

Andrzej Szmyt

Opinia w sprawie art. 30 ust. 5 regulaminu Sejmu RP¹

Opinion on Article 30 (5) of the Standing Orders of the Sejm: The purpose of the opinion is to examine the possibility of referring the recommendation for election or appointment by the Sejm of individual persons to particular State offices specified in Articles 26, 27–29 of the Standing Orders of the Sejm, or dismissal therefrom, to more than one Sejm committee for their opinion thereto. In the author's view, a flexible interpretation of Article 30 (5) is possible, as it is implied by the wording of that article which does not state that the recommendation is to be referred to "one" committee, so it does not preclude referring it to a greater number of committees.

Keywords: Sejm committee | Standing Orders of the Sejm
Słowa kluczowe: regulamin Sejmu | komisja sejmowa

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, ekspert ds. legislacji
BAS; andrzej.szmyt@sejm.gov.pl.

Przepisy art. 26–31 regulaminu Sejmu z 1992 r. regulują wybór oraz powoływanie i odwoływanie organów państwowych (dział I, rozdział 5 regulaminu Sejmu). Zgodnie z art. 26 ust. 1 Sejm wybiera zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Rady Polityki Pieniężnej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także posłów członków Krajowej Rady Sądownictwa i posłów członków Krajowej Rady Prokuratury. Ponadto Sejm powołuje członków Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 26a ust. 1), Prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 27 ust. 1), Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 28 ust. 1), Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 28a ust. 1), Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (art. 29 ust. 1). W przepisach tego rozdziału regulamin Sejmu normuje także kwestie odwoływania tychże organów oraz szczegółowsze zagadnienia proceduralne, dotyczące tych kompetencji izby.

¹ Opinia sporządzona 25 czerwca 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-1573/13.

Wśród zagadnień proceduralnych przepis art. 30 ust. 5 regulaminu Sejmu stanowi, że: *wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26, 27–29 albo odwołania z tych stanowisk Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania. Inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie komisji właściwej.* Na tle powyższego przepisu w praktyce sejmowej zrodziło się pytanie, czy umożliwia on skierowanie wspomnianych wniosków w celu ich zaopiniowania do dwóch komisji oddzielnie.

Uzupełniająco należy dodać, że przepisy ust. 6–9 tegoż artykułu przewidują, iż opinię w sprawie wniosku, o którym mowa, komisja przedstawia na piśmie Marszałkowi Sejmu. Marszałek Sejmu zarządza doręczenie posłom druku zawierającego opinię komisji. Rozpatrzenie przez Sejm wniosku, o którym mowa, może odbyć się w zasadzie nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji, jednakże Sejm w szczególnych wypadkach może skrócić postępowanie przez przystąpienie do rozpatrzenia wniosku bez przesyłania go do właściwej komisji, jak też w terminie krótszym niż wyżej podany. Te przepisy pozwalają unormowania ust. 5 i postawione w związku z nim pytanie widzieć na poszerzonym nieco tle.

Z jednej strony brzmienie przepisu art. 30 ust. 5 zdaje się wskazywać na dość jasny kierunek jego interpretacji, ale też można wskazać racje umożliwiające – pod pewnymi warunkami – interpretację nieco elastyczniejszą. Przywołany przepis mówi o skierowaniu wniosku „do właściwej komisji sejmowej”, co zawiera w sobie zarówno element „właściwości”, jak i użycie wprost liczby pojedynczej. Element właściwości powinien być rozumiany zgodnie z załącznikiem do regulaminu, określającym – wielokrotnie szeroki – „przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych”. Liczba pojedyncza w przepisie wskazywałaby, że chodzić ma o jedną komisję, a nie większą ich liczbę. Ten tor myślenia umacnia też brzmienie zdania drugiego w tymże przepisie (*inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie komisji właściwej*), wskazujące na jedną tylko komisję właściwą, nawet w sytuacji, gdy inna komisja jest też w sprawie „zainteresowana”.

Jednocześnie oznacza to także dostrzeżenie faktu, że w praktyce sprawa „opiniowania wniosku” czasem nie do końca daje się zamknąć w ramach jednej komisji, uznanej za „właściwą”. Trudno też konkretne wnioski oceniać tylko w takiej „modelowej” perspektywie, bowiem w praktyce ustrojowej dopiero czasem *in concreto* da się zindywidualizować „właściwość” i „stopień zainteresowania” wśród komisji. Jak się wydaje, z brzmienia przepisu bardziej znacząca wydaje się konkluzja o potrzebie „jednolitego” ostatecznie stanowiska w sprawie wniosku (przyjętego w pewnej formule „współdziałania”), niż o bezwzględnym wymogu kierowania wniosku tylko do „jednej” komisji właściwej.

Wiele bowiem okoliczności wskazuje na możliwość pewnej elastyczności podejścia. Nie można wykluczyć w praktyce postrzegania jakiegoś wniosku

w kategoriach „równorzędnej” – choć z różnych punktów widzenia – właściwości np. dwóch komisji. Na innej płaszczyźnie trzeba mieć na uwadze dopuszczalność regulaminową postępowania w sprawie wniosku, nawet bez przesyłania go do komisji. Dosłowne brzmienie przepisu art. 30 ust. 5 też „wprost” nie mówi o skierowaniu wniosku do „jednej” komisji właściwej, nie wyklucza więc *explicite* np. „podwójnej” właściwości komisji. Znana jest praktyka opiniowania przez komisję kandydatur na ambasadorów i konsulów – bez wyraźnej podstawy regulaminowej. Znane są też regulaminowi bardzo szczegółowe regulacje na temat form współdziałania komisji (por. przepisy dotyczące – na innym polu – roli Komisji Ustawodawczej), w tym tej z art. 30 ust. 5, ale zawsze też należy pamiętać o roli art. 163 regulaminu Sejmu, który mówi zasadniczo o posiedzeniach wspólnych komisji sejmowych, u podstaw których mogą leżeć zróżnicowane przesłanki. Zupełnie na marginesie można też zauważyć, że w praktyce sejmowej nie zawsze nawet byłoby możliwe dotrzymanie wymogu z art. 30 ust. 5 – np. w wypadku zgłoszenia kandydatów na zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu; skoro zgłoszenia i wybór dokonują się na pierwszym posiedzeniu izby, to w praktyce dzieje się to zwykle jeszcze przed powołaniem komisji sejmowych, które wystąpić miałyby w roli opiniodawczej dla wniosków. Spora elastyczność procedur jest elementem funkcjonalnej układni prawa parlamentarnego, zwłaszcza regulaminu Sejmu.

Uwzględniając powyższe uwagi, skłaniałbym się – ostrożnie – do wniosku, że nie można wykluczyć sytuacji, iż skierowanie wniosków w sprawie wyboru poszczególnych osób na określone (art. 26–29) stanowiska państwowe w celu ich zaopiniowania może nastąpić do dwóch komisji oddzielnie, tzn. do obu traktowanych jako „właściwych” (a nie do jednej z nich traktowanej w kategoriach tylko „zainteresowanej”). Nawet wtedy jednak powinno chodzić nie o „konfrontacyjne” (konkurencyjne, niejednolite) opinie. Intencją przepisu jest jednolite stanowisko komisji, więc powinny one działać zgodnie z art. 163 regulaminu, czyli obradować na wspólnym posiedzeniu i przyjmować uchwały większością głosów w obecności co najmniej $\frac{1}{3}$ liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji.