

Piotr Chybalski

## Opinia prawna w sprawie autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>

Legal opinion on amendment introduced by a sponsor of the bill on amending the Act on Family Benefits and the Act on the System of Social Insurances (Sejm Paper no. 1357): The author discusses formal aspects of constitutionality of an amendment introduced by a sponsor of the bill amending the Act on Family Benefits and the Act on the System of Social Insurances. It is concluded that requirements, developed by the Constitutional Tribunal, concerning the proper subject matter of amendments, do not apply to amendments introduced by a sponsor of a bill, according to Article 36 paras. 1a–1c of the Standing Orders of the Sejm. Thus, the assessed amendment is constitutionally admissible.

**Keywords:** own amendment | proceedings in relation to bills | lawmaking process | bill | family benefits

**Słowa kluczowe:** autopoprawka | postępowanie ustawodawcze | proces ustawodawczy | projekt ustawy | świadczenia rodzinne

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

### Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest ocena prawna autopoprawki z 4 lipca 2013 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk sejmowy nr 1357). W pierwotnej wersji projekt przewiduje wyłącznie podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego oraz zasiłku pielęgnacyjnego przyznawanych na podstawie nowelizowanej ustawy. W autopoprawce przewidziano uzupełnienie projektu o przepis skreślający art. 17 ust. 1b ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 992, ze zm.), tj. regulacji, która

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 2 października 2013 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Ustawodawczej (druk sejmowy nr 1357/VII kad.); BAS-WAUiP-2288/13.

ogranicza zakres osób uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego<sup>2</sup>. Zakres analizowanej propozycji spotkał się z negatywną oceną Biura Legislacyjnego. We wstępnej opinii legislacyjnej oceniono, że autopoprawka rozszerza materię projektu, naruszając tym samym konstytucyjny standard odnoszący się do dopuszczalnej materii poprawek. Tym samym *nie stanowi autopoprawki, lecz raczej ma charakter nowej inicjatywy ustawodawczej*<sup>3</sup>.

Należy dodać, że projekt zawarty w druku sejmowym nr 1357 znajduje się wciąż we wstępnej fazie postępowania. Z informacji zawartych w Systemie Informacyjnym Sejmu, aktualnych na 30 września 2013 r., wynika, że znajduje się on przed pierwszym czytaniem, które to, mocą decyzji Marszałek Sejmu z 14 maja 2013 r., ma się odbyć na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

### **Autopoprawka w kontekście art. 36 ust. 1a regulaminu Sejmu**

Ustępy 1a–1c art. 36 regulaminu Sejmu, wprowadzone nowelą z 19 grudnia 2008 r.<sup>4</sup>, stanowią jedyne regulacje, które odnoszą się do instytucji autopoprawki. Tym samym przyjęcie tych przepisów we wspomnianej nowelizacji doprowadziło do nadania autopoprawce charakteru pojęcia normatywnego. Wcześniej funkcjonowało ono wyłącznie w literaturze przedmiotu, przy czym pojmowano je w sposób jednolity. Termin autopoprawka był rozumiany jako synonim poprawki zgłaszanej przez wnioskodawcę projektu<sup>5</sup>. Zarazem jednak w praktyce sejmowej można było zaobserwować ważne odmienności w zakresie postępowania z autopoprawkami w porównaniu z trybem zgłaszania oraz rozpatrywania innych poprawek. Przede wszystkim dopuszczano ich wnoszenie także w tych etapach postępowania sejmowego, w których zgłaszanie innych poprawek było wykluczone (tzn. przed pierwszym czytaniem lub w jego trakcie)<sup>6</sup>. W konse-

<sup>2</sup> Przepis ten stanowi: *świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.*

<sup>3</sup> A. Wolna-Bek, *Wstępna opinia legislacyjna do autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł A. Mularczyk), z 24 lipca 2013 r., BL-1600-229/13.

<sup>4</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2009 r. nr 2, poz. 9.

<sup>5</sup> Por np. hasło „autopoprawka”, *Słownik wiedzy o Sejmie*, A. Preisner (red.), Warszawa 2001, s. 12, 13; M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 67.

<sup>6</sup> Zob. np. aprobatę takiej praktyki ze strony M. Kudeja w pracy *Instytucje, op. cit.*, s. 67.

kwencji, jeśli autopoprawkę zgłoszono we wczesnym etapie prac, to przyjmowano, że nie wymagała ona akceptacji ze strony komisji sejmowej lub Sejmu, lecz niejako „automatycznie” prowadziła do modyfikacji treści danego projektu.

Wejście w życie art. 36 ust. 1a–1c regulaminu Sejmu (dalej także: regulamin) nie tylko wprowadziło autopoprawkę w krąg pojęć normatywnych, lecz również doprowadziło, w porównaniu z wcześniejszą praktyką, do zasadniczej zmiany istoty tej instytucji prawnej. W obecnym stanie prawnym art. 36 ust. 1a regulaminu wskazuje, że wnioskodawca może wnieść autopoprawkę wyłącznie do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania. Ten sam przepis w zdaniu drugim przesądza, że jej tekst jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania, co oznacza, że sam fakt jej wniesienia, przy spełnieniu odpowiednich warunków formalnych, prowadzi do modyfikacji projektu. Z drugiej strony w wyniku odesłania w art. 36 ust. 1b do art. 34 regulaminu Sejmu zachodzi sytuacja, w której do autopoprawki stosuje się wszystkie wymogi formalne właściwe dla projektu wnoszonego w ramach inicjatywy ustawodawczej (np. konieczność zaopatrzenia w uzasadnienie), natomiast nie stosuje się przepisów odnoszących się do poprawek (tj. w szczególności obowiązku wskazania wynikających z poprawki konsekwencji dla tekstu projektu – art. 42 ust. 2a regulaminu). Tym samym wniesienie autopoprawki rodzi konieczność przeprowadzenia względem niej tych samych czynności, które odnoszą się do przedkładanych projektów. Aktualizuje się więc kompetencja Marszałka Sejmu do dokonania kontroli formalnej oraz ewentualnego zwrotu poprawki wnioskodawcom (art. 34 ust. 7 Sejmu), jak i skierowania jej do Komisji Ustawodawczej celem zaopiniowania pod kątem dopuszczalności prawnej (art. 34 ust. 8 regulaminu). Brak odesłania w art. 36 ust. 1a–1c do art. 35 regulaminu Sejmu sprawia natomiast, że autopoprawkom nie nadaje się postaci osobnych druków sejmowych. Są one dołączane do druku zawierającego pierwotny projekt.

Zarysowany wyżej stan przepisów regulaminowych sprawia, że aktualnie pojęcia autopoprawki nie można uznać za synonim poprawki zgłaszanej przez wnioskodawcę. Co więcej, M. Zubik, komentując zmiany w regulaminie Sejmu wprowadzone w grudniu 2008 r., trafnie stwierdził, że w ogóle nie sposób uznać jej za poprawkę<sup>7</sup>. Obecna charakterystyka normatywna autopoprawki doprowadziła w istocie do zbliżenia tej instytucji do inicjatywy ustawodawczej (lub uchwałodawczej). Można przyjąć, że autopoprawka stanowi obecnie dokonywaną przez wnioskodawców korektę wniesionej inicjatywy, obwarowaną innym reżimem proceduralnym niż wnoszone przez nich poprawki. Trzeba bowiem zauważyć, że ustępy 1a–1c art. 36 regulaminu Sejmu objęły swoim zakresem jedynie część wniosków przedkładanych przez wnioskodawców, które przed wejściem w życie noweli regulaminu Sejmu z grudnia 2008 r. określane

<sup>7</sup> M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 131.

były mianem autopoprawek, tj. wnioski składane przed pierwszym czytaniem. Tym samym obecnie wnioskodawcy mogą albo skorzystać z regulaminowego uprawnienia do przedkładania autopoprawek we wstępnej fazie sejmowych prac ustawodawczych (do rozpoczęcia pierwszego czytania), albo, bazując na ogólnym przepisie konstytucyjnym (art. 119 ust. 2 Konstytucji) oraz doprecyzowujących go regulacjach regulaminowych (np. art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu), wnieść poprawki – w późniejszych fazach postępowania (komisyjnej między pierwszym a drugim czytaniem oraz w trakcie drugiego czytania). Dokonane w 2008 r. odróżnienie obu instytucji prawnych jest również widoczne, gdy uwzględniony zostanie wspomniany wcześniej fakt zróżnicowania wymogów formalnych odnoszących się do autopoprawek oraz poprawek zgłaszanych przez wnioskodawcę. Zawarte w art. 36 ust. 1b odesłanie do art. 34 regulaminu Sejmu ściśle wiąże autopoprawkę z inicjatywą ustawodawczą, a nie z poprawkami przedkładanymi podczas prac komisyjnych albo w toku drugiego czytania. Wreszcie nie sposób pominąć szczególnego skutku wniesienia autopoprawki, jaki stanowi modyfikacja projektu bez konieczności głosowania. Skutek ten zasadniczo odróżnia autopoprawkę, gdyż w istocie pozbawia ją cech wniosku legislacyjnego. Wniosek taki, którego typowy przykład stanowi poprawka<sup>8</sup>, wymaga niejako z definicji akceptacji uprawnionego podmiotu (komisji sejmowej albo Sejmu *in pleno*).

### Problem dopuszczalnego zakresu materii autopoprawki

Istotę problemu analizowanego w niniejszej opinii stanowi pytanie, czy po opisanych wcześniej zmianach regulaminu Sejmu z grudnia 2008 r. do autopoprawek należy stosować te same wymogi ograniczające zakres ich dopuszczalnej materii, co do poprawek. W razie odpowiedzi twierdzącej należałoby bowiem poddać analizie autopoprawkę do projektu z druku sejmowego nr 1357, co zapewne skutkowałoby podzieleniem stanowiska Biura Legislacyjnego wskazującego na jej niedopuszczalność. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przedmiotowa autopoprawka prowadzi do rozszerzenia wyjątkowo wąskiej materii tego projektu.

Przeprowadzenie powyższych rozważań jest jednak, w moim przekonaniu, niezasadne, gdyż do materii autopoprawek nie odnoszą się wymogi, wypra-

<sup>8</sup> W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że w „sensie technicznym” poprawka stanowi wniosek legislacyjny, który ma prowadzić do zmian merytorycznych w projektowanym rozwiązaniu prawnym przez wykreślenie, dopisanie lub zastąpienie określonych wyrazów, zob. np. M. Kudej, *Instytucje, op. cit.*, s. 65; J. Mordwiłko, *Wybrane zagadnienia legislacyjne w świetle regulaminu i praktyki sejmowej*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 6, s. 47 i 48.

cowane w doktrynie oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, które zawężają dopuszczalną materię poprawek przedkładanych w toku postępowania ustawodawczego. Wniosek ten wypływa, po pierwsze, z przekonania, że w obecnym stanie prawnym instytucja autopoprawki jest funkcjonalnie powiązana z inicjatywą ustawodawczą, a nie z poprawką. Należałoby więc odnieść do niej wyłącznie te ograniczenia materii, które znajdują zastosowanie do projektów ustaw, np. oparty na przepisach konstytucyjnych, w szczególności art. 112 Konstytucji, zakaz wkraczania w tzw. materię regulaminową. Nie ma natomiast podstaw do stosowania rozbudowanych ograniczeń materii związanych z poprawkami.

Po drugie, powyższy wniosek można uzasadnić, odwołując się do aprobowanych przez doktrynę ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, przy czym dla porządku należy wspomnieć, że jak dotąd zakres materii autopoprawek – po zmianach regulaminowych z grudnia 2008 r. – nie był analizowany przez Trybunał. Trzeba jednak zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyznacznikiem granic dopuszczalności poprawek jest ich zgodność z tzw. elementem bazowym projektu, a więc swego rodzaju „materialnym rdzeniem” danego projektu ustawy<sup>9</sup>. Owa podstawowa treść projektu musi pozostawać niezmienna przez cały czas rozpatrywania go przez Sejm, przy czym, co kluczowe dla niniejszych rozważań, pojęcie „rozpatrywania” jest ściśle powiązane z wynikającą z art. 119 ust. 1 Konstytucji zasadą trzech czytań<sup>10</sup>. Momentem,

<sup>9</sup> Zob. w szczególności orzeczenie TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK-A ZU 2004, nr 3, poz. 21, pkt III.6 uzasadnienia.

<sup>10</sup> Tytułem ilustracji warto przytoczyć następujący *passus* z uzasadnienia orzeczenia TK, sygn. akt K 37/03, pkt III.7: *najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z ratio legis tego przepisu, którą bez wątpienia było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm.*

w którym zostaje ukształtowany wspomniany „element bazowy” projektu, jest rozpoczęcie pierwszego czytania, tj. początek merytorycznego rozpatrywania przez Sejm danego projektu<sup>11</sup>. A zatem nie ma przeszkód, aby autopoprawka dokonywała znaczących modyfikacji projektu, gdyż w obecnym stanie prawnym może być ona wnoszona wyłącznie przed rozpoczęciem pierwszego czytania. Nawiązując do licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że jej wniesienie nie doprowadzi więc do sytuacji, gdy „element bazowy” projektu będzie poddany mniej wnikliwemu rozpatrzeniu przez Sejm, niż w sytuacji, gdyby jej nie wniesiono. Już bowiem podczas pierwszego czytania posłowie analizować będą projekt w wersji zmodyfikowanej autopoprawką. Oczywiście w praktyce mogą pojawić się pewne problemy proceduralne, np. gdy autopoprawka zostałaby wniesiona dzień przed planowanym przeprowadzeniem pierwszego czytania. Uważam jednak, że problemy te są na tyle nieistotne, że nie prowadzą do zakwestionowania powyższych wniosków<sup>12</sup>.

### **Podsumowanie – ocena materii autopoprawki do projektu z druku sejmowego nr 1357**

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że do analizowanej autopoprawki nie mają zastosowania utrwalone ustalenia doktryny prawa i Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do granic dopuszczalności materii poprawek. W konsekwencji fakt, że autopoprawka rozszerza zakres materii projektu z druku sejmowego nr 1357, nie może stanowić podstawy jej zakwestionowania. Autopoprawka nie wprowadza do projektu materii, których z mocy Konstytucji nie można regulować normami rangi ustawowej. Tym samym z formalnego punktu widzenia jest dopuszczalna.

<sup>11</sup> Dla porządku należy dodać, że początku pierwszego czytania nie należy utożsamiać z początkiem sejmowego etapu postępowania ustawodawczego. W sprawie określenia początku tego postępowania zob. np. A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 25, 26.

<sup>12</sup> W moim przekonaniu w przywołanej przeze mnie teoretycznej sytuacji należałoby pierwsze czytanie odłożyć do czasu zakończenia wstępnego postępowania w sprawie autopoprawki do projektu, przy ponownym uwzględnieniu regulaminowego terminu warunkującego dopuszczalność przeprowadzenia pierwszego czytania (art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu).