Piotr Chybalski

Wykładnia art. 47 ust. 2 pkt 1 regulaminu Sejmu – tryb rozpatrywania poprawek w komisjach¹

Interpretation of the Article 47 para. 2 subpara. 1 of the Standing Orders of the Sejm – the procedure for considering amendments in committees (WAKiU-876/18): The analysis concerns the issue of whether a committee considering, based on the indicated provision, amendments submitted during the second reading, should vote on their acceptance or rejection separately for each amendment, or if it is possible, after consideration of the amendment, to automatically (without separate vote) draw a recommendation concerning other amendments, in case it is a logical consequence of acceptance or rejection of the former amendment. The author assessed that there are no obstacles to apply, at this stage of legislative work, per analogiam the institution of the third-reading voting applied in the first instance to the “most far-reaching amendments”, i.e. those whose adoption or rejection determines decision concerning other amendments.

Keywords: committee of the Sejm, amendment, legislative procedure

Słowa kluczowe: komisja sejmowa, poprawka, procedura ustawodawcza

Doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest wykładnia art. 47 ust. 2 pkt 1 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym: *[k]omisje po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie; przepisy art. 43 ust. 6 stosuje się odpowiednio*, a konkretnie odpowiedź na pytanie: „czy komisja, rozpatrując na podstawie art. 47 ust. 2 pkt 1 regulaminu Sejmu poprawki zgłoszone w drugim czytaniu, powinna głosować wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie odrębnie dla każdej poprawki, czy też możliwe jest, po rozpatrzeniu poprawki, automatyczne (bez odrębnego głosowania) przyjęcie wniosków dla

¹ *Opinia prawna w sprawie wykładni art. 47 ust. 2 pkt 1 regulaminu Sejmu sporządzona 29 maja 2018 r. na zlecenie dyrektora Biura Legislacyjnego; BAS-WAKiU 876/18.*

innych poprawek w przypadku, gdy jest to logiczna konsekwencja przyjęcia albo odrzucenia”.

Uwagi ogólne

Analizowany problem związany jest z komisyjnym postępowaniem w sprawie opracowania sprawozdania dodatkowego nad projektem, tj. jednej z dwóch (obok postępowania w sprawie tzw. sprawozdania poprawionego) instytucji prawnych uregulowanych w art. 47 regulaminu Sejmu. Treścią sprawozdania dodatkowego jest zbiór rekomendacji komisji dla Sejmu (przyjąć bądź odrzucić) odnośnie do poprawek i wniosków² wniesionych w toku drugiego czytania. Faza ta następuje więc między drugim a trzecim czytaniem projektu ustaw, przy czym nie jest ona obligatoryjna. Zgodnie z art. 47 ust. 1 regulaminu Sejmu Sejm może bowiem, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, postanowić o niekierowaniu projektu do komisji, jednak w praktyce zdarza się to sporadycznie³.

Jedynym zadaniem komisji w fazie opracowywania sprawozdania dodatkowego jest zaopiniowanie zgłoszonych w drugim czytaniu poprawek i wniosków, co w szczególności oznacza zakaz modyfikowania ich podczas prac komisyjnych (z wyjątkiem ewentualnego wycofania przed rozpatrzeniem przez komisję) czy wnoszenia dodatkowych poprawek i wniosków⁴. Informacja o stanowisku komisji zawartym w sprawozdaniu dodatkowym jest przedstawiana izbie przez posła-sprawozdawcę podczas trzeciego czytania, przed przystąpieniem do głosowań (art. 49 pkt 1 regulaminu Sejmu), przy czym w praktyce informacja ta jest lakoniczna⁵. Okoliczność ta nie budzi zastrzeżeń, skoro dodatkowe sprawozdanie komisji jest przed jego rozpatrzeniem doręczane posłom (art. 47 ust. 6 regulaminu Sejmu).

² *De facto* wyłącznie wniosku o odrzucenie projektu ustawy w całości.

³ Zob. P. Chybalski, Uwagi do art. 47 [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 319.

⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *Dopuszczalność głosowania przez komisję poprawki zgłoszonej przez posła w trakcie drugiego czytania, mimo że została ona na posiedzeniu komisji wycofana przez autora* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010. Zob. też nieco inaczej M. Zubik, *Dopuszczalność wycofania poprawki w trzecim czytaniu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.

⁵ P. Chybalski, Uwagi do art. 47, *op. cit.*, s. 323, 324.

Sposób rozpatrzenia poprawek i wniosków w fazie opracowywania sprawozdania dodatkowego

Przepisy regulaminu w niewielkim zakresie określają sposób postępowania komisji w toku prac nad zaopiniowaniem poprawek i wniosków wniesionych w trakcie drugiego czytania. Po pierwsze, z analizowanego art. 47 ust. 2 pkt regulaminu Sejmu wynika, jak się wydaje bezspornie, że obowiązek rozpatrzenia w celu określenia rekomendacji dla Sejmu odnosi się do wszystkich ww. poprawek i wniosków. Po drugie, zgodnie z art. 47 ust. 4 regulaminu Sejmu komisja może nie rozpatrywać poprawki zgłoszonej przez wnioskodawcę w razie nieobecności wnioskodawcy lub jeżeli poprawka nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 44 ust. 2, tj. jeżeli nie została – po ustnym zgłoszeniu w toku drugiego czytania – wniesiona w formie pisemnej bądź wnioskodawcy nie wskazali wynikających z poprawki konsekwencji dla tekstu projektu ustawy. W pozostałym zakresie, jak zauważył W. Odrowąż-Sypniewski, określenie trybu (sposobu) rozpatrzenia poprawek i wniosków „należy do autonomii proceduralnej komisji”⁶. Taki stan rzeczy oznacza, iż komisji przysługuje znaczny stopień swobody w zakresie organizacji postępowania w sprawie opracowania sprawozdania dodatkowego – oczywiście przy zachowaniu ogólnych zasad funkcjonowania komisji sejmowych uregulowanych w szczególności w dziale II rozdziale 14 regulaminu. Przykładowo dopuszczalne jest kierowanie poprawek i wniosków do dodatkowego zaopiniowania przez podkomisję⁷.

Powyższe uwagi rzutują na sposób odpowiedzi na sformułowane we wstępie pytanie. Jakkolwiek, jak już wspomniano, na komisji ciąży obowiązek ustosunkowania się do wszystkich poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania, to regulamin nie przesądza, czy konieczne jest osobne rozpatrzenie (w tym przegłosowanie określonej rekomendacji) każdej z poprawek bądź wniosku. Oczywiście taki sposób ich rozpatrzenia należy uznać za domyślny (wyjściowy), lecz w moim przekonaniu nie ma przeszkód, aby w drodze analogii zastosować używaną podczas głosowań przeprowadzanych w trzecim czytaniu instytucję rozpatrywania w pierwszej kolejności „poprawek najdalej idących”, tj. takich, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach (art. 50 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu). Taki sposób rozpatrywania nie oznacza, że część poprawek czy wniosków nie zostaje poddana rozpatrzeniu, lecz że zostają one rozpatrzone w sposób dorozumiany (a jednocześnie niebudzący wątpliwości) w wyniku określonego rozstrzygnięcia co do „poprawki najdalej idącej”. Należy przy tym zastrzec, że przesłanką zastosowania omawianej instytucji proceduralnej w toku prac komisyjnych – tak jak i w trzecim pytaniu – jest tożsamość

⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, *Dopuszczalność głosowania*, op. cit., s. 352.

⁷ P. Chybalski, *W sprawie możliwości powierzenia podkomisjom sejmowym niektórych zadań związanych z funkcją ustawodawczą*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 96.

materii określonych poprawek, co czyni je poprawkami konkurencyjnymi, tj. zakładającymi zróżnicowane sposoby regulacji określonej materii. Ustalenie, która z poddanych rozpatrzeniu komisijnemu poprawek jest „najdalej idąca”, wydaje się stanowić czynność o charakterze „technicznym”, co oznacza, że wymaga ona podjęcia oceny na tyle zobiektywizowanej, że nie powinna stanowić źródła kontrowersji wśród członków komisji⁸.

Za dopuszczalnością zastosowania powyższego rozwiązania w toku prac komisyjnych nad poprawkami i wnioskami wniesionymi w toku drugiego czytania przemawiają dodatkowo dwie okoliczności. Po pierwsze, instytucja „poprawki najdalej idącej” jest już w analizowanej fazie prac ustawodawczych niekiedy stosowana, w szczególności w toku postępowania w Komisji Finansów Publicznych nad poprawkami do projektu ustawy budżetowej. Praktyka ta nie budzi wątpliwości, co, uwzględniając fakt, iż ten aspekt prac budżetowych nie został w regulaminie Sejmu (dział II rozdział 6) uregulowany odmiennie od zasad dotyczących tzw. zwykłego trybu ustawodawczego, oznacza, że akceptuje się opisywany sposób rozpatrzenia poprawek i wniosków podczas prac nad sprawozdaniem dodatkowym. Tym samym nie sposób zanegować stosowanie go w toku postępowania z innymi projektami niż projekt ustawy budżetowej.

Po drugie, ewentualne przyjęcie omawianego sposobu rozpatrywania przez komisję poprawek i wniosków wydaje się znajdować uzasadnienie funkcjonalne. Bezwzględny nakaz osobnego ustosunkowania się przez komisję do każdej z poprawek czy wniosku mógłby doprowadzić do sytuacji jednolitego zaopiniowania poprawek konkurencyjnych. Taki stan rzeczy, w szczególności przy pozytywnej rekomendacji komisyjnej odnośnie do takich poprawek, mógłby potencjalnie sprzyjać wystąpieniu sytuacji, w której Sejm przyjmie poprawki wzajemnie się wykluczające, burząc tym samym spójność treści uchwalanej ustawy. Wreszcie nie do przecenienia jest fakt, iż, jak wskazuje dotychczasowa praktyka, instytucja „poprawki najdalej idącej” sprzyja skutecznemu przeciwdziałaniu obstrukcji parlamentarnej polegającej na wnoszeniu znacznej liczby poprawek wyłącznie w celu spowolnienia prac ustawodawczych⁹.

⁸ Na marginesie warto odnotować, że na sformułowany wniosek nie ma wpływu tzw. uchwała wykładnicza Prezydium Sejmu z grudnia 2016 r. (uchwała nr 45 z 16 grudnia 2016 r. w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu), w której *de facto* dopuszczono tzw. blokowanie poprawek, tj. łączne głosowanie poprawek, które zostały jednolicie zaopiniowane przez komisję w omawianej fazie prac. Uchwała ta budzi istotne zastrzeżenia prawne, zob. P. Chybalski, Uwagi do art. 50 [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 328–330.

⁹ Zob. zwłaszcza opis *casusu* rozpatrzenia poprawek do projektu ustawy budżetowej na 2013 r., P. Chybalski, Uwagi do art. 50, *op. cit.*, s. 328.

Podsumowanie

Jakkolwiek osobne rozpatrzenie każdej z poprawek bądź wniosku należy uznać za domyślny (wyjściowy) sposób postępowania komisji w toku prac nad sprawozdaniem dodatkowym, to nie ma przeszkód, aby w fazie prac ustawodawczych między drugim a trzecim czytaniem w drodze analogii zastosować wykorzystywaną podczas głosowań przeprowadzanych w trzecim czytaniu instytucję rozpatrywania w pierwszej kolejności „poprawek najdalej idących”, tj. takich, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach (art. 50 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu). Taki sposób rozpatrzenia nie oznacza, że część poprawek czy wniosków nie zostaje poddana rozpatrzeniu, lecz że zostają one rozpatrzone w sposób dorozumiany (a jednocześnie niebudzący wątpliwości) w wyniku określonego rozstrzygnięcia co do „poprawki najdalej idącej”.

Bibliografia

- Chybalski P., Uwagi do art. 47; uwagi do art. 50 [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Chybalski P., *W sprawie możliwości powierzenia podkomisjom sejmowym niektórych zadań związanych z funkcją ustawodawczą*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Dopuszczalność głosowania przez komisję poprawki zgłoszonej przez posła w trakcie drugiego czytania, mimo że została ona na posiedzeniu komisji wycofana przez autora* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Zubik M., *Dopuszczalność wycofania poprawki w trzecim czytaniu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.