

Katarzyna Kubuj

Opinia prawna na temat wykładni art. 70 ust. 2 regulaminu Sejmu¹

Legal opinion on the interpretation of Article 70 (2) of the Standing Orders of the Sejm: The opinion deals with the interpretation of the provision which states that the Marshal (Speaker) of the Sejm may request the committee to express its attitude to the conclusions and remarks made by the legal services of the Chancellery of the Sejm, which have not been taken into consideration, and whether – in this context – it is possible to change the report adopted by the committee. The author argues that the provisions of the Standing Orders of the Sejm provide no grounds for claim that expressing by the committee of its attitude to the conclusions and remarks could take place by way of modification of the report already adopted by the committee. In this situation, it seems that it could only be admissible that the Deputy Rapporteur takes position at the sitting of the Sejm considering the bill or draft resolution in the second reading.

Keywords: Sejm committee | Speaker of parliament | Standing Orders of the Sejm | report

Słowa kluczowe: komisja sejmowa | Marszałek Sejmu | regulamin Sejmu | sprawozdanie

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, Polska Akademia Nauk;
katarzyna.kubuj@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiot opinii został wyrażony w pytaniu: *Czy zwrócenie się w trybie przepisu art. 70 ust. 2 regulaminu Sejmu przez Marszałka Sejmu do komisji o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych przez komisję wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu daje komisji możliwość dokonywania zmian w przyjętym już przez komisję sprawozdaniu o projekcie ustawy, do którego zgłoszane były wnioski lub uwagi służby prawnej?*

¹ Opinia sporządzona 25 marca 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-562/13.

Zagadnienia ogólne

Regulamin Sejmu przewiduje w art. 70 ust. 1, że w postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając wnioski lub uwagi w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej. Na gruncie zmiany regulaminu Sejmu z 20 lutego 2004 r. (M.P. nr 12, poz. 182) do art. 70 dodano ust. 2, na mocy którego Marszałek Sejmu może zwrócić się do komisji o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu dotyczących istotnych problemów legislacyjnych, a także zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Choć wskazane przepisy regulaminu Sejmu nie precyzują, na jakim etapie postępowania z projektami ustaw i uchwał dopuszczalne jest uczestnictwo przedstawicieli służb prawnych, bez wątplenia dotyczą one fazy prac komisji sejmowych. Nie została natomiast sprecyzowana forma (sposób) ustosunkowania się komisji – na wniosek Marszałka Sejmu – do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu przedstawionych podczas prac nad projektem. Nie budzi wątpliwości, że właściwym dla uwzględnienia uwag służb prawnych jest czas przygotowania sprawozdania komisji. Zasadne jest natomiast pytanie, czy komisja ma możliwość ustosunkowania się, a następnie uwzględnienia uwag służb prawnych w sprawozdaniu już przyjętym, czyli dokonania odpowiednich zmian w sprawozdaniu.

Warto zaznaczyć, że nie wszystkie zagadnienia związane z trybem ustawodawczym zostały w regulaminie Sejmu określone w sposób wyczerpujący, co pozostawia do rozstrzygnięcia praktyce parlamentarnej wiele kwestii proceduralnych. Istotne granice dla określonych rozstrzygnięć prawnych i faktycznych z zakresu procedury legislacyjnej wyznaczają normy konstytucyjne.

Zagadnienia szczegółowe

Z punktu widzenia omawianej sprawy na plan pierwszy wysuwa się konstatacja, że podstawowym celem prac komisji rozpatrującej projekt jest przedstawienie sprawozdania, które określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu. Zakończenie prac komisji nad projektem ustawy i przekazanie Marszałkowi Sejmu pisemnego sprawozdania o projekcie po pierwszym czytaniu stwarza warunki przystąpienia do drugiego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu. W sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu lub odrzucenie projektu. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na

żądanie wnioskodawcy zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości (art. 43 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu)².

Ten dość przejrzysty model sprawozdania komisji ulega znacznemu skomplikowaniu, biorąc pod uwagę kolejne etapy postępowania z projektami ustaw. Artykuł 47 regulaminu Sejmu stanowi podstawę dla tzw. dodatkowego sprawozdania, w którym komisje przedstawiają wnioski o przyjęcie lub odrzucenie poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu, a także rozstrzyga o możliwości przedłożenia Sejmowi „poprawionego sprawozdania” w formie tekstu jednolitego projektu (art. 47 ust. 2 pkt 2 regulaminu Sejmu)³. Chodzi bowiem o sytuację, gdy po drugim czytaniu projektu ustawy, nawet z uwzględnieniem poprawek zgłoszonych w tym czytaniu, w tekście projektu pozostałyby takie rozwiązania, które wzbudzają na tyle istotne wątpliwości merytoryczne lub prawne, że ich wyjaśnienie wymagałoby głębszych zmian projektu niż te, jakie wynikałyby z przyjęcia zgłoszonych poprawek. Regulamin Sejmu przewiduje, że komisje, do których ponownie skierowano projekt po drugim czytaniu – zamiast zwykłego „dodatkowego sprawozdania”, opiniującego i rekomendującego przyjęcie lub odrzucenie poszczególnych poprawek – opracowują tzw. sprawozdanie poprawione, które w nowym jednolitym tekście projektu uwzględnia niezbędne zmiany, niezależnie od poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Podstawy, na jakich ma się opierać „poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu”, określa art. 47 ust. 2 pkt 2 regulaminu Sejmu, z którego wynika, że komisje mają się kierować przeprowadzoną dotychczas debatą, a także zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, wnioskami Komisji Ustawodawczej oraz wnioskami mniejszości⁴. Wybór rodzaju sprawozdania należy do Prezydium Sejmu. Organ ten z własnej inicjatywy albo na wniosek komisji, do których projekt skierowano po drugim czytaniu, może postanowić o sporządzeniu „poprawionego sprawozdania” (art. 47 ust. 3 regulaminu Sejmu).

W kontekście omawianej sprawy warto nawiązać także do innego zagadnienia, jakie pojawiało się w praktyce parlamentarnej związanej z pracami komisji sejmowych. Jest to kwestia ewentualnego powrotu do rozpatrywania przez komisję poprawek, wobec których komisja już raz się ustosunkowała, w sytuacji, gdy rozpatrywane w danym momencie poprawki kolidują z rozwiązaniami wcześniej przyjętymi. Z zasady ekonomii prac Sejmu w odniesieniu do prac komisji sejmowych wywodzi się dopuszczalność działań komisji polegających

² Na temat celu i znaczenia sprawozdania sporządzanego przez komisje zob. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 51–52.

³ Zmiana z 14 lutego 2002 r., M.P. nr 9, poz. 162. Zob. m.in. B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy [w:] Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Z. Jarosz (red.), Warszawa 2006, s. 111–112.

⁴ Na temat istotnych wątpliwości merytorycznych, jakie budzi to unormowanie regulaminowe zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie [w:] Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2005, s. 98–99.

na ponownym rozpatrywaniu poprawek, w stosunku do których komisja już raz zajęła stanowisko. Należy jednak w takiej sytuacji uwzględnić założenie, że granicą wyznaczającą zakres, w jakim dopuszczalne jest modyfikowanie przez komisję swojego stanowiska wobec poszczególnych poprawek, jest głosowanie w komisji nad tekstem sprawozdania⁵.

Wnioski

W świetle powyższych uwag na podkreślenie zasługuje kilka kwestii:

Artykuł 70 ust. 2 regulaminu Sejmu nie precyzuje formy, w jakiej miałyby nastąpić ustosunkowanie się komisji, na wniosek Marszałka Sejmu, do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu biorącej udział w pracach legislacyjnych.

Jakkolwiek uwagi i wnioski służb prawnych Kancelarii Sejmu pełnią istotną rolę z punktu widzenia problematyki prawno-legislacyjnej, na gruncie przepisów dotyczących postępowania legislacyjnego organy Sejmu nie są nimi związane. Sejm nie ma bowiem obowiązku ustosunkowania się do tego typu uwag i wniosków analogicznie do obowiązku rozpatrzenia w określonym trybie wniesionych poprawek, co wynika z konstytucyjnego prawa określonych podmiotów do wnoszenia poprawek zgodnie z art. 119 ust. 2 Konstytucji.

Na problem podniesiony w zleceniu należy następnie spojrzeć z punktu widzenia etapu postępowania z projektem ustawy. W świetle przepisów regulaminu Sejmu oraz dotychczasowej praktyki parlamentarnej brak jest podstaw dla uznania, że ustosunkowanie się do wniosków i uwag, o jakim mowa w art. 70 ust. 2 regulaminu Sejmu – na etapie po pierwszym czytaniu a przed drugim czytaniem – mogłoby nastąpić przez dokonanie zmian w sprawozdaniu przyjętym już przez komisję. Nie budzi bowiem wątpliwości, że granicą wyznaczającą zakres, w jakim dopuszczalne jest modyfikowanie przez komisję swojego stanowiska, jest głosowanie w komisji nad tekstem sprawozdania. W sytuacji, gdy Marszałek Sejmu zwróci się do komisji o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych przez komisję uwag lub wniosków służby prawnej Kancelarii Sejmu po otrzymaniu sprawozdania o projekcie po pierwszym czytaniu, dopuszczalne wydaje się jedynie zajęcie stanowiska wobec problemu podniesionego przez Marszałka Sejmu przez posła sprawozdawcę na posiedzeniu Sejmu poświęconym rozpatrzeniu projektu w trakcie drugiego czytania. Z treści art. 43 ust. 6 regulaminu Sejmu wynika bowiem, że ustne przedstawienie sprawozdania komisji obejmuje „w szczególności” informacje o proponowa-

⁵ Zob. np. W. Odrowąż-Sypniewski, *Zasady określające tryb rozpatrywania przez podkomisję poprawek do projektu ustawy* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 316–318.

nych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia, a także o wnioskach mniejszości. Uwzględnienie w zakresie informacji przedstawianych przez posła sprawozdawcę ustosunkowania się do wniosku Marszałka Sejmu przedstawionego w trybie art. 70 ust. 2 regulaminu Sejmu można zatem uznać za zasadne.

Na dalszym etapie prac nad projektem ustawy ewentualne ustosunkowanie się do omawianego wniosku Marszałka Sejmu mogłoby nastąpić w tzw. poprawionym sprawozdaniu, o jakim mowa w art. 47 regulaminu Sejmu, sporządzonym na wniosek komisji sejmowej zaakceptowany przez Prezydium Sejmu na gruncie art. 47 ust. 3. Wymagałoby to przyjęcia założenia, że owo ustosunkowanie się do wniosków i uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 47 ust. 2 pkt 2 regulaminu Sejmu, czyli jest wynikiem przeprowadzonej dotychczas debaty, zgłoszonych poprawek i wniosków, wniosków Komisji Ustawodawczej oraz wniosków mniejszości.