

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna w sprawie członkostwa w Komisji ds. Unii Europejskiej posła o statusie niezrzeszonym¹

Legal opinion on the membership in the European Union Affairs Committee of a non-aligned Deputy (WAUiP-1051/16): From the wording of Article 148a para. 12 of the Standing Orders of the Sejm it follows that the candidate for a Committee must be a member of the association (club, alliance) which designates him to take this position. The mandate of the member of the Committee, who has lost membership in the association designating him to the Committee, does not expire automatically. Any change of a representative is dependent on the initiative of the club or alliance which designated the candidate. In the present situation, Member may be legally a member of European Union Affairs Committee to the time in which political formation which designated him/her takes the initiative to replace its representative or until the election of the new Commission.

Keywords: Sejm Committee | Deputy | European Union

Słowa kluczowe: komisja sejmowa | poseł | Unia Europejska

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS;
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest zagadnienie dotyczące dopuszczalności członkostwa w Komisji ds. Unii Europejskiej posła o statusie niezrzeszonym.

Zasady kreacji składu Komisji ds. Unii Europejskiej

1. Komisja ds. Unii Europejskiej należy do tej grupy komisji sejmowych, w przypadku której przepisy regulaminu Sejmu ustanawiają zasady parytetu członkostwa. O ile bowiem zasada proporcjonalnej reprezentacji wszystkich

¹ Opinia sporządzona 2 czerwca 2016 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich; BAS-WAUiP-1051/16.

zrzeszeń poselskich w składach komisji sejmowych – w drodze zwyczaju parlamentarnego – stosowana jest powszechnie w odniesieniu do wszystkich komisji sejmowych, o tyle jedynie w wypadku kilku z nich przepisy prawa parlamentarnego *expressis verbis* statuują regułę parytetu (Komisja Etyki Poselskiej, komisje śledcze, komisje nadzwyczajne do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji, Komisja ds. Unii Europejskiej). Znamienne jest również to, że rygoryzm zasad regulaminowych wyznaczających reguły podziału miejsc między zrzeszenia parlamentarne jest w poszczególnych przypadkach różny. Regulacje dotyczące składów komisji śledczych oraz komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP ograniczają się do stwierdzenia, że powinny one: *proporcjonalnie odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich* (por. odpowiednio art. 2 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej w związku z art. 136c ust. 3 regulaminu Sejmu² oraz art. 86b ust. 2 regulaminu Sejmu), podczas gdy reguły odnoszące się do składu Komisji Etyki Poselskiej oparte są co do zasady na założeniu, że tworzą go: *posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie po jednym członku z każdego klubu* (art. 143 ust. 1 regulaminu Sejmu).

W przypadku Komisji ds. Unii Europejskiej przepisy regulaminu Sejmu przyjmują złożony algorytm pozwalający na precyzyjne wyznaczenie liczby miejsc w komisji, które przypadają poszczególnym „klubom i porozumieniom liczącym co najmniej 15 posłów” proporcjonalnie do ich liczebności (art. 148a regulaminu Sejmu).

Kluby i porozumienia zgłaszają Prezydium Sejmu kandydatów do Komisji w liczbie i w terminie określonych przez Prezydium Sejmu. Liczba miejsc przypadających na poszczególne zrzeszenia wynika z zastosowania algorytmu określonego w art. 148a ust. 3 regulaminu Sejmu³. W wypadku niezgłoszenia przez klub lub porozumienie kandydatów do Komisji w wyznaczonym przez Prezydium terminie, a także w razie zgłoszenia większej liczby kandydatów niż liczba ustalona przez Prezydium Sejmu, miejsca w Komisji przypadające tym klubom i porozumieniom pozostają nieobsadzone (art. 148a ust. 7 regulaminu Sejmu). Wybór składu osobowego Komisji przez Sejm następuje w głosowaniu łącznym na podstawie wniosku przedstawionego przez Prezydium Sejmu (art. 148a ust. 8 regulaminu Sejmu). Kluby i porozumienia, które nie obsadzi-

² W przypadku komisji śledczych chodzi przy tym wyłącznie o te kluby i koła, które mają swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów.

³ Liczba miejsc przypadających uprawnionemu zrzeszeniu stanowi iloczyn współczynnika (będącego ilorazem liczby członków zrzeszenia i liczby 460, z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku) oraz liczby 46, z dokładnością do pierwszego miejsca po przecinku, który następnie zaokrąglany jest do liczby całkowitej na zasadach ogólnych (art. 148a ust. 3). Ogólna liczba członków Komisji ds. Unii Europejskiej stanowi sumę miejsc przypadających poszczególnym uprawnionym zrzeszeniom i zgodnie z przyjętymi zasadami nie może przekroczyć liczby 46.

ły „swoich” miejsc w Komisji – mogą uzupełnić jej skład w innym terminie. W takim przypadku Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego, niestosując zasady głosowania łącznego (art. 148a ust. 9 regulaminu Sejmu).

Opisywany mechanizm zakłada również, że w przypadku, gdy nastąpi zmiana liczebności klubu lub porozumienia w stopniu powodującym zmianę podziału miejsc w Komisji ze względu na przyjęte w regulaminie zasady, albo w przypadku utworzenia nowego klubu lub porozumienia, Sejm dokonuje wyboru nowego składu osobowego Komisji, dokonując podziału miejsc zgodnie z obowiązującym algorytmem (art. 148a ust. 10 regulaminu Sejmu). W praktyce oznacza to, że skład Komisji względnie trwale stanowi proporcjonalną reprezentację istniejących klubów i porozumień liczących co najmniej 15 posłów. Każda zmiana liczebności tych zrzeszeń, która w świetle zasad przyjętych w art. 148a ust. 3 mogłaby prowadzić do zmiany liczby członków przypadających na poszczególne kluby i porozumienia, skutkuje aktualizacją obowiązku dokonania zmian w składzie Komisji.

Niezależnie od mechanizmu opisanego w art. 148a ust. 10 zmiana w składzie Komisji może nastąpić z inicjatywy zrzeszenia, które jest w niej reprezentowane, pod warunkiem że prowadzi do zastąpienia dotychczasowego przedstawiciela nowym. Prezydium Sejmu ma obowiązek na wniosek uprawnionego podmiotu przedstawić Sejmowi propozycję zmiany w składzie osobowym Komisji, polegającą na zastąpieniu członka Komisji przez inną osobę wchodzącą w skład tego podmiotu. Również w tym wypadku nie stosuje się reguły, w myśl której wybór wszystkich członków składu Komisji ds. Unii Europejskiej następuje w głosowaniu łącznym (art. 148a ust. 12 w związku z art. 148a ust. 8).

Zasady powoływania oraz zmiany składu Komisji ds. Unii Europejskiej (art. 148a) stanowią *lex specialis* względem art. 20 ust. 1 regulaminu Sejmu, czyli przepisu określającego ogólne zasady dokonywania zmian w składach komisji sejmowych. Przekonuje o tym cecha zupełności, która charakteryzuje mechanizm wyboru i zmiany składu Komisji. W art. 148a prawodawca unormował zarówno podstawowy mechanizm wyboru składu Komisji, jak też kompletny zespół reguł umożliwiających dokonanie w nim zmian.

2. Model normatywny wyboru składu Komisji ds. Unii Europejskiej jest właściwą podstawą dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o możliwość członkostwa w tej Komisji posła niebędącego członkiem żadnego zrzeszenia parlamentarnego. Złożoność tego zagadnienia wymaga rozróżnienia kilku odrębnych układów proceduralnych.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że żaden przepis regulaminu Sejmu nie ustanawia obowiązku, z którego wynikałoby, że osoba będąca członkiem komisji musi być jednocześnie członkiem zrzeszenia poselskiego, któremu dane „miejsce” przysługuje. Z uczestnictwa w podziale miejsc wykluczeni są posłowie niezrzeszeni. W myśl art. 148a ust. 2 w „podziale” biorą udział wyłącznie kluby i porozumienia liczące co najmniej 15 posłów (pojęcie „po-

rozumienia” należy rozumieć w sposób zbieżny z art. 8 ust. 5 i 7 regulaminu Sejmu⁴). Konstatacja, że posłowie niezrzeszeni nie uczestniczą w podziale „miejsc” w Komisji, nie przesądza jednak tego, że nie mogą być członkami Komisji ds. Unii Europejskiej. Teoretycznie możliwe są bowiem dwie sytuacje: pierwsza – uprawnione zrzeszenie zgłasza jako kandydata na swoje „miejsce” w Komisji posła niezrzeszonego (np. cieszącego się powszechnym autorytetem i specjalizującego się w problematyce, którą zajmuje się Komisja), druga – członek Komisji ds. Unii Europejskiej przestaje być członkiem zrzeszenia, które go zgłosiło, a zarazem nie rezygnuje z uczestnictwa w pracach Komisji.

Z przywołanego wyżej art. 148a ust. 12 wynika, że w przypadku zmiany swojego przedstawiciela w komisji uprawniony klub lub porozumienie wskazać musi *inną osobę wchodzącą w skład tego klubu lub porozumienia*. Bez wątplenia zatem w razie zmiany przedstawiciela w składzie Komisji ds. Unii Europejskiej podmiot inicjujący zmianę wskazać może jako swojego nowego kandydata tylko takiego posła, który jest jednocześnie jego członkiem. W tym miejscu rodzi się jednak pytanie: czy zasada ta rozciąga się również na przypadek konstytuowania składu komisji w trybie art. 148a ust. 3–8 (oraz w sytuacji wyboru uzupełniającego). Pozornie mogłoby się wydawać, że zakres normowania art. 148a ust. 12 odnosi się wyłącznie do sytuacji zmiany przedstawiciela w składzie Komisji. Bardziej wnikliwa analiza wskazuje jednak, że przepis ten zakłada również, że w przypadku pierwotnego aktu kreacji składu Komisji również obowiązuje reguła przynależności do zrzeszenia uczestniczącego w podziale miejsc. Zgodnie z treścią art. 148a ust. 12 chodzi o zmiany w składzie osobowym, *polegające na zastąpieniu członka Komisji przez inną osobę wchodzącą w skład podmiotu, który wnioskuje o dokonanie zmiany*. W cytowanym wyrażeniu przymiotnik „inny” zachowuje swój sens normatywny jedynie wówczas, gdy służy rozróżnieniu osób wchodzących w skład komisji. Ujmując to inaczej, sens analizowanego wyrażenia wskazuje, że zarówno „zastępowany” członek Komisji, jak i osoba, która ma go zastąpić, powinni być członkami podmiotu wnioskującego o zmianę. Gdyby przyjąć, że przymiotnik „inny” służy jedynie odróżnieniu osoby „zastępującej” od „członka komisji” (osoby zastępowanej), to prowadziłyby to do pozbawienia tego terminu treści normatywnej. Jeżeli termin „inny” odnosi się jedynie do „osoby wchodzącej w skład klubu lub porozumienia”, to analizowana formuła staje się w pełni tożsama z wyrażeniem, w którym określenie „inny” jest pominięte: *polegające na zastąpieniu członka Komisji przez osobę wchodzącą w skład*. Identyczność znaczenia obu tych for-

⁴ Kluby poselskie lub koła poselskie mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencji Seniorów, a władze tych porozumień zobowiązane są notyfikować Marszałkowi Sejmu ich składy osobowe oraz regulaminy wewnętrzne; w konsekwencji wszyscy członkowie porozumienia są jednocześnie członkami klubów i kół, które je utworzyły.

muł wskazuje, że w analizowanym wariantcie interpretacyjnym termin „inny” jest jedynie swoistym *superfluum* pozbawionym samodzielnego znaczenia.

Gdyby uznać, że sformułowane wyżej argumenty natury logiczno-językowej mają charakter niekonkluzywny i nie pozwalają na jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii, czy przy pierwotnym akcie kreacji składu komisji obowiązuje omawiana zasada, to rozwiązanie problemu należałoby szukać w płaszczyźnie wykładni funkcjonalnej i systemowej. Trudno wskazać jakiegokolwiek racje prawne, które uzasadniałyby istnienie reguły, o której mowa w ust. 12, jeżeli miałyby ona nie obowiązywać przy konstytuowaniu się składu komisji (oraz przy wyborze uzupełniającym). Jakie przyczyny miałyby uzasadniać ograniczenie swobody uprawnionego zrzeszenia parlamentarnego do wyznaczenia swojego przedstawiciela w składzie Komisji w sytuacji, gdy dokonuje ono „zmiany”, jeżeli przy pierwotnym akcie kreacji składu wybór pierwszego reprezentanta byłby nieograniczony. Z jakich racji prawodawca miałby wiązać swobodę decyzji uprawnionych podmiotów w przypadku, gdy chcą one zastąpić swoich dotychczasowych przedstawicieli nowymi, jeżeli pierwotny akt wyboru pozwalałby na desygnowanie do Komisji posła niezrzeszonego? W konsekwencji należy przyjąć, że treść art. 148a ust. 12 zakłada, że zarówno w procedurze „zastępowania” dotychczasowego przedstawiciela nowym reprezentantem, jak i przy pierwotnym akcie kreacji składu Komisji oraz przy wyborze uzupełniającym, obowiązuje zasada, w myśl której kandydat musi być członkiem zrzeszenia, które desygnuje go do objęcia funkcji członka Komisji. O ile jednak w przypadku procedury „zastępowania” zasada ta została wyrażona wprost w art. 148a ust. 12, to w przypadku wyboru pierwotnego i uzupełniającego treść tego przepisu „zakłada” istnienie takiej zasady (w tym sensie można przyjąć, że wynika ona z art. 148a ust. 12).

Pozornie można by sądzić, że powyższa konstatacja przesądza rozstrzygnięcie dylematu, któremu poświęcona jest opinia. Skoro bowiem do składu Komisji, na żadnym etapie jego tworzenia, nie mogą być zgłoszeni kandydaci niezrzeszeni, to mogłoby się wydawać, że poseł niezrzeszony nie może być członkiem Komisji ds. Unii Europejskiej. Należy jednak zauważyć, że zasada, w myśl której każdy kandydat składu Komisji musi być członkiem zrzeszenia, które go zgłasza, nie jest tożsama z zasadą, że każdy jej członek musi mieć tego rodzaju afiliację. Trzeba podkreślić, że w przypadku Komisji ds. Unii Europejskiej brak jest odpowiednika reguły odnoszącej się do składu Komisji Etyki Poselskiej, która przewiduje, że w przypadku utraty przez posła – członka Komisji członkostwa w macierzystym klubie jego członkostwo w Komisji wygasa *ex lege* (art. 143 ust. 14 regulaminu Sejmu). W przypadku Komisji ds. Unii Europejskiej mandat członka Komisji, który utracił członkostwo zrzeszenia, które desygnowało go do jej składu, nie wygasa automatycznie. Zmiana przedstawiciela – w myśl zasad określonych w art. 148a ust. 12 – uzależniona jest od inicjatywy klubu lub porozumienia, które danego kandydata zgłosiło.

W omawianej sytuacji poseł, który utracił członkostwo w swoim macierzystym zrzeszeniu, może pozostawać legalnie członkiem Komisji ds. Unii Europejskiej do czasu, w którym formacja polityczna, która go zgłosiła podejmie inicjatywę zmiany przedstawiciela w trybie art. 148a ust. 12 lub do czasu wyboru nowego składu Komisji (art. 148a ust. 10).

Podsumowanie

W podsumowaniu należy stwierdzić, że treść art. 148a ust. 12 regulaminu Sejmu zakłada, iż zarówno w procedurze „zastępowania” dotychczasowego przedstawiciela nowym reprezentantem, jak i przy pierwotnym akcie kreacji składu Komisji ds. Unii Europejskiej oraz przy wyborze uzupełniającym, obowiązuje zasada, w myśl której kandydat do składu Komisji musi być członkiem zrzeszenia, które desygnuje go do objęcia funkcji jej członka.

Ponadto mandat członka Komisji ds. Unii Europejskiej, który utracił członkostwo w zrzeszeniu, które desygnowało go do składu Komisji, nie wygasa automatycznie. Zmiana przedstawiciela – w myśl zasad określonych w art. 148a ust. 12 regulaminu Sejmu – uzależniona jest od inicjatywy klubu lub porozumienia, które danego kandydata zgłosiło. W omawianej sytuacji poseł, który utracił członkostwo w swoim macierzystym zrzeszeniu, może pozostawać legalnie członkiem Komisji ds. Unii Europejskiej do czasu, w którym formacja polityczna, która go zgłosiła, podejmie inicjatywę zmiany przedstawiciela w trybie art. 148a ust. 12 lub do czasu wyboru nowego składu Komisji (art. 148a ust. 10 regulaminu Sejmu).