

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat procedury uchwalania przez Komisję Ustawodawczą opinii dla Marszałka Sejmu w trybie określonym w art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu¹

Legal opinion on the procedure for adoption by the Legislative Committee of an opinion for the Marshal of the Sejm specified in Article 34 paragraph 8 of the Standing Orders of the Sejm: The article provides an analysis of the procedure for adoption by the Legislative Committee of a resolution containing an opinion referred to in Article 34 paragraph 8 of the Standing Orders of the Sejm. It deals, in particular, with taking a decision whether a quorum is present and an assessment of the consequences of the meaning of the phrase “in the presence of at least half of the number of members of the Committee” for the validity of resolutions adopted by the Committee. The author claims that the said requirement determines the Committee’s capability of making legally binding decisions under Article 34 paragraph 8 of the Standing Orders of the Sejm (the procedure for adoption of a resolution finding a bill inadmissible under Polish law). The notion of “presence” contains all members of the Committee staying at the place where its meeting is held, irrespective of whether they participate in the vote or not. The requirement of presence of at least half of the number of members of the Committee should be referred to the total number of its members elected by the Sejm as it stands at the moment of election.

Keywords: Legislative Committee | quorum | Standing Orders of the Sejm
Słowa kluczowe: Komisja Ustawodawcza | kworum | regulamin Sejmu

Ekspert ds. legislacji BAS; wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza trybu przyjmowania przez Komisję Ustawodawczą uchwały zawierającej opinię, o której mowa w art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. W szczególności chodzi o ustalenie sposobu liczenia kworum oraz ocenę znaczenia dla ważności uchwał Komisji sformułowania „w obecności co najmniej połowy członków Komisji”.

¹ Opinia sporządzona 12 czerwca 2012 r. na zlecenie zastępcy przewodniczącego Komisji Ustawodawczej.

Procedura z art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu

Regulamin Sejmu ustanawia w art. 34 ust. 8 procedurę służącą wstępnej kontroli, czy projekt ustawy jest zgodny z „prawem”, czyli aktami hierarchicznie wyższymi². W szczególności chodzi o ocenę, czy projekt ustawy jest zgodny z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz prawem Unii Europejskiej, czyli prawem stanowionym na podstawie umów konstytuujących organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem (art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny jeszcze na gruncie tzw. małej Konstytucji wyrażał pogląd, że Sejm: *ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek oceny, czy podejmowane przez niego działania w obrębie procesu ustawodawczego są zgodne z Konstytucją*. Obowiązek ten Trybunał wywodził z konstytucyjnej zasady legalizmu. Jego istnienie potwierdzać mają również – zdaniem Trybunału – te przepisy regulaminu, które stanowią o kierowaniu projektów ustaw, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, do Komisji Ustawodawczej w celu wyrażenia opinii³.

Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego pozostają aktualne również na gruncie obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Zasada legalizmu – zawarta w art. 7 Konstytucji – nakazuje organom władzy ustawodawczej respektowanie w ich działalności prawotwórczej ograniczeń wynikających z Konstytucji RP i wiążących Polskę umów międzynarodowych. Kontrola konstytucyjności własnych zachowań Sejmu w procesie ustawodawczym – przed ostatecznym uchwaleniem ustawy przez Sejm – jest jednym ze środków prowadzących do realizacji tego obowiązku.

Procedura z art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu zakłada, że w razie zaistnienia wątpliwości, czy wniesiony projekt ustawy jest zgodny z prawem, Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu może skierować go do Komisji Ustawodawczej w celu wyrażenia opinii przez ten organ. *Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu*.

Nakaz obecności określonej części składu osobowego organu kolegialnego dla dokonywania przez ten organ ważnych prawnie rozstrzygnięć nazywany jest w piśmiennictwie wymogiem istnienia kworum. Wyraz „kworum” jest spolszczonym skrótem łacińskiej formuły *quorum praesentia sufficit* („których obecność wystarczy”). Pojęcie to oznacza minimalny konieczny odsetek licz-

² A. Patrzalek, A. Szmyt, *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1994, s. 157.

³ Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93.

by członków danego organu, którzy muszą być obecni w czasie głosowania⁴. Instytucja kworum ma znaczenie w tych przypadkach, gdy większość obliczana jest od liczby obecnych członków organu⁵. W takiej sytuacji konieczne się staje wyznaczenie pewnego minimum obecności, którego spełnienie jest warunkiem wiążącego prawnie głosowania. Innymi słowy, brak – przewidzianej przepisami prawa – minimalnej liczby członków danego organu – powoduje, że nie można przeprowadzić wiążącego prawnie głosowania. Brak kworum oznacza, że komisja nie może skutecznie dokonać rozstrzygnięcia, które jest warunkowane takim wymogiem.

Analiza art. 34 ust. 8 nie może ignorować postanowień art. 163a ust. 1 regulaminu Sejmu, który przewiduje, że uchwały komisji sejmowych *zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji, chyba że ustawa lub uchwała stanowi inaczej*⁶. Zasada z art. 34 ust. 8 powinna być traktowana jako regulacja szczególna (*lex specialis*) względem art. 163a ust. 1. Uchwała Komisji Ustawodawczej w sprawie opinii o niedopuszczalności projektu może być skutecznie podjęta wyłącznie w trybie wyznaczonym przez art. 34 ust. 8.

Bardziej złożone wydaje się zagadnienie sposobu obliczania minimalnej liczby uczestników głosowania, która jest konieczna dla ważnego rozstrzygnięcia. Interpretacja art. 34 ust. 8 nie powinna abstrahować od wykładni innych przepisów regulaminu Sejmu, które ustanawiają wymóg kworum. Nie chodzi przy tym wyłącznie o wymieniony wyżej art. 163a regulaminu Sejmu, ale również o te przepisy, które dotyczą rozstrzygnięć dokonywanych przez Sejm. Można bowiem założyć, że pojęcie „obecności” ma to samo znaczenie niezależnie od tego, czy dotyczy posiedzenia komisji, czy posiedzenia Sejmu. W myśl art. 120 Konstytucji Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej. Treść art. 120 powtórzona została – w nieco zmienionej warstwie słownej – w art. 190 regulaminu Sejmu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego brak jest dziś jednolitego poglądu, jak należy rozumieć pojęcie „obecności” z art. 120 Konstytucji. Nie osiągnięto porozumienia, jak powinna być traktowana sytuacja, w której obecny na sali posiedzeń poseł nie bierze udziału w głosowaniu. Zachowanie takie powszech-

⁴ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 120 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, s. 5.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Por. także wykładnię zawartą w uchwale nr 34 Prezydium Sejmu RP z 19 kwietnia 1995 r. w sprawie wykładni art. 84 ust. 2 i art. 89 ust. 2 w związku z art. 113 ust. 2 regulaminu Sejmu.

nie uznawane jest za naruszenie obowiązków poselskich⁷. Pogląd ten jest konsekwencją jednoznacznych dyspozycji wynikających z treści art. 7 ust. 1 regulaminu Sejmu: *Posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany*, oraz art. 13 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora: *Posła i senatora obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani*.

Wyrażane w doktrynie wątpliwości dotyczą kwalifikacji, na gruncie art. 120 Konstytucji i art. 190 regulaminu Sejmu, zachowania polegającego na nieuczestniczeniu w głosowaniu mimo obecności na sali posiedzeń. Sformułowane zostały dwa stanowiska. Pierwsze zakłada literalną interpretację pojęcia „obecności”. Wskazuje się, że znaczenie tego terminu nie zakłada „czynnej”, „aktywnej” obecności posła na sali posiedzeń, która polegałaby w szczególności na udziale w głosowaniu. Dla obliczenia kworum powinni być wzięci pod uwagę wszyscy posłowie obecni na sali posiedzeń bez względu na to, czy uczestniczyli w głosowaniu. Dopóki poseł nie opuścił sali posiedzeń, należy przyjmować, że jest na niej obecny, a tym samym, iż rozstrzygnięcia Sejmu zapadają w jego „obecności”⁸.

Drugie stanowisko akcentuje konwencjonalny sens pojęcia „obecności” użytego przez ustawodawcę w art. 120 Konstytucji. Ujęcie takie zrywa więź między potocznym rozumieniem terminu „obecność” a jego prawnym znaczeniem. *Konstytucyjny warunek „w obecności” oznacza połączenie czy utożsamienie rzeczywistej obecności na posiedzeniu Sejmu (znajdowanie się na sali obrad) z udziałem w głosowaniu. (...) Wola Sejmu wyrażona w głosowaniu ma charakter wiążący tylko wówczas, gdy co najmniej połowa ustawowej liczby posłów rzeczywiście wzięła w nim udział*⁹. Normatywny wyraz takiego rozumienia terminu „obecność” dają te przepisy regulaminu Sejmu, które określają sposób dokumentowania obecności posłów na posiedzeniach Sejmu. Mówi o tym art. 7 ust. 5 regulaminu Sejmu: *Obecność posła na posiedzeniu Sejmu potwier-*

⁷ Zob. opinie: B. Szepietowskiej, *W sprawie rozumienia instytucji kworum w procedurze głosowań w Sejmie*, A. Szymta, *W sprawie niewzięcia udziału w głosowaniu przez posła obecnego na posiedzeniu*, J. Mordwiłki, *W sprawie interpretacji przepisów określających prawo i obowiązek udziału posła w głosowaniach na posiedzeniu plenarnym Sejmu i na posiedzeniach komisji sejmowych* i M. Zubika, *Na temat sposobu ustalania, kogo należy uważać za osobę głosującą (w świetle konstytucji i regulaminu Sejmu)* opublikowane w „Przeglądzie Sejmowym” 2000, nr 4, oraz L. Garlicki, *Komentarz do art. 120, op. cit.*

⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 120, op. cit.*, s. 7; A. Szymt, *W sprawie niewzięcia udziału, op. cit.*, P. Sarnecki, opinia z 28 lutego 2000 r. niepubl.

⁹ B. Szepietowska, *W sprawie rozumienia, op. cit.*, s. 66–67; zob. także J. Mordwiłko, *W sprawie interpretacji przepisów, op. cit.*, s. 74–75, M. Zubik, *Na temat sposobu ustalania, op. cit.*, s. 77–78.

dzana jest na liście obecności wykładanej każdego dnia posiedzenia przez dwie godziny od rozpoczęcia obrad oraz poprzez potwierdzony wydrukami udział w głosowaniach.

Praktyka parlamentarna przyznaje pierwszeństwo drugiej interpretacji. Marszałkowie Sejmu kolejnych kadencji w swoich działaniach dają wyraz przekonaniu, że liczbę posłów uczestniczących w głosowaniu odzwierciedla suma ważnie oddanych głosów ustalana za pomocą „urządzenia do liczenia głosów”¹⁰. Stanowisko takie, oprócz sformułowanych wyżej obiekcji (wskazujących na odejście od wykładni semantycznej), wiąże się z kontrowersją, czy zastosowanie określonej techniki liczenia głosów może mieć wpływ na interpretację pojęcia obecności. Wydaje się, że pojęcie to zachowuje swój jednolity sens niezależnie od sposobu liczenia głosów. Trudno zgodzić się z poglądem, że *przy obecnej technice elektronicznego liczenia głosów w Sejmie, nie ma możliwości uwzględniania posłów obecnych, lecz nie głosujących*¹¹. W sytuacji, gdy wynik głosowania w zakresie liczby głosujących byłby rozbieżny z liczbą posłów obecnych na sali plenarnej, Marszałek Sejmu mógłby polecić posłom sekretarzom sprawdzenie liczby osób obecnych. Interpretacja art. 190 regulaminu Sejmu zakładająca, że dla dokonania prawomocnego rozstrzygnięcia przez Sejm wystarcza „pasywna” obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, wykluczyłaby sytuację, w której posłowie przebywający na sali plenarnej jedynie przez wyjęcie kart magnetycznych z czytników osiągają rezultat polegający na zerwaniu kworum.

Praktyka stosowana na sali posiedzeń Sejmu nie może mieć jednak znaczenia rozstrzygającego dla rozstrzygnięcia dylematów związanych z wykładnią pojęcia obecności na posiedzeniu komisji. Ocena taka wiąże się przede wszystkim z różnicą między „techniką” liczenia głosów na sali plenarnej i na posiedzeniu komisji. Jakkolwiek w praktyce działania komisji zdarzają się sytuacje, w której głosowania są przeprowadzane elektronicznie z zastosowaniem kart do głosowania, to jednak procedurą typową jest głosowanie przez podniesienie ręki. Wynik takiego głosowania ustala przewodniczący komisji przy udziale technicznym pracowników sekretariatu komisji. W sytuacji głosowania „przez podniesienie ręki” odmowa udziału w rozstrzygnięciu, dokonywanym przez komisję, może manifestować się przez postawę „pasywną” (zainteresowany poseł w ogóle nie głosuje, tzn. nie podnosi ręki nawet na wezwanie przewodniczącego proszącego o podniesienie ręki przez osoby wstrzymujące się od oddania głosu). Stanowisko, które zakładałoby, że poseł zachowujący się „pasywnie”

¹⁰ Por. art. 188 ust. 1 regulaminu Sejmu; przykłady odmienne wskazuje P. Chybalski, *Kworum podczas głosowań w Sejmie RP (rys historyczny, sytuacja obecna, wnioski)* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 503.

¹¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 120, op. cit.* s. 8.

jest „nieobecny na posiedzeniu komisji”, miałyby charakter całkowicie kontrfaktyczny. „Obecność” to tyle co „znajdowanie się, bycie gdzie, przebywanie czasowe; bytność”¹². Obecność na posiedzeniu komisji jest zatem równoznaczna z fizycznym przebywaniem w miejscu, w którym odbywa się posiedzenie komisji. Należy uznać, że nie ma żadnych przesłanek normatywnych, które uzasadniałyby inną wykładnię pojęcia obecności na posiedzeniu komisji niż ta wynikająca z językowego sensu tego wyrażenia. W konsekwencji należy przyjąć, że obecność na posiedzeniu komisji jest niezależna od form aktywności uczestnika posiedzenia. Obecni w czasie głosowania są wszyscy ci członkowie komisji, którzy przebywają w miejscu, w którym odbywa się posiedzenie, niezależnie od tego, czy uczestniczą w głosowaniu. Wymóg obecności co najmniej połowy członków komisji należy odnieść do ogólnej liczby jej członków wybranych przez Sejm według stanu z chwili, w której odbywa się głosowanie.

Jeżeli zatem w czasie głosowania – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej nie jest obecna przynajmniej połowa jej członków, nie może ona dokonać ważnego prawnie rozstrzygnięcia. W sytuacji, gdy wymóg kworum jest spełniony, a za wnioskiem o uznanie projektu za niedopuszczalny opowiada się $\frac{3}{5}$ głosujących – skutkiem głosowania jest uchwała (opinia) komisji o uznaniu projektu za niedopuszczalny. Gdy wymóg kworum jest spełniony, a wniosek o uznaniu projektu za niedopuszczalny nie uzyskał większości $\frac{3}{5}$ głosów, należy przyjąć, że komisja podjęła uchwałę (opinię), w której uznała projekt za dopuszczalny (a ściślej nie uznała projektu za niedopuszczalny).

Podsumowanie

Podsumowując, należy wyrazić pogląd, że wymóg „obecności co najmniej połowy członków Komisji” warunkuje możliwość podejmowania przez Komisję Ustawodawczą ważnych prawnie rozstrzygnięć w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu (procedura opiniowania projektu jako niedopuszczalnego prawnie). Pojęcie „obecności” odnosi się do wszystkich członków komisji, którzy przebywają w miejscu, w którym odbywa się jej posiedzenie, niezależnie od tego, czy uczestniczą oni w głosowaniu. Wymóg obecności co najmniej połowy członków komisji należy odnieść do ogólnej liczby jej członków wybranych przez Sejm według stanu z chwili, w której odbywa się głosowanie.

¹² *Słownik języka polskiego*, W. Doroszewski (red.), Warszawa 1997.