

Ewelina Gierach

Opinia prawna w sprawie odmowy zwołania wspólnego posiedzenia komisji sejmowych¹

Legal opinion on the refusal to convene a joint session of parliamentary committees: Joint committee meetings are a form of cooperation between two separate bodies of the Sejm. In accordance with Article 163 Paragraph 1 of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, the joint meetings are chaired by one of the chairmen of committees. If a consensus on the issues of determining the guest list and indicating a chairperson cannot be reached, the Rules of Parliamentary procedure contain points preventing the effective block of the work of parliamentary committees.

Keywords: parliamentary committees | chairmen of committees | parliamentary procedure

Słowa kluczowe: komisje sejmowe | przewodniczący komisji | procedura parlamentarna

Ekspert ds. legislacji w BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Opinia stanowi odpowiedź na skierowane do Biura Analiz Sejmowych pytanie: czy brak możliwości ustalenia listy osób zaproszonych na wspólne posiedzenie komisji przez ich przewodniczących może warunkować odmowę zwołania posiedzenia komisji przez jednego z jej przewodniczących, przy założeniu, że przewodniczący ustalili wcześniej termin i porządek dzienny posiedzenia komisji.

Kierowanie obradami komisji sejmowych

Na wstępie warto zauważyć, że przepisy regulaminu Sejmu szczegółowo określają kwestie przewodniczenia oraz kierowania pracami i obradami komi-

¹ Opinia sporządzona 15 lutego 2012 r. na zlecenie dyrektora Biura Komisji Sejmowych.

sji sejmowych. Obradują one na posiedzeniach (art. 149 regulaminu Sejmu), a ich pracami kolegiálně kierują prezydium (art. 150 ust. 1 regulaminu Sejmu). Skład prezydium komisji określa art. 20 ust. 2 regulaminu Sejmu. W myśl tego przepisu tworzą je przewodniczący oraz zastępcy przewodniczącego.

W rozumieniu art. 150 ust. 1 regulaminu Sejmu „kierowanie pracami komisji” oznacza w szczególności:

- 1) opracowywanie projektów planów pracy komisji,
- 2) ustalanie terminów i porządku dziennego posiedzeń,
- 3) czuwanie nad przygotowaniem posiedzeń,
- 4) zapewnianie członkom komisji otrzymywania w odpowiednim czasie należycie przygotowanych materiałów,
- 5) wyznaczanie sprawozdawców (referentów) na posiedzenia komisji.

Natomiast obradami komisji kieruje przewodniczący, a w razie jego nieobecności jeden z jego zastępców (art. 151 ust. 3 regulaminu Sejmu). Pojęcie „kierowanie obradami” stanowiło już przedmiot analizy, w wyniku której stwierdzono, że przewodniczenie obradom komisji polega m.in. na ustalaniu terminów posiedzeń komisji, kierowaniu do osób niebędących posłami zaproszeń do wzięcia udziału w posiedzeniu komisji, udzielaniu zgody na obecność na posiedzeniu komisji pracowników biur klubów poselskich oraz dziennikarzy².

Dodatkowo należy zauważyć, że art. 150 ust. 5 regulaminu Sejmu przesądza, iż: *Prezydium komisji podejmuje uchwały większością głosów. W wypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego komisji.* Przyjmuje się, że szczególne wyróżnienie pozycji przewodniczącego komisji w ust. 2 art. 20 regulaminu Sejmu pozwala na przyjęcie wniosku, iż to właśnie przewodniczący komisji kieruje obradami jej prezydium³.

Kierowanie obradami połączonych komisji sejmowych

Odnosząc się do postawionego w zleceniu pytania, w pierwszej kolejności należy poddać analizie status prawny obradujących wspólnie komisji.

Zgodnie z art. 163 ust. 1 regulaminu Sejmu: *Komisje mogą odbywać posiedzenia wspólne, którym przewodniczy jeden z przewodniczących komisji.* Komisje obradujące wspólnie przyjmują uchwały większością głosów w obecności

² W. Odrowąż-Sypniewski, *Uchwała Prezydium Sejmu nr 42 z 20 czerwca 1995 r. na temat wykładni art. 84 ust. 2 i art. 89 ust. 2 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 301.

³ Zob. P. Chybalski, *Sposób kierowania obradami komisji sejmowej oraz jej prezydium w sytuacji wakatu na stanowisku przewodniczącego komisji* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach*, op. cit., s. 211.

co najmniej 1/3 liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji (ust. 2).

Przepisy regulaminu Sejmu przewidują możliwość odbywania wspólnych posiedzeń komisji w każdej sprawie, objętej zakresem ich działania. Zatem wspólne posiedzenia mogą dotyczyć: *rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu* (art. 17 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu), *wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu* (art. 17 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu), a także kwestii z zakresu kontroli sejmowej (art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu). Dodatkowo regulamin w art. 40 ust. 2 odnosi się do wspólnego rozpatrywania projektów ustaw lub uchwał, stanowiąc: *Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie; komisje te mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części.*

Dla zbadania problematyki przewodniczenia pracom wspólnie obradujących komisji konieczne jest ustalenie, czy tworzą one w istocie odrębny organ wewnętrzny Sejmu bądź komisji sejmowych, czy też stanowią jedynie prawną formę współdziałania kilku samoistnych organów izby.

Analiza przepisów regulaminowych prowadzi do wniosku, że wspólnie obradujące komisje nie tworzą odrębnego organu Sejmu. Nie są też one organem pomocniczym komisji sejmowych. Świadczy o tym fakt, że przepisy regulaminu Sejmu, przewidując możliwość pracy komisji w tym trybie, stanowią: *komisje mogą odbywać posiedzenia wspólne* (art. 163 ust. 1 regulaminu Sejmu), *komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie* (art. 40 ust. 2 regulaminu Sejmu). Regulacja ta nie przewiduje możliwości powołania odrębnego organu, będącego w istocie połączeniem kilku komisji sejmowych. Mamy tu bowiem do czynienia z komisjami pracującymi wspólnie nad określoną kwestią będącą przedmiotem ich działań, przy czym, co istotne, każda z tych komisji zachowuje swoją tożsamość. O odrębności obradujących wspólnie komisji świadczy również wymóg odpowiedniego kworum odnoszący się do członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji (art. 163 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Takie uregulowanie statusu wspólnie obradujących komisji, przekłada się na kwestię kierownictwa jej pracami oraz przewodniczenia jej obradom. Poza art. 163 regulaminu Sejmu nie odnosi się do form organizacji wspólnie obradujących komisji. Jedyną regulacją szczegółową w tym zakresie jest powierzenie funkcji przewodniczenia posiedzeniom wspólnym jednemu z przewodniczących komisji (art. 163 ust. 1 *in fine*).

Artykuł 163 nie przesądza o trybie wyznaczania osoby, która obejmie przewodniczenie posiedzeniu. Z uwagi na fakt, że wspólnie obradujące komisje nie tworzą odrębnego organu, nie ma potrzeby ich ukonstytuowania się oraz odbycia posiedzenia o charakterze organizacyjnym, mającym na celu powołanie kierowniczych organów wewnętrznych. Kwestie kierownictwa powinny zostać

ustalone przez członków prezydiów komisji jeszcze przed pierwszym ich posiedzeniem, które z reguły ma już charakter merytoryczny. Zatem jeszcze przed pierwszym wspólnym posiedzeniem powinna zostać ustalona osoba przewodniczącego, a następnie termin posiedzenia, porządek obrad, a także lista gości zaproszonych na to posiedzenie.

W sytuacji braku regulacji prawnej wyznaczenie przewodniczącego powinno nastąpić w drodze konsensusu zawartego między członkami prezydiów poszczególnych komisji sejmowych. W mojej ocenie ustalenia te mogą dotyczyć zarówno wskazania osoby, która będzie pełniła funkcję przewodniczącego podczas wszystkich wspólnych posiedzeń określonych komisji, jak również ustalenia takie mogą być dokonywane każdorazowo przed każdym kolejnym posiedzeniem. Moim zdaniem w sytuacji braku porozumienia możliwe byłoby wskazanie przewodniczącego przez członków prezydiów komisji w drodze głosowania. Takie uprawnienie prezydiów komisji wynika z art. 150 ust. 1 pkt 3 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym prezydium komisji „czuwa nad przygotowaniem posiedzeń”.

W praktyce zdarza się, że na posiedzenie nie stawiają się przewodniczący komisji. W takiej sytuacji, na skutek porozumienia wszystkich członków prezydiów komisji, jeden z ich członków obejmuje funkcję przewodniczącego obrad (np. posiedzenie wspólne Komisji Infrastruktury, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 12 lipca 2011 r., biuletyn nr 5303/VI kad.; posiedzenie wspólne Komisji Infrastruktury oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 12 maja 2011 r., biuletyn nr 5068/VI kad.).

W świetle ustaleń dotyczących zakresu przedmiotowego pojęcia „przewodniczenie obradom” zasadne wydaje się twierdzenie, że to właśnie przewodniczący posiedzenia wspólnego w ramach swoich uprawnień ma decydujący głos w kwestii listy zaproszonych na posiedzenie gości. Z racji równego statusu współpracujących komisji powinien on jednak uwzględnić wnioski w tym zakresie kierowane przez członków prezydiów poszczególnych komisji. Kluczowym zatem momentem dla zorganizowania i przygotowania pierwszego wspólnego posiedzenia komisji jest ustalenie osoby przewodniczącego posiedzenia. W sytuacji gdy uzyskanie porozumienia w tej kwestii nie jest możliwe, może dojść do zagrożenia zablokowania prac komisji.

Z treści skierowanego do Biura Analiz Sejmowych pytania wynika, że w ramach przygotowania wspólnego posiedzenia komisji sejmowych członkowie ich prezydiów ustalili termin oraz porządek dzienny posiedzenia. Nie został przez nich wskazany przewodniczący posiedzenia. Kwestią sporną natomiast okazało się sporządzenie listy osób, które mają zostać zaproszone na to posiedzenie. Wobec braku przewodniczącego posiedzenia wspólnego istnieje możliwość odmowy zwołania posiedzenia przez przewodniczącego jednej z komisji sejmowych.

Uważam, że w zaistniałej sytuacji przepisy regulaminu Sejmu pozwalają na uniknięcie zablokowania prac komisji.

Przed wszystkim możliwe jest wskazanie spośród członków prezydiów komisji sejmowych przewodniczącego wspólnego posiedzenia, którego uprawnienia obejmą również kwestię ustalenia listy gości zaproszonych na wspólne posiedzenie komisji sejmowych.

Ponadto warto zauważyć, że uniknięcia paraliżu prac gwarantuje instytucja z art. 152 ust. 3 zdanie pierwsze i drugie regulaminu Sejmu. Przepis ten stanowi, że: *Prezydium Sejmu może zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy, wyznaczając jego termin. Posiedzeniu zwołanemu w tym trybie może przewodniczyć Marszałek Sejmu.* Obradom posiedzenia zwołanego w tym trybie przewodniczyć będzie mógł Marszałek Sejmu. W sytuacji braku porozumienia odnośnie do osoby przewodniczącego istnieje zatem możliwość przeprowadzenia posiedzenia o charakterze organizacyjnym, podczas którego przedmiotem posiedzenia będzie przede wszystkim wybór przewodniczącego obradujących wspólnie komisji.

Warto również podkreślić, że fakt, iż komisje, obradując wspólnie, zachowują swoją odrębność, świadczy o tym, że w zakresie nieuregulowanym przepisami regulaminu Sejmu organy poszczególnych komisji – w ramach wspólnych posiedzeń – zachowują swoje kompetencje. Zatem do komisji obradujących w tym trybie mają zastosowanie wszystkie przepisy regulaminu Sejmu określające prace komisji sejmowych i ich organów, z wyjątkiem przepisu regulującego kwestię przewodniczenia posiedzeniu. W tej sytuacji, na podstawie art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu, prezydium komisji lub jej przewodniczący mogą zaprosić do udziału w zwołanym już posiedzeniu przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych oraz ekspertów komisji, a także inne osoby.

Na koniec należy wskazać, że w razie groźby zablokowania prac komisji, a w konsekwencji samego Sejmu, najbardziej radykalnym rozstrzygnięciem jest zmiana składu osobowego komisji sejmowych.

Wnioski

Analiza statusu prawnego wspólnie obradujących komisji sejmowych prowadzi do wniosku, że nie tworzą one odrębnego wewnętrznego organu Sejmu, a są w istocie formą współdziałania dwóch odrębnych organów izby. Regulamin Sejmu nie określa szczegółowo kwestii związanych z organizacją i trybem prac wspólnie obradujących komisji. Przewiduje on jedynie, że posiedzeniu przewodniczy jeden z przewodniczących komisji. Osoba przewodniczącego ustalana jest w drodze konsensusu przez członków prezydiów komisji jeszcze przed pierwszym wspólnym posiedzeniem komisji sejmowych. Do zakresu uprawnień przewodniczącego posiedzenia wspólnego należy zaliczyć kwe-

ścię ustalenia listy gości. Ze względu na równą pozycję wszystkich obradujących wspólnie komisji przy podejmowaniu decyzji powinien on jednak wziąć pod uwagę wnioski członków prezydiów wszystkich komisji uczestniczących w pracach.

W sytuacji braku konsensusu w związku ze wskazaniem osoby przewodniczącego posiedzenia wspólnego oraz ustalenia listy gości przepisy regulaminu Sejmu zawierają rozwiązania uniemożliwiające skuteczne zablokowanie prac komisji sejmowych.