

Ewelina Gierach

Opinia prawna w sprawie możliwości zgłoszenia wniosku o odwołanie członka prezydium komisji przez posła niebędącego członkiem komisji¹

Legal opinion on the admissibility of making a motion to recall a member of a committee presidium by a Deputy who is not a member of the committee: The opinion addresses the question of autonomy of a Sejm committee in the situation when a Deputy who is not its member – exercising his/her right to take part in a committee meeting and making motions – puts a motion to recall a member of the presidium (bureau) of that committee. The author gives her opinion, based on her own interpretation of the provisions of the Standing Orders of the Sejm, that such motion should be considered admissible, since there is no legal basis that would make that motion illegitimate.

Keywords: Sejm committee | Deputy to the Sejm
Słowa kluczowe: komisja sejmowa | poseł

Doktor nauk prawnych, asystent na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie dotyczące dopuszczalności zgłoszenia wniosku o odwołanie członka prezydium komisji sejmowej przez posła spoza składu komisji.

Ustalenia szczegółowe

Wśród podmiotów uprawnionych z mocy prawa do uczestnictwa w posiedzeniach komisji sejmowych przepisy regulaminu Sejmu wymieniają m.in. posłów niebędących członkami danej komisji oraz posłów do Parlamentu Eu-

¹ Opinia sporządzona 8 marca 2013 r. na zlecenie dyrektora Biura Komisji Sejmowych; BAS-WAU iP-554/13.

ropejskiego. Zakres tego uprawnienia jest przy tym różny. Zgodnie bowiem z art. 154 ust. 1 regulaminu Sejmu: *w posiedzeniach komisji, w tym również zamkniętych, mogą uczestniczyć posłowie niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu*. Artykuł 154 ust. 1a przewiduje natomiast uczestnictwo w posiedzeniach komisji posłów do Parlamentu Europejskiego. Ogranicza on jednak ich aktywność do możliwości zabierania głosu w dyskusji, nie przyzwalając na zgłaszanie przez nich wniosków. Z kolei art. 154 ust. 2 regulaminu Sejmu wyłącza wskazane w ust. 1 i 1a uprawnienia w odniesieniu do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz komisji śledczych. Dodatkowo art. 139 ust. 1 wskazuje, że art. 154 ust. 1 regulaminu Sejmu nie stosuje się do posiedzeń Komisji ds. Służb Specjalnych.

Wykładnia systemowa tego przepisu pozwala stwierdzić, że obecni na posiedzeniu komisji posłowie spoza jej składu w ramach prawa uczestnictwa mają zagwarantowane przez prawodawcę najszersze uprawnienia, polegające na zabieraniu głosu w dyskusji oraz składaniu wniosków. W tym miejscu należy rozważyć kwestię, czy sformułowane w art. 154 ust. 1 pojęcie „wnioski” dotyczy zgłaszania wszelkich możliwych wniosków, czy też odnosi się ono jedynie do określonego rodzaju wniosków.

Dla udzielenia odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie zasadnicze znaczenie ma wykładnia językowa analizowanego przepisu. Literalne jego odczytanie prowadzi bowiem do konkluzji, że brak jest podstawy prawnej, która *expressis verbis* delegitymizowałaby określony rodzaj wniosków. Oznacza to, że przepis ten obejmuje swoim zakresem zarówno wnioski merytoryczne, jak również proceduralne. Przedmiotem wniosków zgłaszanych w tym trybie mogą być zatem zagadnienia związane z procedurą prac komisji, które nie zostały sprecyzowane w regulaminie Sejmu, a wymagają rozstrzygnięć incydentalnych. Są to wnioski odnoszące się do trybu postępowania komisji rozpatrującej powierzoną jej sprawę. Wnioski takie mogą odnosić się tylko do takich spraw, które leżą w zakresie działania danej komisji. Zatem nie mogą dotyczyć sprawy, która nie została skierowana do rozpatrzenia przez komisję na jej posiedzeniu. Przedmiotem wniosków zgłaszanych przez posłów niebędących członkami komisji mogą być również kwestie merytoryczne będące przedmiotem działań komisji – zarówno w sferze legislacyjnej, jak i kontrolnej, które prowadzą do faktycznego i ostatecznego rozstrzygnięcia określonych spraw przez komisję.

Poczynione ustalenia pozwalają przyjąć, że z treści art. 154 ust. 1 wynika, iż prawo zgłaszania wniosków nie dotyczy wyłącznie spraw legislacyjnych, a obejmuje zarówno wnioski proceduralne, jak też merytoryczne. Na tym tle wniosek o odwołanie członka prezydium komisji także należy uznać za dopuszczalny.

Nie bez znaczenia przy tym jest fakt, że taki właśnie pogląd jest reprezentowany także w literaturze przedmiotu. H. Pajdała podkreśla bowiem, że z wnio-

skiem o powołanie lub odwołanie członka prezydium komisji *może wystąpić zarówno poseł członek komisji, jak i uczestniczący w posiedzeniu komisji poseł spoza jej składu*².

W mojej ocenie jedynym argumentem wzbudzającym wątpliwości odnośnie do możliwości zgłaszania tego rodzaju wniosków przez posłów spoza składu komisji jest możliwość naruszenia akcentowanej w doktrynie autonomii komisji sejmowych, rozumianej zarówno w aspekcie proceduralnym, jak też organizacyjnym. Ma to związek z faktem, że wniosek ten dotyczy w istocie spraw wewnętrznych komisji.

Odnosząc się do tego problemu, należy podkreślić, że regulamin Sejmu wyraźnie zakreśla zasadę autonomii komisji sejmowych. Autonomia prac komisji w aspekcie organizacyjnym została wyrażona w art. 20 ust. 3 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym: *komisja powołuje i odwołuje członków prezydium w głosowaniu jawnym większością głosów. Jednocześnie: wniosek o odwołanie członka prezydium komisji może być rozpatrzony nie wcześniej niż 3 dnia i nie później niż 30 dnia od dnia jego złożenia* (art. 20 ust. 4 regulaminu Sejmu). Zatem autonomię tę chronią dwie gwarancje: zasada, że nad wnioskiem mogą głosować wyłącznie członkowie komisji oraz zasada, że mogą oni przystąpić do głosowania w odpowiednim, określonym przepisem regulaminu, terminie. W przypadku złożenia wniosku o odwołanie jednego z członków prezydium przez posła spoza składu komisji gwarancje te pozostają zapewnione, a autonomia komisji, w mojej ocenie, pozostaje nienaruszona. Jednocześnie warto zaznaczyć, że w praktyce posłowie spoza składu komisji powinni respektować autonomię organu i przejmować inicjatywę przez zgłoszenie wniosku o odwołanie członka prezydium komisji tylko w uzasadnionych przypadkach, gdy wiąże się to z ochroną innych wartości prac parlamentarnych.

Na marginesie należy dodać, że nawet, jeśli przyjąć, iż złożenie wniosku o odwołanie członka prezydium komisji przez posła niebędącego jej członkiem w pewnym – choćby marginalnym – zakresie godzi w autonomię komisji, regulamin Sejmu wprost dopuszcza taką ingerencję. Jako przepis przełamujący autonomię komisji można wskazać art. 152 ust. 3 regulaminu Sejmu, który przewiduje, że: *Prezydium Sejmu może zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy, wyznaczając jego termin. Posiedzeniu zwołanemu w tym trybie może przewodniczyć Marszałek Sejmu. Z danych przedstawionych przez Biuro Komisji Sejmowych wynika, że w IV kadencji Sejmu Prezydium Sejmu zwoływało posiedzenie komisji 6 razy, w V kadencji – 9 razy, w VI kadencji – 16 razy, natomiast w VII kadencji – 5 razy. Wśród tych posiedzeń można wskazać takie, których przedmiotem był wybór członka prezydium komisji: posiedzenie Komisji ds. Kontroli Państwowej z 20 grudnia 2002 r. (biuletyn nr 1358/IV kad.), posiedzenie Komisji Finansów Publicznych z 22 lutego 2006 r.*

² *Idem, Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003, s. 36.

(biuletyn nr 326/V kad.), posiedzenie Komisji Kultury i Środków Przekazu z 22 lipca 2006 r. (biuletyn nr 965/V kad.), posiedzenie Komisji Łączności z Polakami za Granicą z 11 stycznia 2007 r. (biuletyn nr 1499/V kad.), posiedzenie komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1 marca 2007 r. (biuletyn nr 1692/V kad.), posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 marca 2007 r. (biuletyn 1788/V kad.), posiedzenie Komisji ds. Unii Europejskiej z 19 września 2007 r. (biuletyn nr 2376/V kad.), posiedzenie Komisji ds. Kontroli Państwowej z 14 czerwca 2012 r. (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji ds. Kontroli Państwowej [nr 20] z 14 czerwca 2012 r.). Spośród wymienionych posiedzeń procedura zmiany członka prezydium komisji dwukrotnie została zainicjowana przez posłów. W wypadku posiedzenia Komisji ds. Kontroli Państwowej z 20 grudnia 2002 r. oraz posiedzenia komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1 marca 2007 r. wniosek o odwołanie przewodniczącego komisji został skierowany do Prezydium Sejmu przez posła członka komisji.

W praktyce zdarzały się także sytuacje, gdy przewodniczący komisji był odwoływany z członkostwa w tym organie, tym samym tracąc funkcję przewodniczącego (zob. uchwała Sejmu z 15 lutego 2002 r. w sprawie zmian w składach osobowych komisji sejmowych, która odwołała z członkostwa w Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich przewodniczącego tej komisji posła Witolda Firaka).

Podsumowanie

Posłowie niebędący członkami komisji sejmowej mogą uczestniczyć w jej posiedzeniu. Mają oni zagwarantowaną możliwość zabierania głosu w dyskusji oraz prawo zgłaszania wniosków.

Brak jest podstawy prawnej, która *expressis verbis* delegitymizowałaby określony rodzaj wniosków. Oznacza to, że prawo zgłaszania wniosków obejmuje zarówno wnioski merytoryczne, jak też proceduralne. Na tym tle wniosek o odwołanie członka prezydium komisji także należy uznać za dopuszczalny.

Zgłoszenie wniosku o odwołanie członka prezydium komisji przez posła spoza jej składu nie stanowi naruszenia autonomii tej komisji. Gwarancje autonomii, jakimi są: możliwość głosowania nad wnioskiem wyłącznie przez członków komisji oraz możliwość przystąpienia do głosowania w odpowiednim terminie, pozostają bowiem zapewnione.