

Piotr Chybalski

Opinia prawna na temat dopuszczalności zastosowania art. 51 pkt 2 regulaminu Sejmu w postępowaniach w sprawach projektów kodeksów oraz projektów zmian kodeksów¹

Legal opinion on the admissibility of applying Article 51 (2) of the Standing Orders of the Sejm in the proceedings in relation to draft law codes and bills to amend draft law codes: The author is critical on the application of Article 51 (2) of the Standing Orders of the Sejm in proceedings in relation to draft law codes and bills to amend draft law codes. He emphasizes that, despite the lack of a provision which would prevent beginning the second reading of the above-mentioned drafts immediately after the conclusion of the first reading without referral to the committee, extended work on draft law codes and on bills to amend them are useful for the reflection on this legislation which is, in principle, extensive and complex. The author concludes that Article 51 (2) of the Rules of Parliament is contrary to the reason of the law of the proceedings carried out in accordance with a law-code.

Keywords: Standing Orders of the Sejm | proceedings in relation to bills | legislative process | law code

Słowa kluczowe: regulamin Sejmu | postępowanie ustawodawcze | proces legislacyjny | kodeks

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: „czy dopuszczalne jest rozpatrzenie zmiany kodeksu na posiedzeniu Sejmu przy wykorzystaniu art. 51 pkt 2 regulaminu Sejmu, tj. bez odsyłania projektu do Komisji”.

¹ Opinia sporządzona 30 kwietnia 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-1044/13.

Tryb kodeksowy w regulaminie Sejmu

Tak zwany tryb kodeksowy, którego podstawy prawne uregulowane zostały w dziale II rozdziale 4 regulaminu Sejmu², stanowi jeden z pięciu tzw. szczególnych trybów ustawodawczych. Podobnie do tzw. trybu europejskiego (który można określić również mianem „implementacyjnego”)³ nie ma on podstaw konstytucyjnych, lecz wyłącznie regulaminowe. Jego wprowadzenie do regulaminu Sejmu⁴ nie było zatem warunkowane koniecznością dookreślenia rozwiązań konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 regulaminu Sejmu do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian stosuje się przepisy działu II rozdziału 1, 1a i 14, chyba że przepisy rozdziału 4 działu II regulaminu Sejmu stanowią inaczej. Rozdział ten przewiduje wiele odmienności proceduralnych odnoszących się do przebiegu różnych faz postępowania ustawodawczego w Sejmie. Cechą charakterystyczną tych rozwiązań jest wydłużenie prac nad projektami kodeksów i ich zmian, co służy bardziej wnikliwej refleksji nad nimi. Taki stan w pełni koresponduje z istotnym znaczeniem, jakie kodeksy mają w systemie prawa, a także związany jest z faktem, że z zasady są to obszerne i skomplikowane akty prawne. W pewnej mierze założenie o potrzebie wnikliwych prac nad kodeksami znalazło odbicie w Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 123 ust. 1 wykluczone jest rozpatrywanie projektów kodeksów w pilnym trybie ustawodawczym.

Przewidziany w analizowanym rozdziale model postępowania cechuje się *prima facie* elastycznością. W myśl art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu do rozpatrzenia projektów kodeksów (albo projektów ich zmian) można powołać komisję nadzwyczajną⁵, co może oznaczać (słowo „można”), że formalnie nie jest to obowiązkowe. Co więcej, znaczna część regulacji zawartych w rozdziale 4 działu II regulaminu – art. 90–95 – obejmuje rozwiązania prawne, które na gruncie wykładni językowo-logicznej znajdują zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy projekt kodeksu bądź jego zmiany zostanie przekazany do rozpatrzenia komisji nadzwyczajnej, o której mowa w tym rozdziale, a więc wyspecjalizowanej komisji nadzwyczajnej do spraw kodyfikacji. A zatem, aprobatą powyższej wykładni

² Rozdział ten nosi tytuł „Postępowanie z projektami kodeksów”.

³ Dział II rozdział 5a regulaminu Sejmu zatytułowany „Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej”.

⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 22 grudnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1996, nr 1, poz. 3).

⁵ Przy tym warto dodać, że komisja ta ma w praktyce charakter „półstały”, gdyż powoływana jest po wniesieniu w danej kadencji pierwszego projektu kodeksu bądź noweli kodeksu, a następnie funkcjonuje do końca kadencji. Taki stan umożliwia art. 90 ust. 2 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym: *Komisja Nadzwyczajna może zostać powołana przed pierwszym czytaniem projektów, o których mowa w ust. 1.*

sprawia, że należy uznać, iż w przypadkach, gdy „projekty kodeksowe” nie zostaną skierowane do komisji nadzwyczajnej przewidzianej w art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu, zakres zastosowania regulacji przewidzianych w omawianym rozdziale jest stosunkowo niewielki. Obok ogólnego art. 87 ust. 1 regulaminu Sejmu obejmuje on art. 88 i 89, przy czym szczególnego znaczenia nabiera ten ostatni przepis. Przewiduje on obligatoryjne okresy 30 dni (w odniesieniu do projektów kodeksów) oraz 14 dni (w odniesieniu do projektów zmian kodeksów), jakie muszą upłynąć między doręczeniem posłom druku projektu a przeprowadzeniem pierwszego czytania. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 37 ust. 4 i art. 50 pkt 1 regulaminu Sejmu.

Problem fakultatywności bądź obligatoryjności włączenia w prace „w trybie kodeksowym” komisji nadzwyczajnej – co w konsekwencji przesądza o braku albo obowiązku każdorazowego stosowania art. 90–95 regulaminu Sejmu – rozważany był w przeszłości w pracach Biura Analiz Sejmowych. W. Odrowąż-Sypniewski, omawiając tę kwestię, stwierdził, iż: *mimo że literalne brzmienie art. 90 ust. 1 (do rozpatrzenia projektów, o których mowa w art. 87 ust. 1, można powołać Komisję Nadzwyczajną) mogłoby wywoływać kontrowersję co do imperatywności postulatu powołania takiej komisji, w sytuacji, gdy do Sejmu skierowany zostanie projekt kodeksu, wydaje się, iż jest to wątpliwość pozorna. Analiza pozostałych przepisów rozdziału 4 nie pozostawia żadnych złudzeń, że poszanowanie „odrębności” procedury rozpatrywania takich projektów jest możliwe tylko wówczas, gdy powołana zostanie komisja nadzwyczajna*⁶.

Z przywołanym wyżej poglądem trudno się nie zgodzić. Odpowiada on bowiem ogólnemu założeniu przyświecającemu wprowadzeniu do regulaminu Sejmu trybu kodeksowego, tj. zapewnieniu pogłębionej refleksji w toku prac sejmowych, czego istotnym wyrazem jest wydłużenie terminów dotyczących pierwszego czytania (wspomniany art. 89 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu) oraz drugiego czytania (art. 95 ust. 1 regulaminu Sejmu), a także zaostrenie wymogów dotyczących zgłaszania wniosków mniejszości (art. 93 ust. 2–4 regulaminu Sejmu). Warto również powołać się na materiały z prac nad nowelą regulaminu z 22 grudnia 1995 r. Ich analiza wskazuje, że wśród posłów nie było wątpliwości, iż wprowadzany jest wymóg rozpatrywania projektów kodeksowych przez komisję nadzwyczajną⁷.

O ile z powyższych uwag wynika, że projekty poddane trybowi kodeksowemu podlegają rozpatrywaniu przez komisję nadzwyczajną, o tyle trzeba

⁶ *Idem*, Wykładnia przepisów regulaminu Sejmu dotyczących zakresu właściwości komisji nadzwyczajnej rozpatrującej projekty kodeksów [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 456.

⁷ Zob. przebieg dyskusji podczas 67. posiedzenia Sejmu II kadencji, 13 grudnia 1995 r., oraz podczas 68. posiedzenia Sejmu II kadencji, 22 grudnia 1995 r.

dodać, iż komisją tą nie musi być wyspecjalizowana komisja nadzwyczajna do spraw kodyfikacji. Z tzw. uchwały wykładniczej, podjętej przez Prezydium Sejmu 3 kwietnia 2002 r.⁸, wynika, że dopuszczalne jest kierowanie projektów kodeksów oraz projektów zmian kodeksów do innych komisji nadzwyczajnych powołanych na podstawie art. 19 ust. 1 regulaminu Sejmu⁹. W takiej sytuacji, na mocy § 2 tej uchwały, stosuje się jednak przepisy szczególne dotyczące trybu kodeksowego. W moim przekonaniu rozwiązanie to wzmacnia tezę, w myśl której niezasadna jest przedstawiona wcześniej ściśle literalna interpretacja przepisów działu II rozdziału 4 regulaminu Sejmu, która zakładałaby, że w sytuacji, gdy projekt nie zostanie skierowany do komisji nadzwyczajnej (ds. kodyfikacji), to nie ma podstaw do stosowania art. 90–95 regulaminu Sejmu. Z przywołanej uchwały Prezydium Sejmu wynika, że podstawowe znaczenie przypisuje się stosowaniu szczególnych rozwiązań proceduralnych odnoszących się do trybu kodeksowego, natomiast drugorzędne jest, czy projekty te rozpatruje wyspecjalizowana komisja nadzwyczajna ds. kodyfikacji.

Analiza aktualnej praktyki sejmowej wskazuje, że niekiedy projekty kodeksowe są rozpatrywane nie przez komisję nadzwyczajną ds. kodyfikacji bądź inną komisję nadzwyczajną¹⁰, lecz również przez jedną ze stałych komisji sejmowych, tj. Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Pobieżny przegląd materiałów zawartych w Systemie Informacyjnym Sejmu prowadzi jednak do wniosku, że komisja ta rozpatrywała wyłącznie dwa, szczególne „typy” projektów kodeksowych. Po pierwsze, chodziło tu o takie projekty, które realizowały prawo Unii Europejskiej, a więc zachodził w odniesieniu do nich przypadek tzw. zbiegu szczególnych trybów ustawodawczych – kodeksowego i „europejskiego”¹¹. Po drugie, w obecnej kadencji do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka kieruje się projekty zmian Kodeksu wyborczego¹². W odnie-

⁸ Uchwała nr 11 Prezydium Sejmu z 3 kwietnia 2002 r. w sprawie wykładni art. 56n ust. 1 regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/uchwały/kon11.htm> [dostęp: 30 kwietnia 2013 r.].

⁹ W dniu podjęcia uchwały przepis ten oznaczony był jako art. 20 ust. 1 regulaminu Sejmu.

¹⁰ Na przykład funkcjonująca w VI kadencji Sejmu komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

¹¹ Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka rozpatrywała w tej kadencji rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, druk sejmowy nr 492/VII kad., a w poprzedniej np. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 458/VI kad., oraz rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 949/VI kad.

¹² Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r., druk sejmowy nr 1146/VII kad., oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, druk sejmowy nr 1151/VII kad.

sieniu do tej drugiej sytuacji trzeba jednak stwierdzić, że Kodeks wyborczy ma szczególny charakter. Mimo faktu określenia go mianem kodeksu można bowiem wątpić, czy spełnia on materialną cechę kodeksu, jaką stanowi wyczerpujące uregulowanie obszernej dziedziny spraw należących do jednej gałęzi prawa¹³. A zatem praktyka postępowania w sprawie nowel tego aktu prawnego nie wydaje się instruktynym przykładem ukierunkowującym wykładnię przepisów dotyczących trybu kodeksowego.

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że – mimo zasygnalizowanych wyżej problemów interpretacyjnych – istotne jest, aby zakres zastosowania wszystkich szczególnych rozwiązań proceduralnych odnoszących się do trybu kodeksowego określać nieco szerzej niż wynikałoby to z językowo-logicznej wykładni przepisów działu II rozdziału 4. Wydaje się, że co do zasady przepisy te obowiązują w odniesieniu do wszelkich projektów rozpatrywanych w trybie kodeksowym, a nie jedynie wówczas, gdy – co sugerowałoby literalne brzmienie przepisów – projekty te zostaną skierowane do rozpatrzenia przez wyspecjalizowaną komisję nadzwyczajną, powołaną do rozpatrywania kodyfikacji. Pomijam tu wspomnianą problematykę zbiegu szczególnych trybów, dotyczącą projektów kodeksowych wykonujących prawo Unii Europejskiej.

Dopuszczalność stosowania art. 51 pkt 2 regulaminu Sejmu

Artykuł 51 regulaminu Sejmu stanowi szczególne rozwiązanie regulaminowe, które można określić mianem „szybkiej ścieżki legislacyjnej”. Poszczególne punkty tego przepisu umożliwiają: przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu (pkt 1), przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji (pkt 2) oraz przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji (pkt 3). Warunkiem zastosowania art. 51 jest stwierdzenie, że w danym postępowaniu zachodzi „szczególnie uzasadniony wypadek” wskazujący na potrzebę skrócenia postępowania sejmowego. Nie ulega wątpliwości, że jest to przesłanka wyjątkowo

¹³ Zob. L. Garlicki, *Uwaga nr 9 do art. 123 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, a także P. Sarnecki, *Pojęcie „kodeks” i procedury rozstrzygnięcia o jego zakresie (w tym możliwość określania terminów). Tryb, w jakim powinna nastąpić nowelizacja kodeksu [w:] Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 451–454. Wyrazem wątpliwości odnośnie do uznania Kodeksu wyborczego za kodeks jest poprawka Senatu, zgłoszona w toku prac nad tą ustawą, aby nadać jej nazwę „Prawo wyborcze”, zob. druk sejmowy nr 3730/VI kad. (poprawka nr 313).

nieostra, co teoretycznie umożliwi częste stosowanie analizowanego przepisu. W praktyce sejmowej jest on jednak stosowany rzadko¹⁴.

Jak wynika z wcześniejszych uwag, w odniesieniu do projektów rozpatrywanych w trybie kodeksowym wykluczone jest stosowanie art. 51 pkt 1 regulaminu Sejmu. Terminy odbycia pierwszego czytania tych projektów wskazane są bowiem w art. 89 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu, a zatem, na mocy art. 87 ust. 1 regulaminu Sejmu, przypisy te mają pierwszeństwo stosowania w stosunku do innych rozwiązań regulaminowych. Ponadto w omawianym trybie ustawodawczym nie może znaleźć zastosowania art. 51 pkt 3 regulaminu Sejmu. Materia ta (termin przeprowadzenia drugiego czytania) określona jest bowiem w art. 95 ust. 1 regulaminu Sejmu, w myśl którego drugie czytanie projektu kodeksu bądź projektu zmiany kodeksu może odbyć się nie wcześniej niż 14 dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania komisji nadzwyczajnej. Trzeba przy tym przypomnieć, że zawartego w tym przepisie zwrotu „komisja nadzwyczajna” nie należy interpretować ściśle jako wyłącznie komisji nadzwyczajnej ds. kodyfikacji.

Problem dopuszczalności zastosowania w odniesieniu do projektów rozpatrywanych w trybie działu II rozdziału 4 regulaminu Sejmu, art. 51 pkt 2 regulaminu Sejmu jest nieco bardziej złożony. Brak jest tu bowiem przepisu, który *explicite* wykluczałby możliwość procedowania z wyłączeniem fazy komisyjnej. Mimo to w świetle dotychczasowych rozważań uważam, że należy uznać, iż stosowanie art. 51 pkt 2 regulaminu Sejmu jest w analizowanym wypadku niedopuszczalne. Po pierwsze, możliwość przeprowadzenia drugiego czytania bezpośrednio po zakończeniu pierwszego czytania pozostaje w sprzeczności z istotą modelu postępowania przyjętego w trybie kodeksowym, tj. potrzebą zapewnienia wnikliwej refleksji w toku sejmowych prac nad projektami rozpatrywanymi w tym trybie. Trzeba przy tym przypomnieć, że faza komisyjna między pierwszym a drugim czytaniem stanowi współcześnie kluczowy etap postępowania ustawodawczego. Jest to bowiem jedyna faza prac, w której następuje pogłębiona, szczegółowa analiza poszczególnych przepisów projektu¹⁵. A zatem pomijanie go, zwłaszcza w odniesieniu do projektów kodeksowych – cechujących się istotnym znaczeniem w systemie prawa, a także, z zasady,

¹⁴ Zob. np. przebieg prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, druk sejmowy nr 1862/VI kad.

¹⁵ W literaturze przedmiotu wielokrotnie akcentuje się tę cechę prac komisyjnych. Tytułem ilustracji przytoczę wypowiedź M. Kudeja: *dlatego jest to najistotniejszy etap postępowania, ponieważ w czasie jego trwania można faktycznie ukształtować poszczególne rozwiązania prawne danego projektu, idem, Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 50.

znacznym stopniem skomplikowania – wydaje się w szczególności sposób nieuzasadnione. Po drugie, trzeba ponownie powołać się na art. 123 ust. 1 Konstytucji, w którym spod procedowania w trybie pilnym wyłączono kodeksy. Jakkolwiek art. 51 regulaminu Sejmu nie jest regulacją odnoszącą się do tego trybu, to jej *ratio legis* jest tożsamy – chodzi tu o przyspieszenie prac ustawodawczych. W rezultacie nie sposób aprobować stosowanie „szybkiej ścieżki legislacyjnej” w sytuacji, gdy z mocy Konstytucji wykluczone jest stosowanie w omawianym przypadku trybu pilnego. Wreszcie, po trzecie, z wcześniejszych ustaleń wynika, że w interpretacji przepisów dotyczących trybu kodeksowego ich wykładnia językowo-logiczna wydaje się często zawodna, gdyż prowadzi do zakwestionowania wspomnianej wyżej istoty tego trybu. A zatem fakt, że w przepisach działu II rozdziału 4 regulaminu Sejmu brak jest regulacji, które *explicite* wykluczałyby dopuszczalność zastosowania art. 51 pkt 2 regulaminu Sejmu, jawi się jako pozbawiony znaczenia.

Reasumując, uważam, że w odniesieniu do projektów rozpatrywanych w trybie kodeksowym nie jest dopuszczalne stosowanie art. 51 pkt 2 regulaminu Sejmu.

Podsumowanie

Cechą charakterystyczną rozwiązań dotyczących trybu kodeksowego, zawartych w dziale II rozdziale 4 regulaminu Sejmu, jest wydłużenie prac nad projektami kodeksów i projektami ich zmian, co służy bardziej wnikliwej refleksji nad nimi. Taki stan w pełni koresponduje z istotnym znaczeniem, jakie kodeksy mają w systemie prawa, a także związany jest z faktem, że z zasady są to obszerne i skomplikowane akty prawne. Wykładnia poszczególnych przepisów odnoszących się do przebiegu postępowania w sprawie projektów kodeksów oraz projektów zmian kodeksów musi uwzględniać zarysowane wyżej *ratio legis*, co sprawia, że niekiedy wadliwe jest ściśle oparcie się na językowo-logiczną interpretację tych przepisów. Tak określony sposób wykładni rzutu je na dopuszczalny zakres zastosowania art. 51 pkt 2 regulaminu Sejmu, a więc przepisu, który umożliwia przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji. Jakkolwiek w dziale II rozdziale 4 regulaminu Sejmu brak jest regulacji, które *explicite* wykluczałyby dopuszczalność zastosowania tego przepisu, to należy uznać, że nie może on znaleźć zastosowania w pracach nad projektami rozpatrywanymi w trybie kodeksowym. Przepis ten pozostaje bowiem w sprzeczności ze wspomnianym wyżej *ratio legis* postępowania toczącego się w trybie kodeksowym.