

Ewelina Gierach

Opinia prawna na temat postępowania z projektem ustawy podczas prac komisyjnych między pierwszym i drugim czytaniem¹

Legal opinion on the proceedings in relation to a bill during committee work on that bill between its first and second reading (WAUiP-946/15): On the basis of a particular bill, the author analyses the possibility of continuing work on that bill even if the title of the act has not been approved in voting. She also examines admissibility of recognition as an amendment of a proposal having the same wording as the title rejected in the vote. In the author's view, due to the principles of effectiveness and efficiency of legislative work and, above all, due to the lack of specific regulation in this respect, numerous issues concerning the committee stage of legislative process can be resolved in accordance with parliamentary practice, and the committee has high level of autonomy in this area. For these reasons, the author allows the possibility of submission of the above-mentioned amendments and taking a stance on them.

Keywords: Sejm committee | amendment | legislative process

Słowa kluczowe: komisja sejmowa | poprawka | proces ustawodawczy

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

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii są zagadnienia proceduralne, jakie pojawiły się w związku z postępowaniem z rządowym projektem ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (druk sejmowy nr 3106/VII kad.) podczas prac komisyjnych między pierwszym i drugim czytaniem.

W dniu 26 stycznia 2015 r. do Sejmu wpłynął wskazany powyżej projekt ustawy. Pierwsze czytanie projektu miało miejsce 18 lutego 2015 r. na posiedzeniu plenarnym izby i zakończyło się skierowaniem projektu do Komii-

¹ Opinia sporządzona 12 maja 2015 r. na zlecenie Klubu Poselskiego Sojusz Lewicy Demokratycznej; BAS-WAUiP-946/15.

sji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W dniu 4 marca 2015 r. Komisja ta powołała podkomisję nadzwyczajną, która 7 kwietnia przyjęła sprawozdanie. Sprawozdanie podkomisji zostało rozpatrzone na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 23 kwietnia 2015 r. Podczas rozpatrywania projektu tytuł ustawy nie uzyskał większości głosów. Mimo braku tytułu przewodnicząca kontynuowała prace nad poszczególnymi artykułami ustawy. Następnie została zgłoszona poprawka, wprowadzająca do procedowanego projektu tytuł w analogicznym brzmieniu jak w wersji odrzuconej przez Komisję. W związku z zaistniałą sytuacją pojawiły się następujące wątpliwości:

1. *Czy wobec nieprzyjęcia tytułu projektu ustawy – w pierwszym głosowaniu – dalsze procedowanie było zgodne z regulaminem Sejmu i czy odrzucenie tytułu projektu ustawy nie czyniło dalszych prac bezprzedmiotowymi i nie było jednoznaczne z jej odrzuceniem?*
2. *Czy zgłoszony wniosek niezawierający żadnej zmiany, będący w dokładnie takim samym brzmieniu jak już odrzucony w głosowaniu tytuł, mógł być uznany za poprawkę.*

Analiza szczegółowa

1. Udzielenie odpowiedzi na postawione pytania wymaga wskazania zasad proceduralnych, które rządzą postępowaniem komisji sejmowej rozpatrującej projekt ustawy. Merytoryczne prace nad projektem ustawy rozpoczynają się po pierwszym czytaniu projektu, a głównym celem prac komisji jest przedstawienie sprawozdania, które określa jej stanowisko w odniesieniu do projektu. W sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu bądź o odrzucenie projektu (art. 43 ust. 2 regulaminu Sejmu). Jakkolwiek komisyjne prace nad projektem są uważane za najważniejszy etap sejmowych prac ustawodawczych², regulamin Sejmu w ograniczonym zakresie określa procedurę rozpatrywania poprawek na tym etapie postępowania ustawodawczego. Unormowania regulaminowe dotyczące tej kwestii odnoszą się bowiem jedynie do obowiązku przedkładania poprawek w formie pisemnej – art. 42 ust. 2a stanowi, że: *poprawki po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji lub podkomisji przedstawia się na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji. Poprawki powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu.* Na podstawie art. 42 ust. 3: *komisje mogą przekazać sprawę*

² Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 230; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 235; M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 50.

redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek prezydiom lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu, które przedstawiają komisji do zatwierdzenia wyników swoich prac. Ponadto, w myśl art. 43 ust. 3 regulaminu Sejmu, wnioskodawcy przysługuje uprawnienie żądania zamieszczenia danej poprawki w sprawozdaniu jako wniosku mniejszości w sytuacji, gdy komisja uprzednio odrzuci poprawkę. Brak jest natomiast wśród unormowań regulaminowych np. przepisów odnoszących się do reasumpcji głosowania, czy też ponownego głosowania w sprawie już raz rozstrzygniętej. Kwestie te zostały wprawdzie uregulowane w odniesieniu do prac plenarnych Sejmu, brak jest jednak podstaw do przyjęcia, że zasady te stosuje się w drodze analogii do prac komisji³.

Postępowanie w sprawie rozpatrzenia przez komisję zgłoszonych poprawek toczy się według przepisów ogólnych. W myśl art. 163a ust. 2 regulaminu Sejmu kwestie proceduralne głosowane są przez komisję niezwłocznie po zgłoszeniu wniosku. *W przypadku uzyskania w głosowaniu nad wnioskiem równej liczby głosów, o przyjęciu lub o odrzuceniu uchwały w tej sprawie rozstrzyga głos prowadzącego obrady, jeżeli nie wstrzymał się on od głosu.*

Lakoniczne unormowanie regulaminowe trybu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych na posiedzeniu komisji rozpatrującej projekt pozostawia wiele kwestii proceduralnych do rozstrzygnięcia praktyce parlamentarnej. Analiza przepisów regulaminu Sejmu prowadzi do wniosku, że komisje dysponują w tym zakresie swobodą określenia trybu swoich prac nad projektem. Wszelkie rozstrzygnięcia proceduralne, które determinują tok prac nad projektem, powinny mieć na względzie sprawność i efektywność prac legislacyjnych. To właśnie ekonomia postępowania wymaga bowiem zapewnienia komisjom sejmowym swoistego „luzu proceduralnego”.

2. W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że w zakresie procedowania nad kolejnymi poprawkami do projektu ustawy w opisanej sytuacji komisja dysponowała szeroką autonomią procedowania, a fakt nieprzyjęcia tytułu nie uczynił bezprzedmiotowymi dalszych jej prac.

Na rzecz takiego rozumienia swobody proceduralnej komisji świadczą także wymogi, jakie stawia się tytułowi ustawy. Brzmienie tytułu ustawy jest bowiem determinowane przez zakres przedmiotowy aktu. W myśl § 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908) w tytule ustawy w oddzielnych wierszach zamieszcza się oznaczenie rodzaju aktu, datę ustawy oraz ogólne określenie przedmiotu ustawy. Tytuł ustawy pełni funkcję informacyjną oraz interpretacyjną. Przedmiot ustawy określa się przy tym możliwie najwięcej, w sposób adekwatnie informujący o jej treści (§ 18 ust. 1). *Zgodnie z wymo-*

³ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Zasady określające tryb rozpoznania przez podkomisję poprawek do projektu ustawy* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, wyb. i opr. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 317.

*gami adekwatności w tytule należy podać informacje jedynie o sprawach w tym akcie normowanych, ale zarazem o wszystkich podstawowych sprawach będących przedmiotem unormowania. Z punktu widzenia wymagania adekwatności tytułu jest niedopuszczalne, by pominąć w nim informacje o jakichś istotnych sprawach uregulowanych w ustawie i dowolnie sygnalizować jedynie niektóre z nich*⁴.

Mając na względzie dalsze prace nad projektem ustawy i ewentualność wniesienia do projektu zmian modyfikujących zakres przedmiotowy aktu, przewodnicząca komisji mogła kontynuować prace nad kolejnymi przepisami. Nie można było wykluczyć, że na skutek przyjęcia poprawek zakres regulacji, będącej przedmiotem prac komisji sejmowej, uległby zmianie. W tej sytuacji rozstrzygnięcie kwestii tytułu ustawy dopiero w finale prac nad projektem należy uznać nie tylko za dopuszczalne, ale za wskazane. Służy to bowiem sprawności postępowania ustawodawczego i ma na celu zapewnienie odpowiedniej jakości tworzonego prawa. W mojej ocenie nie ma znaczenia, czy modyfikacja ta miała na celu jedynie zmianę tytułu przyjętego na wstępnym etapie prac komisji, czy też ustalenie jego brzmienia zgodnie z propozycją odrzuconą na wcześniejszym etapie prac. Istotne jest, że taka procedura służyła dopełnieniu wymogów wynikających z zasad prawidłowej legislacji.

3. Odnosząc się do drugiego z postawionych pytań, należy podkreślić, że przedłożenie poprawki rodzi po stronie komisji obowiązek jej rozpatrzenia. Komisja powinna zatem w odniesieniu do każdej prawidłowo zgłoszonej poprawki zająć stanowisko, czyli w głosowaniu przyjąć daną poprawkę lub ją odrzucić. Nie może zaś podejmować działań, które mają na celu pozostawienie określonych poprawek bez rozpoznania⁵. O ile zatem poprawka została prawidłowo zgłoszona, komisja miała obowiązek ją rozpatrzyć. W literaturze podkreśla się także, że: *Zasada ekonomii prac Sejmu rozpatrywana w odniesieniu do prac komisji nakazuje uznać, za dopuszczalne działania komisji polegające na ponownym rozpatrywaniu poprawek, względem których komisja już raz zajęła stanowisko. Sytuacje takie są bardzo częste w praktyce parlamentarnej. Nie może jednocześnie budzić wątpliwości, że granicą wyznaczającą zakres, w jakim dopuszczalne jest modyfikowanie przez komisję swojego stanowiska względem poszczególnych poprawek, jest głosowanie w komisji nad tekstem sprawozdania*⁶.

O ile zatem zgłoszona poprawka odpowiadała wymogom sformułowanym w art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu, przewodnicząca miała obowiązek poddania jej pod głosowanie.

⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 60.

⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *Zasady określające tryb, op. cit.*, s. 317 oraz cytowana tam literatura.

⁶ *Ibidem*.

Podsumowanie

1. Ograniczony zakres unormowania regulaminowego trybu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych na posiedzeniu komisji pozostawia wiele kwestii proceduralnych do rozstrzygnięcia praktyce parlamentarnej. Komisje dysponują w tym zakresie stosunkowo szeroką swobodą określenia trybu swoich prac nad projektem. Wszelkie rozstrzygnięcia proceduralne, które determinują tok prac nad projektem, powinny mieć na względzie sprawność i efektywność prac legislacyjnych. To właśnie ekonomia postępowania wymaga bowiem zapewnienia komisjom sejmowym swoistego „luzu proceduralnego”.

2. W analizowanym stanie faktycznym, mając na względzie dalsze prace nad projektem ustawy i możliwość wniesienia do projektu zmian modyfikujących zakres przedmiotowy aktu, komisja mogła kontynuować prace nad kolejnymi przepisami.

3. Przedłożenie poprawki rodzi po stronie komisji obowiązek jej rozpatrzenia. Komisja powinna zatem w odniesieniu do każdej prawidłowo zgłoszonej poprawki zająć stanowisko. Zasada ekonomii prac Sejmu rozpatrywana w odniesieniu do prac komisji nakazuje uznać za dopuszczalne działania komisji, polegające na ponownym rozpatrywaniu poprawek, względem których komisja już raz zajęła stanowisko.