uchwała nr 13/VII Komisji Etyki Poselskiej

wiedź została wyrwana z kontekstu¹³. Wśród szczegółowych tematów wypowiedzi, które mogą mieć charakter nieetyczny Komisja wskazała m.in. temat stanu zdrowia, czy poziomu intelektualnego adresata wypowiedzi¹⁴. Szczególnym rodzajem naruszenia zasady dbałości o dobre imię Sejmu jest stosowanie przemocy fizycznej i naruszenie nietykalności cielesnej innych osób, a także wyrządzenie szkód materialnych na terenie Sejmu, utrudnianie lub uniemożliwianie prowadzenia obrad¹⁵. Za zachowania „naruszające powagę izby” (i naganne) uznano np. wypowiedzi o treści: „Spadaj człowieku. Nie odzywać się, powinniście wszyscy zrzec się mandatu” oraz „Chłopie, siedź cicho”¹⁶. Za naruszenie dobrego imienia Sejmu uznano gest „środkowego palca” zademonstrowany przez posła w sali obrad plenarnych¹⁷. Naruszeniem licznych zasad etyki było szczególnie naganne zachowanie wypełniające jednocześnie przesłanki przestępstwa: głosowanie za nieobecnych posłów¹⁸.

zasadę rzetelności narusza pomówienie jako wypowiedź nieprawdziwa. Zdaniem Komisji nie ma znaczenia kto jest adresatem takiej wypowiedzi. Czyn taki ma szczególnie negatywny charakter i stanowi także naruszenie zasady dbałości o dobre imię Sejmu jeżeli dotyczy osoby spoza parlamentu, która nie posiada możliwości sprostowania takiej, nieprawdziwej wypo-

z 29 sierpnia 2012 r. w sprawie naruszenia przez posła Janusza Palikota art. 6 Zasad Etyki Poselskiej tj. Zasady dbałości o dobre imię Sejmu oraz art. 7 tj. Zasady odpowiedzialności.

¹³ Zob. uchwała nr 11/IV Komisji Etyki Poselskiej z 5 kwietnia 2002 r. w sprawie naruszenia przez posła Waldemara Borczyka art. 6 Zasad Etyki Poselskiej; uchwała nr 15/VII Komisji Etyki Poselskiej z 23 października 2012 r. w sprawie naruszenia przez posła Antoniego Macierewicza art. 6 Zasad Etyki Poselskiej tj. zasady dbałości o dobre imię Sejmu.

¹⁴ P. Malec-Lewandowski, *Naruszenia Zasad...*, s. 34.

¹⁵ Ibidem, s. 37.

¹⁶ Uchwała nr 42/VII z 23 lipca 2014 r. w sprawie naruszenia przez posła Krystynę Pawłowicz art. 6 Zasad Etyki Poselskiej tj. Zasady dbałości o dobre imię Sejmu oraz art. 7 tj. Zasady odpowiedzialności.

¹⁷ Zob. Uchwała Nr 10/VIII Komisji Etyki Poselskiej z 21 września 2016 r. w sprawie naruszenia przez posła Piotra Pyzika art. 6 Zasad Etyki Poselskiej.

¹⁸ Zob. uchwała nr 23/IV Komisji Etyki Poselskiej z 23 kwietnia 2003 r. w sprawie naruszenia przez posła Stanisława Jarmolińskiego i Jana Chaładaję art. 5 tj. zasady rzetelności, art. 6 tj. zasady dbałości o dobre imię Sejmu, art. 7 tj. zasady odpowiedzialności; przypadek poseł M. Zwiercan z kwietnia 2016 r. nie został do tej pory (kwiecień 2017 r.) rozpatrzony przez Komisję.

wiedzi o sobie¹⁹. Zdaniem Komisji posłowi nie wolno formułować wypowiedzi na podstawie pogłosek, czy przypuszczeń, bez bezpośrednich dowodów na ich prawdziwość. Zasadę rzetelności naruszają także wypowiedzi populistyczne, czyli takie „w których nurt populistyczny dominuje nad nurtem konstruktywnym”²⁰. Zasadę rzetelności narusza także niedochowanie staranności w usprawiedliwianiu swojej nieobecności²¹.

zasadę bezinteresowności narusza zdaniem Komisji powoływanie się przez posła na wpływowych znajomych z kręgu władzy (poseł próbował uniemożliwić licytację komorniczą powołując się na znajomość z ministrem sprawiedliwości)²². Głośna historia tajnych pertraktacji między posłami głównej partii rządzącej i partii koalicyjnej nagranych przez jedną z uczestniczek bez wiedzy pozostałych stała się przykładem kilku negatywnie ocenionych zachowań, jak: zabieganie przez posła o korzyści dla siebie i bliskich, czy pozyskanie nowych członków dla klubu poselskiego w drodze zakulisowych targów stanowiskami²³. Poważnym naruszeniem zasady bezinteresowności jest wykorzystywanie mandatu poselskiego w celach niezwiązanych z wykonywaniem mandatu, np. zasłanianie się legitymacją poselską w czasie kontroli drogowej z powodu przekroczenia prędkości oraz niestosowne wypowiedzi pod adresem funkcjonariusza²⁴.

¹⁹ Zob. uchwała nr 50/IV Komisji Etyki Poselskiej z 19 stycznia 2005 r. w sprawie naruszenia przez posła Zygmunta Wrzodaka art. 5 Zasad Etyki Poselskiej tj. zasady rzetelności.

²⁰ Zob. uchwała nr 8/VII Komisji Etyki Poselskiej z 23 maja 2012 r. w sprawie naruszenia przez posła Janusza Palikota art. 1 Zasad Etyki Poselskiej oraz art. 5 tj. Zasady rzetelności i art. 6 tj. Zasady dbałości o dobre imię Sejmu – poseł stwierdził wówczas, że „krew na rękach za tych żołnierzy, którzy zginęli w Iraku i Afganistanie ma Leszek Miller”.

²¹ P. Malec-Lewandowski, *Naruszenia Zasad...*, s. 38.

²² Zob. uchwała nr 3/V z 7 czerwca 2006 r. w sprawie naruszenia przez posła Józefa Pilarza art. 3 Zasad Etyki Poselskiej tj. zasady bezinteresowności oraz art. 6 tj. zasady dbałości o dobre imię Sejmu.

²³ Zob. uchwały Komisji Etyki Poselskiej z 25 października 2006 r.: nr 8 w sprawie naruszenia przez posłankę Renatę Beger art. 3, art. 5 oraz art. 6 Zasad Etyki Poselskiej tj. Zasady bezinteresowności, zasady rzetelności oraz zasady dbałości o dobre imię Sejmu i nr 9 w sprawie naruszenia przez posła Wojciecha Mojzesowicza art. 3, 5 i 6 Zasad Etyki Poselskiej tj. zasady bezinteresowności, zasady rzetelności oraz zasady dbałości o dobre imię Sejmu.

²⁴ Uchwała nr 31/VII Komisji Etyki Poselskiej z 23 kwietnia 2014 r. w sprawie naruszenia przez posła Wojciech Penkalskiego art. 1 Zasad Etyki Poselskiej oraz art. 3 tj. Zasady bezinteresowności i art. 6 tj. Zasady dbałości o dobre imię Sejmu.

zasadę rzetelności i odpowiedzialności narusza niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie przez posłów ich obowiązków związanych np. z oświadczeniami majątkowymi i rejestrem korzyści.

Komisja Etyki Poselskiej zwracała też kilkakrotnie uwagę na szczególny rodzaj naruszenia zasady odpowiedzialności przejawiający się w zakłócaniu, utrudnianiu lub nienależytym zachowaniu się w trakcie posiedzeń Komisji przez posłów wzywanych przed jej oblicze w sprawach dotyczących zarzutów naruszenia zasad etyki poselskiej²⁵. Za naruszenie zasady odpowiedzialności uznano także kilkakrotną nieusprawiedliwioną nieobecność się posła na posiedzeniu komisji w celu złożenia wyjaśnień²⁶. Na ciekawy kazus i wypowiedź Komisji zwrócono uwagę w doktrynie. Otóż Komisja stwierdziła, że zachowaniu posła nie można przypisać cech tzw. aktu nieposłuszeństwa obywatelskiego, ponieważ o ile „przeciętny obywatel protestując przeciwko prawu ryzykuje uwięzienie. Ma prawo bronić się przed sądem. Poseł natomiast nie może być uwięziony, ponieważ chroni go immunitet”²⁷.

Spośród trzech typów sankcji stosowanych przez Komisję w jej dotychczasowej działalności najczęściej nałożono na posłów najłagodniejszą, czyli zwrócenie uwagi (96 razy). Na drugim miejscu znajduje się upomnienie (57 przypadków). Zarezerwowaną dla najcięższych naruszeń naganę nałożono na posłów 45 razy.

V.

Nie istnieje uniwersalny, czy powszechny model regulacyjny etyki parlamentarzysty. W różnych krajach kwestie etyki poselskiej są regulowane w aktach różnej rangi, zazwyczaj ustawach i regulaminach parlamentarnych. Nie można także mówić o istnieniu powszechnie przyjmowanego czy jednolitego zakresu tej regulacji. Są państwa, jak Niemcy, w których w ogóle pomija się sferę obyczajową zachowań deputowanych pozostawiając obrażonym czy urażonym wejście na drogę odpowiedzialności cywilnej. W niektórych prze-

²⁵ Zob. P. Malec-Lewandowski, *Naruszenia Zasad...*, s. 38.

²⁶ Zob. uchwała Nr 14/VIII Komisji Etyki Poselskiej z 15 listopada 2016 r. w sprawie naruszenia przez posła Patryka Jakiego art. 3, 6 i 7 Zasad Etyki Poselskiej.

²⁷ Zob. P. Malec-Lewandowski, *Naruszenia Zasad...*, s. 39.

widziano szczególne sankcje i sposoby zadośćuczynienia za naruszenie zasad etyki. Wśród tradycyjnych form zadośćuczynienia, nawiązujących do reguł postępowania honorowego obowiązującego rycerstwo i szlachtę, należy wymienić różne formy przeprosin: osobiste, na piśmie, w środkach masowego przekazu, wobec świadków obrazy, wobec parlamentu, czy szczególnie interesujący środek w postaci przeprosin kierowanych do całego parlamentu (izby) jako obrażonego.

Tytułem ilustracji warto wskazać kilka wybranych regulacji z całego świata, w których zawarto obowiązek przeprosin składanych przez deputowanego za naruszenie zasad etyki, przywołując także przykłady z praktyki ich stosowania.

W brytyjskiej Izbie Gmin istnieje szczególna sankcja w postaci przeprosin, którą rekomenduje Komisarz ds. Standardów Zachowania jeżeli stwierdzi naruszenie zasad etyki (*Code of Standards*) z poparciem całej lub większości Komisji ds. Standardów Zachowania i Przywilejów. W Kodeksie Standardów Zachowania Izby Gmin istnieją trzy typy przeprosin – pisemne, ustne zgłaszane na sali obrad plenarnych w ramach uwag formalnych (za mniejsze naruszenia), kwalifikowane – składane w formie specjalnego oświadczenia deputowanego. Adresatem przeprosin jest Izba. Powodem – naruszenie reguł obowiązujących w Izbie. Kodeks nie precyzuje, że chodzi tutaj o naruszenie dóbr osobistych innego deputowanego, czyli obrażenie²⁸, ale z analizy praktyki jego stosowania wynika, że powodem przeprosin może być także niestosowne zachowanie się deputowanego wobec osoby trzeciej²⁹.

W parlamencie Nowej Południowej Walii obok typowych sankcji z katalogu odpowiedzialności za zachowania nieetyczne, jak upomnienie, nagana, czasowe odebranie przywilejów, pozbawienie określonych funkcji czy członkostwa w organach parlamentu, przewidziano sankcję w postaci obowiązku cofnięcia wypowiedzianych słów, które miały charakter obraź-

²⁸ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members – House of Commons, Chapter 4: Procedure for inquiries, wersja: 14 kwietnia 2015, <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107607.htm> (10.04.2017).

²⁹ Zob. np. Conduct of Dr Desmond Turner, House of Commons: Committee on Standards and Privileges, Fourteenth Report of Session 2005–06. Report and Appendix, together with formal minutes, The House of Commons, 24.07.2006.

liwy wobec innego deputowanego. Jeżeli ciężar gatunkowy obrazy jest poważny izba może nakazać deputowanemu formalne przeprosiny – ustnie lub na piśmie (w zależności od konkretnego przypadku). Takie sytuacje zdarzają się rzadko. Jedną z głośniejszych miała miejsce w 1997 r. kiedy deputowana Franca Arena zasugerowała w swoim wystąpieniu, że wysocy urzędnicy państwowi w tym premier i wysoki komisarz policji są zamieszani w tuszowanie aktów pedofilskich. Ostatecznie zamiast nakazanych przeprosin parlament zaakceptował przedstawione przez deputowaną oświadczenie, w którym cofnęła swoje słowa i wyraziła żal w związku z ich wypowiedzeniem³⁰.

W parlamencie Republiki Korei (zwanej powszechnie Koreą Południową) szeroki katalog sankcji za naruszenie przez deputowanego zasad etyki obejmuje także przeprosiny składane w czasie obrad plenarnych. Decyzję w tej sprawie podejmuje Specjalna Komisja ds. Etyki, która opracowuje projekt treści przeprosin³¹.

Przeprosiny jako formę sankcji związanej z etyką deputowanego odnajdziemy także w parlamentach Afryki. W parlamencie Ghany komisja może zdecydować o nałożeniu na posła obowiązku pisemnych przeprosin za obraźliwe zachowanie naruszające godność deputowanego i izby. Na wniosek Spikera poseł może odczytać list z przeprosinami na forum parlamentu³².

Instytucję przeprosin jako sankcji za naruszenie zasad etyki poselskiej uważam za cenny element regulacji tej dziedziny prawa parlamentarnego. Proponuję jego wprowadzenie w Polsce.

VI.

Co ciekawe, przeprosiny prawdopodobnie istniały w niepisanym katalogu środków służących zadośćuczynieniu za obrazę w polskim Sejmie przez cały okres międzywojenny i krótko po II wojnie światowej. Ich wprowadze-

³⁰ L. Lovelock, J. Evans, *New South Wales Legislative Council Practice*, Sydney 2008, s. 86–87.

³¹ Zob. art. 163 National Assembly Act, The National Assembly of the Republic of Korea, http://korea.assembly.go.kr/res/low_02_read.jsp?boardid=1000000036 (11.04.2017).

³² Zob. E. Kwame Amoh, *Ayariga forced to read apology letter in Parliament*, <http://3news.com/ayariga-forced-to-read-apology-letter-in-parliament/> (11.04.2017).

nie współcześnie można by więc określić jako restytucję czyli przywrócenie z nawiązaniem do dorobku polskiego parlamentaryzmu.

W tymczasowym regulaminach Sejmu Ustawodawczego z 1919 r. i 1921 r. nie przewidziano odrębnego organu zajmującego się kwestiami etyki poselskiej poprzestając na odpowiedzialności dyscyplinarnej i regulaminowej, a więc ograniczonej do zachowania posła w czasie obrad Sejmu. Podobnie jak w Rzeczypospolitej Szlacheckiej, pieczę nad porządkiem obrad sprawował marszałek. Miał prawo odebrać posłowi głos, czy wykluczyć go z obrad jeżeli ten zakłócał porządek. Oprócz tego mógł nałożyć na posła karę finansową, a wykluczenie z obrad mogło potrwać nawet przez 5 posiedzeń. Niezależnie od braku regulaminowej regulacji, już w Sejmie Ustawodawczym funkcjonował tzw. Sąd Marszałkowski złożony z Marszałka i Wicemarszałków. Orzekał w sprawach dotyczących zakwestionowania czci posła przez innego posła, a także przez osobę spoza Sejmu.

25 listopada 1921 r. doszło do uzupełnienia regulaminu Sejmu³³. Wprowadzono m.in. nową instytucję specjalnego Sądu Honorowego w sprawach naruszenia czci jednego posła przez drugiego. Instytucję zachowano w regulaminie Sejmu z 16 lutego 1923 r.³⁴ (art. 90–99). Jak pisze A. Ajnenkiel, sąd w praktyce sejmowej nadal określano mianem marszałkowskiego³⁵, co prowadziło do swoistej dwoistości, ale także bardzo utrudnia odróżnienie obu sądów w późniejszej praktyce sejmowej. Warto dodać, że pojawienie się sądu honorowego nie spowodowało zaniknięcia tradycyjnego sądu marszałkowskiego³⁶. Sąd marszałkowski zajmował się odtąd naruszeniem czci posła przez osobę spoza Sejmu. Organizacja i sposób procedowania Sądu honorowego nawiązywał do ogólnych, zwyczajowych reguł postępowania honorowego. To z nich wywodzi się instytucja sądu honorowego jako organu rozjemczego pomiędzy obrażającym, a obrażonym. Sejmowy Sąd Honorowy był tworzony *ad hoc* w celu rozwiązania danego sporu honoro-

³³ P.A. Tusiński, *Sądy honorowe i marszałkowskie w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5 (46), s. 46–47.

³⁴ Regulamin Obrad Sejmu, uchwalony 16 lutego 1923 r. ze zm. https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/DVQ9P1XIJIGPXCJC7U9DCGXM3PVRVL.pdf (11.04.2017).

³⁵ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego*, t. II, cz. II: *II Rzeczypospolita*, Warszawa 1989, s. 111.

³⁶ P.A. Tusiński, *Sądy honorowe...*, s. 46.

wego pomiędzy posłami. Każdy klub poselski liczący powyżej 11 członków zgłaszał raz do roku swojego kandydata na arbitra (kluby liczące powyżej 30 posłów – dodatkowych kandydatów na każdych 15 posłów powyżej 30). Skład Sądu Honorowego był 3-osobowy. W razie sporu każda ze stron wybierała swojego arbitra z listy kandydatów, a następnie arbitrzy wybierali superarbitra jako przewodniczącego sądu. Superarbitrem mógł być kandydat na arbitra, wicemarszałek, a za zgodą stron także każdy inny poseł. W razie niewybrania w terminie (3 dni) arbitra reprezentującego stronę – powoływał go marszałek Sejmu, a superarbitra – marszałek razem z wice-marszałkami. Sąd podejmował decyzje większością głosów. Mógł wzywać świadków, również spoza grona posłów. Koszty postępowania przed sądem honorowym ponosiła osoba, która przegrała sprawę. Chociaż regulamin Sejmu o tym milczy z ogólnych zasad postępowania honorowego należy wnosić, że sąd mógł nakazać przeproszenie posła obrażonego przez obrażającego lub uniewinnić posła, któremu zarzucono naruszenie czci innego posła. Analiza skromnego orzecznictwa sądu w okresie kadencji Sejmu Ustawodawczego, o których informacja przetrwała do czasów współczesnych (wiadomo o 4 sprawach, ale część dokumentów zaginęła) dowodzi, że w praktyce sąd ograniczał się do zbadania i stwierdzenia czy zarzuty zgłoszone pod adresem posła są uzasadnione czy nie. W tym pierwszym przypadku mógł stwierdzić, że zachowanie posła „nie licowało z godnością posła” (w przypadku W. Korfanteo sąd dodał w wyroku „z godnością posła i publicysty”³⁷). W oficjalnym wyroku nie zajmowano się samą obrazą i zadośćuczynieniem, ale treścią zgłoszonych zarzutów i ich prawidłowością. Nie wiadomo czy – zgodnie z zasadami tradycyjnego postępowania honorowego, którego elementem jest poufność – sprawy przeprosin czy innej satysfakcji honorowej nie załatwiano osobno bez podawania do publicznej wiadomości. W Senacie również funkcjonował po 1923 r. sąd honorowy. Zakres jego kognicji był szerszy, bowiem obejmował wszystkie sprawy „w których część senatora została zakwestionowana”, a więc także przypadki naruszenia honoru senatora przez posła lub osobę trzecią. W praktyce działalności sejmowego sądu honorowego rozszerzono wykładnię przepisów regulaminu i rozszerzając zakres właściwości sądu honorowego o aktywność poza-

³⁷ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu...*, s. 112.

sejmową posła oraz zatargi między dwoma posłami jako osobami fizycznymi, a nie członkami Sejmu³⁸.

Nowelizacja regulaminu Sejmu z 1929 r. wprowadza jedną ważną zmianę – przyznaje stronie sporu (posłowi) prawo do powołania obok arbitra również obrońcy³⁹ (do regulaminu Senatu nie wprowadzono takiej zmiany⁴⁰). Uchwalony w 1930 r. nowy regulamin Sejmu nie zmienił nic w ustroju sejmowego Sądu Honorowego. W czasie III kadencji można jednak dostrzec nowe zjawiska w praktyce funkcjonowania Sejmu i sądu honorowego wynikające z bieżącej sytuacji politycznej. W sprawach pomiędzy posłami partii rządzącej (BBWR), a posłami innych ugrupowań marszałek starał się wpływać na skład sądu honorowego w celu uzyskania w nim przewagi posłów BBWR. Taką praktykę można było zauważyć już po 1923 r. i tłumaczono ją wolą nawiązania do idei sądu marszałkowskiego, w którym orzekał marszałek i wicemarszałkowie. W praktyce sądu honorowego oznaczało to, że marszałek rościł sobie prawo wyznaczania arbitrów oraz dążył do obsadzenia w roli superarbitra jednego z wicemarszałków⁴¹. W sprawach pomiędzy posłami BBWR rezygnowano z odwoływania się do sądu honorowego lub marszałkowskiego na rzecz sądu wewnątrzpartyjnego, co chroniło sprawy przed upublicznieniem mogącym zaszkodzić wizerunkowi partii rządzącej i jej posłów⁴². W ten sposób powoli sądownictwo honorowe zaczyna tracić na znaczeniu.

Rok 1935 przynosi nowy regulamin i duże zmiany w omawianej materii. Pojawia się szczególna instytucja oświadczenia w sprawie osobistej, które może wygłosić poseł za zgodą marszałka sejmu poza porządkiem obrad, w każdej chwili. Oświadczenie mógł wygłosić poseł w celu wyjaśnienia błędnie zrozumianego oświadczenia lub broniąc swojej czci (czyli jak objaśniał regulamin: „honoru i godności”) dla odparcia zarzutów. Decyzję o dopuszczeniu do wygłoszenia oświadczenia podejmował uznaniowo marszałek sejmu, który mógł zażądać pisemnej wersji oświadczenia (art. 38 regulaminu).

³⁸ P.A. Tusiński, *Sądy honorowe...*, s. 47–48.

³⁹ Art. 94 Regulaminu Obrad Sejmu uchwalony 16 lutego 1923 r. ze zm. https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/AM3AKRHFRDDPJXDY8AU3DLJFAGLAAL.pdf (12.04.2017).

⁴⁰ P.A. Tusiński, *Sądy honorowe...*, s. 49.

⁴¹ Ibidem, s. 59.

⁴² Ibidem, s. 51–52.

Największa zmiana z 1935 r. polegała na likwidacji sądu honorowego i ustanowieniu formalnego sądu marszałkowskiego do orzekania w sprawach o czyny nie licujące z honorem i godnością posła (art. 99–110). Sąd marszałkowski był zmodyfikowaną, mieszaną wersją sądu honorowego. Orzekał w składzie 3-osobowym pod przewodnictwem stałego prezesa lub wiceprezesa (wybranego spośród posłów) w sprawach „nie licujących z honorem i godnością posła”⁴³. Sędziów wskazywały strony postępowania – poseł stawiający zarzut (popętnienia czynu nie licującego z honorem i godnością posła) i poseł, którego zarzut dotyczył. Postępowanie wszczynał marszałek sejmu na wniosek: posła stawiającego zarzut lub posła, którego zarzut dotyczył, albo stałego rzecznika sądu, który w uzasadnionych przypadkach przeprowadzał wstępne dochodzenie w sprawie. W ostatnim wypadku jednego z sędziów wyznaczał marszałek. Poseł, którego zarzut dotyczył mógł powołać obrońcę spośród posłów. Nowością był także katalog kar. Sąd po wysłuchaniu stron i ewentualnie przeprowadzeniu innych czynności procesowych wydawał wyrok ostateczny, w którym mógł: wytknąć winnemu niewłaściwość postępowania, udzielić nagany lub nagany połączonej z zakazem uczestniczenia w pracach Sejmu przez określony czas, orzec, że winny „nie jest godzien sprawowania mandatu poselskiego”⁴⁴. W sytuacjach wyjątkowych i uzasadnionych ujawnieniem nowych faktów marszałek sejmu mógł na wniosek rzecznika sądu wznowić postępowanie przez Sądem Marszałkowskim. Do tej pory sąd honorowy ograniczał się do stwierdzenia zasadności zarzutów dotyczących posła. Zmiany regulaminu Sejmu z 1938 r. nie objęły ustroju Sądu Marszałkowskiego.

Zmierzając do nakreślenia różnicy pozwalającej odróżnić sąd marszałkowski od sądu honorowego można stwierdzić, że ten pierwszy był przede wszystkim sądem dyscyplinarnym, szczególnie po 1935 r. Ten drugi – był na pewno przynajmniej częściowo sądem honorowym, którego ustalenia zmierzały do oczyszczenia posła z zarzutów naruszających jego honor i dobre imię. Nic nie wiadomo i można jedynie spekulować, czy sąd honorowy spełniał również klasyczną rolę instytucji tego typu, a więc czy orzekał o zaistnieniu obrazy, oceniał jej stopień i decydował o stosownym zadośćuczynieniu dla obrażonego ze strony obrażającego. Sejmowy (i senacki) sąd honorowy nie był

⁴³ Art. 99 Regulaminu Sejmu uchwalonego 5 października 1935 r., Druk nr 2, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja IV.

⁴⁴ Art. 108 Regulaminu Sejmu...

jedynymi instancjami do których odwoływali się posłowie obrażeni przez kolegów i koleżanki po fachu. Przez cały okres międzywojenny pozostawały w użyciu tradycyjne metody rozwiązywania sporów honorowych. Fakt ten oraz nieskuteczność w tej kwestii sejmowego sądu honorowego można uznać za jego największy mankament znacząco obniżający ocenę tej oryginalnej instytucji. Powodów, by sięgnąć po tradycyjne postępowanie honorowe było w omawianym okresie niemało.

Praktyka polityczna II RP była daleka od ideału. Jak pisze D. Nałęcz: „II Rzeczpospolita aż pulsowała od konfliktów i sprzeczności [...] Nie chodziło tylko o antagonizmy związane z wyrównywaniem różnic w sferze gospodarki, komunikacji, łączności, oświaty czy nauki choć i te były ogromne. Ujednolicenia wymagały wzory zachowań, kultura polityczna, sposoby politycznego myślenia. Polityk wychowany w parlamentarnej monarchii austro – węgierskiej źle rozumiał i z nieufnością patrzył na królewskiego spiskowca i demagogę zawsze gotowego do rozkołysania ulicy [...]. Na ów spadek po zaborcach nakładały się ostre konflikty społeczne [...] Kraj kipiał też od najróżniejszych podziałów politycznych. [...] Różne były płaszczyzny tej konfrontacji. Do najważniejszych należały bez wątpienia: parlament, organizacje społeczne, struktury samorządowe czy wręcz ulica. Bardzo ważnym też miejscem i zarazem środkiem artikulacji sporów stała się prasa [...]. Każdy ówczesny problem, niezależnie od jego wagi, musiał przewinąć się przez łamy prasy. [...] Zdarzało się, że papierowe wojny prowadziły i do autentycznych pojedynków gdzie do głosu dochodziły prawdziwe pistolety i szable⁴⁵.

Chociaż było im daleko do wyniku osiągniętego przez kręgi wojskowe, w których organizowano ok. 500 pojedynków rocznie, to politycy należeli do jednego z najczęściej pojedynkujących się środowisk zawodowych. Ich adwersarzami byli najczęściej... dziennikarze. Kiedy obraza była poważna nie można było poprzestać na sejmowym sądzie honorowym, czy marszałkowskim. Domagano się satysfakcji orężnej za pośrednictwem sekundantów. Skala tego zjawiska doprowadziła do kilku inicjatyw mających na celu przeciwdziałanie pojedynkom. Zgłaszano interpelacje do ministrów (np. w 1924 r. Klub Chrześcijańsko-Demokratyczny do ministra sprawiedliwości w spra-

⁴⁵ D. Nałęcz, *Wstęp*, [w:] *Nie szablą, lecz piórem. Batalie publicystyczne II Rzeczypospolitej*, red. D. Nałęcz, Warszawa 1993, s. 6–7.

wie stanu i przeciwdziałania „epidemii pojedynkowej”), czy inicjatywy legislacyjne zmierzające do uchwalenia specjalnej ustawy antypoedynkowej (m.in. posłów Stronnictwa Katolicko-Ludowego z 1921 r. i PPS z 1928 r.⁴⁶) – wszystkie nieudane. W 1932 r. doszło do zmiany kodeksu karnego i penalizacji pojedynku jako szczególnego typu przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności do lat 5. Nie przyniosło to pożądanego efektu, podobnie jak działalność licznych „lig antypoedynkowych” piętnujących orężne starcie honorowe. Poczucie honoru i czci było na tyle wysokie, że nawet zadeklarowani antyduelanci przyjmowali wyzwanie na plac pojedynkowy i potykali się w obronie honoru z bronią w ręku. Odmowa przyjęcia wyzwania lub nieżądanie satysfakcji mogły oznaczać śmierć cywilną i wykluczenie z wielu wpływowych środowisk.

II wojna światowa i nowe powojenne porządki pod dyktando sowieckie doprowadziły w Polsce do znaczącej wymiany elit. A jednak jeszcze na mocy regulaminu Sejmu Ustawodawczego z 1948 r. przywrócono sąd honorowy w kształcie zbliżonym do instytucji funkcjonującej w latach 1923–35. Jedyna istotna różnica polegała na likwidacji listy kandydatów na arbitrów zgłaszanych przez kluby poselskie. Arbitrów do składu sądu zgłaszał każdy z uczestników sporu honorowego wybierając ich bezpośrednio spośród posłów. Uczestnik postępowania miał też prawo powołania obrońcy – również wyłącznie spośród posłów. Była to już w przeważającej mierze instytucja papierowa. Tradycyjne rozumienie honoru nie przystawało do komunistycznej wizji świata wdrażanej intensywnie po II wojnie światowej.

W Sejmie pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r. nie ustanowiono organu rozstrzygającego spory honorowe posłów. Honor, którym ręczył poseł składając ślubowanie według rotacji określonej w konstytucji z 1935 r. – że nie ustanie w pracy dla dobra państwa polskiego, o jego „godność, zwartość i moc” – zniknął z tekstu ustawy zasadniczej. Zgodnie z regulaminem sejmiku PRL z 1957 r., w jego kolejnych redakcjach, ogólne uprawnienie do stania na straży porządku w Sejmie zachował marszałek sejmiku. Mógł „przywołać do porządku” posła, który zachowywał się w sposób nie odpowiadający godności Sejmiku lub zakłócał porządek obrad, a także „przywołać do porządku z wpisem do pro-

⁴⁶ S. Milewski, *Pojedynki na wokandzie*, cz. 1 „Palestra” 2009, nr 1–2; J. Rawicz, *Do pierwszej krwi*, Warszawa 1974, s. 36.

tokolu”. W przypadku zachowań jaskrawo obrażających godność Sejmu marszałek mógł posła wykluczyć z obrad. Od jego decyzji poseł mógł odwołać się do Prezydium Sejmu które czuwało nad wykonywaniem przez posłów ich obowiązków. Zgodnie z art. 10 regulaminu, sprawy posłów, którzy nie wykonywali obowiązków poselskich, jak również posłów, którzy zachowywali się w sposób nie odpowiadający godności posła podlegały na wniosek Prezydium Sejmu rozpatrzeniu przez Komisję Mandatowo-Regulaminową. Od jej decyzji poseł mógł się odwołać do Prezydium. Nową instytucją była określona w art. 2 ust. 2 konstytucji PRL możliwość odwołanie posła przez wyborców w trakcie trwania kadencji. Stosowną uchwałę zwracającą się do wyborców o odwołanie posła mógł podjąć Sejm w razie stwierdzenia „jaskrawego naruszenia obowiązków poselskich”. Przepis ten pozostał martwy przez cały okres PRL ze względu na nieuchwalenie do 1989 r. ustawy określającej tryb odwoływania posła przez wyborców. Zmiana regulaminu Sejmu z 1985 r. wprowadziła nowy zestaw komisji, a wśród nich Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich, która zastąpiła Komisję Mandatowo-Regulaminową w zakresie spraw posłów, którzy nie wykonują obowiązków poselskich lub zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła. Komisja rozpatrywała rzucone sprawy na wniosek Prezydium Sejmu (art. 3, potem art. 5). W rezultacie mogła zwrócić posłowi uwagę lub udzielić mu upomnienia. Od jej decyzji poseł mógł odwołać się do Prezydium Sejmu. Zmiany ustrojowe z 1989 r. nie wpłynęły na omawiane zagadnienia. Regulamin Sejmu PRL utrzymano w mocy po 1989 r., a w 1991 r. przemianowano na „Tymczasowy Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej”.

VII.

Jak pokazują statystyki stosowania przeprosin w parlamentach krajów, gdzie należą one do sankcji nakładanych na posła jako forma odpowiedzialności regulaminowej, jest to środek wykorzystywany stosunkowo rzadko. Z raportu dotyczącego spraw rozpatrywanych przez Komisję Standardów Zachowania Izby Reprezentantów w Kongresie USA (*Committee on Standards of Official Conduct*) wynika, że w latach 1798–2004 tylko 7 razy doszło do oficjalnych przeprosin w formie pisemnej lub ustnej. Zdecydowanie częstsze przypad-

ki przeprosin notuje praktyka Izby Gmin. W latach 1979–2014 deputowani łącznie przepaszali 73 razy. Katalog powodów przeprosin jest bardzo ciekawy i obejmuje oprócz naruszeń regulaminu w postaci niewypełnienia lub niewłaściwego wypełnienia formalnych obowiązków dotyczących ujawniania danych finansowych (rejestr korzyści, rozliczenia wydatków, oświadczenia majątkowe etc.) również zachowania stanowiące obrazę osoby trzeciej lub izby. Wśród nich wymienić można: połamanie fotela spikera, zrzucenie ze stołu berła – insygnium parlamentarnego, używanie nieparlamentarnego języka, niegrzeczne zachowanie i nieprzystojne komentarze pod adresem innego deputowanego, wprowadzanie błąd poprzez nieprawdziwe oświadczenia, zatrudnienie syna jako asystenta parlamentarzysty, bójkę w pubie na terenie parlamentu, w której deputowany uderzył innych deputowanych pięściami i głową, a opierając się próbom aresztowania stłukł szybę, wreszcie – przeprosiny za niezłożenie w terminie przeprosin⁴⁷. Trudno jest stwierdzić, czy powodem jest wysoki poziom etyczny w tych parlamentach, gdzie sankcje są surowsze, czy niechęć do stosowania tej formy, a może powody są jeszcze inne.

Znany dorobek sądu honorowego i marszałkowskiego w II RP jest bardzo skromny i obejmuje około 10 spraw. Celem wszczynania spraw było przede wszystkim oczyszczenie się z zarzutów. Większość spraw zakończyła się uznaniem zarzutów za bezpodstawne, ale bez nałożenia sankcji na posła, który taki zarzut postawił.

Pomimo odejścia od reguł tradycyjnego postępowania honorowego obecnych (w formie antyduelanicznej) jeszcze w Sejmie II RP i formalnie do 1952 r. w praktyce działalności Komisji Etyki Poselskiej można odnaleźć relikty tego sposobu rozwiązywania spraw wynikłych na gruncie naruszenia czci i obrazy honoru. Po pierwsze – Komisja stoi na stanowisku, że wystarczy, aby wypowiedź była obraźliwa dla adresata, aby uznać ją za obraźliwą⁴⁸. Po drugie – Komisja uważa przeproszenie za okoliczność łagodzącą, która może stanowić o zmniejszeniu sankcji za naruszenie zasad Etyki. Po trzecie – okolicznością

⁴⁷ Parliamentary Information List: Apologies made to the House of Commons since 1979. Department of Information Services, sygn. SN/PC/03169 (10.04.2014).

⁴⁸ Zob. uchwała nr 5/V Komisji Etyki Poselskiej z 23 sierpnia 2006 r. w sprawie naruszenia przez posła Andrzeja Leppera art. 5 Zasad Etyki Poselskiej tj. zasady rzetelności; uchwała nr 6/V Komisji Etyki Poselskiej z 20 września 2006 r. w sprawie naruszenia przez posła Michała Tobera art. 6 Zasad Etyki Poselskiej tj. Zasady dbałości o dobre imię Sejmu.

łagodzącą jest sytuacja obrazy wzajemnej – działania w reakcji na prowokację innej osoby lub naruszenie przez nią zasad etyki⁴⁹.

Analiza typów naruszeń Zasad Etyki Poselskiej dowodzi, że najczęściej polegają one na zachowaniach i wypowiedziach o charakterze obraźliwym, nierzadko nawet wulgarnym. Przez stulecia ten typ zachowania był powodem wszczęcia postępowania honorowego, które w przypadku najcięższego stopnia obrazy kończyło się starciem orężnym. Zapewne taka perspektywa skutecznie odwiodła wielu krewkich deputowanych od prób naruszania dobrego imienia, czy nietykalności cielesnej politycznych adwersarzy. Wraz z postępującym egalitaryzmem doszło do złagodzenia rygorów etycznych oraz zmniejszania szacunku dla honoru – własnego i cudzego – jako wartości typowych dla elity. Nie zmienia to faktu, że organ właściwy w sprawach etyki poselskiej jest nadal niezwykle istotny i potrzebny w codziennej działalności parlamentu. Niestety jego obecna forma pozostawia wiele do życzenia.

Najczęściej zgłaszane zastrzeżenie pod adresem Komisji Etyki Poselskiej dotyczy katalogu sankcji. Zwrócenie uwagi, upomnienie, czy nagana z podaniem do publicznej wiadomości okazały się niewystarczające dla należytego zabezpieczenia standardów etycznych w polskim Sejmie. Warto zaznaczyć, że kilkakrotnie próbowano dokonać w tej sferze stosownych zmian. Postulaty *de lege ferenda* zgłaszano także w doktrynie prawa konstytucyjnego⁵⁰. O ile przywrócenie sankcji polegającej na pozbawieniu mandatu poselskiego wymagałoby zmiany konstytucji – co byłoby bardzo trudne, o tyle już na poziomie regulaminowym można by przyznać Komisji uprawnienia do nakładania kar finansowych, a także pozbawiania posłów funkcji w organach Sejmu i związanych z tym przywilejów w efekcie stwierdzenia naruszeń zasad etyki⁵¹. Krytycy Komisji mówią także o wybiórczości w stosowaniu przez nią kar i o względach jakimi cieszą się u członków Komisji politycy partii (koalicji) rządzącej. Takich zarzutów nie da się uniknąć w pracy upolitycznionego sądu koleżeńskiego i zapewne są one po czę-

⁴⁹ Zob. P. Malec-Lewandowski, *Naruszenia...*, s. 39.

⁵⁰ Ibidem, s. 40; K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 302.

⁵¹ Zob. W. Ferfecki, *Kiep, czyli Komisja Etyki Poselskiej*, „TVP Info”, 10 grudnia 2010 r. (20.08.2016).

ści niesprawiedliwe. Analiza praktyki działalności Komisji dowodzi jednak, że nie są zupełnie bezpodstawne.

Pod adresem uchwały „Zasady Etyki Poselskiej” można sformułować trzy podstawowe zarzuty. Po pierwsze – ogólność użytych sformułowań. To Komisja w swoich decyzjach dokonuje ich konkretyzacji, aby stwierdzić, czy doszło do naruszenia przez posła zasad etyki. Posiada w tej kwestii pełną swobodę. Wydaje się, że wskazane byłoby bardziej rozbudowane, szczegółowe, a nawet kazuistyczne ujęcie poszczególnych wymogów dotyczących etyki posła, szczególnie w świetle nadal niskich standardów etycznych w polityce. Zauważa się pewną dowolność, a w efekcie niekonsekwencję w interpretacji poszczególnych zasad etyki przez Komisję.

Drugi zarzut dotyczy niekompletności Zasad Etyki. Brakuje w nich przede wszystkim tak ważnej kwestii jak konflikt interesów. Zwróciła na to uwagę m.in. agencja GRECO w swoim dotyczącym Polski. Co ciekawe, w maju 2015 r., a więc pod koniec VII kadencji Sejmu, Komisja Etyki Poselskiej powołała nadzwyczajną podkomisję do spraw wdrożenia rekomendacji GRECO przyjętych w raporcie z IV rundy ewaluacyjnej Grupy Państw przeciwko korupcji. Jak się okazało – bezowocnie.

Trzeci zarzut dotyczy dotychczasowej działalności Komisji funkcjonującej w kolejnych Sejmach od 1998 r. i nierealizowania jednego z jej istotnych zadań określonych w Regulaminie Sejmu, czyli „uzupełniania i korygowania oraz upowszechniania Zasad Etyki Poselskiej wśród posłów”. Analogiczne komisje w wielu parlamentach świata, na czele z Kongresem USA regularnie organizują szkolenia dla deputowanych, publikują instrukcje i rekomendacje, zbiory kazusów czy studia przypadków. Komisja w ciągu blisko 20 lat swojej działalności nie dokonała żadnych uzupełnień w Zasadach etyki, nic nie wiadomo o jej działalności popularyzatorskiej poza konferencją z okazji inauguracji jej działalności, jaka odbyła się w Sejmie w 1999 r.⁵² Posłowie powinni przechodzić regularnie, specjalistyczne szkolenia dotyczące etyki poselskiej zakończone testem – na wzór państw uchodzących za liderów pod względem poziomu etyki parlamentarnej. O ile takie szkolenia są organizowane, praktyka pokazu-

⁵² Konferencja „Etyka w polityce” odbyła się w Sejmie 25 maja 1999 r. Program przewidywał trzy referaty: „Etyka w polityce”, Jan Paweł II o polityce” oraz „Powołanie oraz funkcjonowanie Komisji Etyki Poselskiej”.

je, że ich fakultatywna formuła wpływa na niską frekwencję, a jednorazowy charakter sprawia, że zdobyta wiedza teoretyczna szybko ulega zatarciu, szczególnie pod wpływem złych obyczajów.

Najpoważniejszy zarzut pod adresem Komisji dotyczy jej formy. Formuła stałego sądu koleżeńskiego stosującego sankcje niewspółmiernie łagodne wobec stopnia i skali naruszeń oraz ogólnego poziomu etyki wśród społeczeństwa XXI wieku – nie sprawdza się. Przyjęta forma egzekwowania zasad etycznych nie sprzyja podnoszeniu ogólnego poziomu etyki poselskiej. Pod tym względem na pewno lepszym rozwiązaniem była tradycyjna forma sądu honorowego *ad hoc*, w którym sankcją za obrazę czci był obowiązek przeprosin – w uzasadnionych okolicznościach publicznie, a w sprawach szeroko rozumianego naruszenia dobrego imienia Sejmu (w tym niewykonywania lub nienależytego wykonywania swoich obowiązków) – oprócz przeprosin na forum izby lub komisji – także odczuwalne kary finansowe.

Wyrażanie nadziei, że wraz ze wzrostem kultury politycznej społeczeństwa będzie wzrastał poziom etyczny i merytoryczny jego przedstawicieli jest naiwnością. Należy się raczej spodziewać, że zły wzór płynący ze szczytów władzy będzie oddziaływał negatywnie na społeczeństwo. Wielokrotnie dowiedziono prawdziwości staropolskiego przysłowia, że „Ryba psuje się od głowy”. Nie ulega wątpliwości, że organ stojący na straży zasad etyki, godności izby oraz czci i honoru jej członków, wyposażony w system skutecznych narzędzi ich egzekwowania – w tym sankcji finansowych i przeprosin – jest pilnie potrzebny.

Literatura

- Ajnenkiel A., *Historia Sejmu polskiego*, t. II, cz. II: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989.
- Perfecki W., *Kiep, czyli Komisja Etyki Poselskiej*, „TVP Info”, 10 grudnia 2010 r.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Kwame Amoh E., *Ayariga forced to read apology letter in Parliament*, „3news.com”, [http://3news.com/ayariga-forced-to-read-apology-letter-in-parliament/\(07.04.2017\)](http://3news.com/ayariga-forced-to-read-apology-letter-in-parliament/(07.04.2017)).
- Lovelock Lynn E.J., *New South Wales Legislative Council Practice*, Sydney 2008.
- Malec-Lewandowski P., *Naruszenia Zasad Etyki Poselskiej w świetle uchwał Komisji Etyki Poselskiej w latach 1998–2015*, „Biuletyn Prawa Publicznego” 2016, nr 1.

Milewski S., *Pojedynki na wokandzie*, cz. 1 „Palestra” 2009, nr 1–2.

Nałęcz D., *Wstęp*, [w:] *Nie szablą, lecz piórem. Batale publicystyczne II Rzeczypospolitej*, red. D. Nałęcz, Warszawa 1993.

Rawicz J., *Do pierwszej krwi*, Warszawa 1974.

Tusiński P., *Sądy honorowe i marszałkowskie w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.