

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI REGULAMINOWEJ,
SPRAW POSELSKICH
I IMMUNITETOWYCH
(NR 37)
z dnia 22 marca 2017 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 37)

22 marca 2017 r.

Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych, obradująca pod przewodnictwem posła **Włodzimierza Bernackiego (PiS)**, przewodniczącego Komisji, przeprowadziła:

– pierwsze czytanie poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 704).

W posiedzeniu udział wzięli: **Dariusz Pietruszka** asystent przewodniczącego Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jolanta Szymańska**, **Paulina Gabor** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Wojciech Miller**, **Przemysław Sadłoń** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego oraz **dr Piotr Chybalski** – specjalista z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Witam państwa. Otwieram posiedzenie Komisji. Witam posłów, członków komisji regulaminowej. Witam pana posła Janusza Sanockiego, przedstawiciela wnioskodawców. Witam przedstawicieli Biura Legislacyjnego oraz Biura Analiz Sejmowych. Witam pana mecenasa dr Piotra Chybalskiego.

Stwierdzam kworum. Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia został państwu posłom dostarczony. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że porządek został przyjęty. Sprzeciwu nie słyszę. Przechodzimy do jego realizacji. Jest to pierwsze czytanie poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 704.

Projekt zmiany zawarty w druku nr 704 został skierowany przez marszałka Sejmu do Komisji w celu przeprowadzenia pierwszego czytania.

Przypominam, że na podstawie art. 39 ust. 1 regulaminu Sejmu pierwsze czytanie projektu obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy.

Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Janusz Sanocki. Bardzo proszę pana posła o przedstawienie projektu.

Poseł Janusz Sanocki (niez.) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, projekt polega na tym, że zauważyliśmy, iż duża część poprawek Senatu jest zupełnie niekontrowersyjna. To znaczy, niezależnie od ich merytorycznej zawartości czasem jest to poprawka redakcyjna, czasem poprawka stylistyczna, gramatyczna, jest też przecinek, czyli generalnie niekontrowersyjna, niezależnie od sfery legislacyjnej, czy merytorycznej, czego dotyczy. I podczas głosowania Sejm głosuje czasem bardzo często wręcz jednomyślnie nad przyjęciem, czy nieodrzuconiem poprawek senackich.

W związku z tym proponujemy, żeby merytoryczna komisja, która przygotowuje i ocenia poprawki senackie w danym temacie, przy danej ustawie, grupowała te niekontrowersyjne poprawki w jeden blok tak, żeby oszczędzić czas Sejmu i usprawnić obrady. Chodzi o to, żeby marszałek nie musiał odczytywać kilkadziesiąt razy tych wszystkich formuł, które najzwyczajniej w świecie zabierają czas i sprawiają, że my, posłowie mechanicznie wykonujemy pewne czynności, głosując. Oczywiście, byłoby

tak wtedy, kiedy jest powszechna zgoda członków komisji i potem posłów na sali, że te poprawki rzeczywiście nie wymagają jakiegokolwiek debaty.

Oczywiście do tej pory istnieje możliwość grupowania i to czasem występuje, jeśli poprawka merytorycznie, legislacyjnie dotyczy jakiegoś określonego elementu, czy ma wspólny mianownik legislacyjny. Natomiast ten funkcjonalny aspekt tego zagadnienia nie był do tej pory możliwy do uwzględniania.

Proponujemy, żeby to właśnie stało się możliwe, aby komisja, kiedy ocenia poprawki Senatu, zebrała to co nie budzi żadnych wątpliwości w jeden blok, przedstawiła to w jednym bloku i żeby Sejm, Izba Sejmowa w jednym bloku, w jednym głosowaniu przyjęła technicznie poprawki nie budzące zastrzeżeń.

Uważam, że to jest taki wstęp, iż generalnie należałoby się zastanowić nad pracą Sejmu, nad regulaminem i nad tym jak procedować. Ale to już wykracza poza dzisiejszy temat. Myślę, że kiedy indziej powinna na ten temat nastąpić jakaś debata, albowiem obserwuję jako poseł debiutant, bo jest to moja pierwsza kadencja w Sejmie, że jest pewien nadmiar naszej aktywności ustawodawczej. Ostatnio miałem sytuację, że nawet sędzia nie nadążył za zmianami, które wprowadziliśmy w takie poważne ustawy jak Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego, czy Kodeks cywilny. Powinny być one zmieniane raz na epokę, na pięć, dziesięć lat, a nie co dwa miesiące, co tam komu się przypomni.

Izba powinna, moim zdaniem, bardziej rygorystycznie podchodzić do procesu legislacyjnego i zbierać pewne rzeczy, grupować i dłużej debatować, bo nie jest to tylko jakaś mechaniczna czynność. A powiedzmy, że to co my, jako Sejm, jako parlament produkujemy, jest potem dla kogoś przeznaczone. Ktoś z tego musi korzystać.

Z analiz ostatnio publikowanych wynika, że aby przeczytać wszystko co uchwalamy, to każdy powinien dziennie spędzić 4 godziny i 17 minut nad aktami prawnymi. Parlamenti innych państw pracują znacznie mniej wydajnie, w sensie ilościowym, ale za to zapewne ilość przechodzi w jakość.

Tu, w tym przypadku, proponujemy, w jednym takim małym fragmencie, ale zdaje się, że pozwalającym ten czas zaoszczędzić, spróbować właśnie wprowadzić takie funkcjonalne rozwiązanie, które odwołując się do zasad sprawnego działania, pozwoliłoby Sejmowi, przy mniejszym nakładzie czasu, przeprowadzić sprawy, które nie budzą żadnych kontrowersji.

Powiem tylko, że z praktyki parlamentu na przykład brytyjskiego, który znam oczywiście z rozmaitych opracowań i wystąpień, to tam też się nie wszystko głosuje w sposób tak szczegółowy, tylko przyjmuje się po prostu rzeczy niekontrowersyjne. Nie ma potrzeby, żeby tak formalnie strasznie to formalizować. Do tego zmierza nasza poprawka, żebyśmy oszczędzili po prostu czas; żebyśmy mieli więcej czasu na refleksję, na myślenie i na analizy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram debatę. Uprzejmie proszę o zabranie głosu państwa posłów w sprawie przedłożonego projektu. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Czy są pytania do wnioskodawcy? Póki co – nie ma. Zatem poproszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych pana doktora Piotra Chybalskiego o przedstawienie swoich uwag do projektu uchwały. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Specjalista z Biura Analiz Sejmowych dr Piotr Chybalski:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Szanowni państwo, tak jak pan poseł wnioskodawca stwierdził projekt zakłada wprowadzenie pewnej, drobnej, punktowej zmiany do regulaminu Sejmu do art. 54, którego przedmiotem jest uszczegółowienie procedury rozpatrywania przez Sejm stanowiska Senatu w sprawie ustawy.

Posłowie wnioskodawcy proponują, aby w sytuacjach gdy wniosek o odrzucenie lub przyjęcie poprawek senackich został na posiedzeniu komisyjnym przyjęty bez głosów przeciwnych, aby wtedy komisje w sprawozdaniu obowiązkowo wskazywały na celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością tych poprawek. Czyli, tak jak tutaj zostało to wyjaśnione, w tych sytuacjach kiedy poprawki zostały zaopiniowane jednogłośnie przez komisje, te poprawki miałyby być blokowane i poddawane łącznemu rozpatrzeniu

przez Sejm. Z tym, że oczywiście, tutaj należy tylko na marginesie zastrzec, iż zgodnie z konstytucją Sejm zawsze głosuje za odrzuceniem tych poprawek niezależnie od stanowiska komisji. Natomiast brak odrzucenia oznacza ich przyjęcie.

Szanowni państwo, w obecnym stanie prawnym regulamin Sejmu dopuszcza łączne głosowania nad poprawkami senackimi, komisja jest władna takie rozwiązanie zarekomendować, z tym że regulamin Sejmu nie przesądza obecnie, kiedy może to zrobić, czyli jakie są przesłanki ewentualnego łącznego głosowania nad poprawkami senackimi. I stąd problem ten był już rozważany przez doktrynę prawa kilkanaście lat temu i jako że stan prawny się nie zmienił, to uwagi wówczas sformułowane wciąż są adekwatne. Otóż, przeważająca część doktryny prawa stoi na stanowisku – do którego ja się również przychyliam – że z konstytucji wynika podstawowa zasada tzw. indywidualizacji poprawek senackich. A więc należy co do zasady każdą z poprawek rozpatrywać osobno. Doktryna dopuszcza wspomniane przeze mnie łączenie głosowań nad poprawkami senackimi. Natomiast przeważająca część doktryny uważa, że może to nastąpić wyłącznie wtedy, kiedy celowość łącznego głosowania nad poprawkami wynika ze względów legislacyjnych. A więc na przykład w szczególności wtedy, kiedy poprawki te są ze sobą na tyle logicznie powiązane, że niecelowe byłoby rozpatrywanie ich osobno.

Przenosząc te rozważania na grunt tego projektu należy stwierdzić, że proponowane rozwiązanie budzi poważne wątpliwości w świetle przeważającego poglądu doktryny. Stąd moja osobista opinia – wsparta tym stanowiskiem doktryny – jest negatywna. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Pan poseł Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.) – spoza składu Komisji:

Rozumiem stanowisko pana doktora, ale nie zgadzam się z nim. Poprawki są rozpatrywane indywidualnie na komisji. I moim zdaniem, to wystarczy. Jeśli komisja, pracując merytorycznie nad poprawkami, to tam musi rozpatrzyć indywidualnie. Nie może sobie pozwolić przecież na to, żeby na wstępie debaty wrzucić to do jednej szuflady. Natomiast, jeśli komisja uzna, skoro istnieje możliwość grupowania – a istnieje z powodów legislacyjnych, jeśli coś tam łączy się legislacyjnie – to dlaczego nie możemy poszerzyć i zastosować tego z powodów funkcjonalnych, prakseologicznych, ze względu po prostu na sprawność działania parlamentu.

Nie widzę powodu, dla którego mielibyśmy sobie utrudniać życie i doktrynersko tkwić przy jakichś rozwiązaniach, które po prostu wymagają więcej zbędnej pracy. Trzeba powiedzieć: zbędnej. Jestem przeciwnikiem wykonywania zbędnej pracy przez kogokolwiek, a zwłaszcza przez posłów. To już byłoby wybitne marnotrawstwo. Skoro coś jest zbędne, to powinno być upraszczane. I z tych powodów nie widzę sprzeczności mimo tego co pan doktor tu zaprezentował.

Skoro istnieje generalna zasada możliwości grupowania poprawek, to również może to być z powodów funkcjonalnych, ze względu na sprawność działania, na oszczędność czasu, w sytuacji kiedy nie budzi to żadnych kontrowersji. Jeszcze raz podkreślam ten aspekt, że komisja rozpatruje merytorycznie pojedynczo i to czyni zadość wymogowi konstytucyjnemu, iż jest indywidualizacja rozpatrywania poprawek. Natomiast to odnosi się do wniosku komisji, która pracuje, pochyla się nad daną ustawą, jeśli dojdzie do wniosku, że ileś tam, iks poprawek na tyle nie budzi zastrzeżeń, że nie wymaga marnowania czasu na osobne odczytywanie formułek, to uważam, że jest to całkowicie dopuszczalne. Skoro to zrobimy, to powstanie nowa doktryna, która zaakceptuje tego rodzaju rozwiązanie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos jeszcze w tej sprawie? Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Elżbieta Gelert (PO):

Myślę, że może nie do końca należałoby powiedzieć, że tylko i wyłącznie komisja ma tutaj to ustalać. Oczywiście, że pracuje nad daną ustawą, ale każdy poseł indywidualnie jednak głosuje, indywidualnie podejmuje decyzje. W związku z tym nie do końca bym się zgodziła, że jeżeli już komisja ustali, iż tak ma być, to znaczy, że cała reszta posłów również będzie uważała, iż tak powinno być.

Natomiast takie powoływanie się, panie pośle, na cenny czas posłów, to powiem tak: my jesteśmy po to, żeby pracować i nie uważam, żeby nawet odczytywanie poprawek przez Senat, to było marnotrawstwem pracy posła.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Dziękuję, pani poseł. I jeszcze jedna uwaga zanim pan poseł zabierze głos. Chciałbym przeczytać, zacytować art. 121 ust. 3 konstytucji, na który wskazywał pan doktor, otóż: „Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Jest tu mowa o odrzuceniu ustawy albo poprawki zaproponowanej przez Senat. A więc tutaj umocowanie, ułożenie tego wymogu pochylenia się nad poprawkami Senatu są dookreślone i doprecyzowane bezpośrednio w ustawie zasadniczej, to po pierwsze.

Po drugie; to jest również i tak, że te dotychczasowe rozwiązania, które mamy w regulaminie Sejmu, one – jak gdyby – zadość czynią nie tylko art. 121, który cytowałem, ale również tej zasadzie bikameralizmu, odrębności tych dwóch izb i uszanowanie niejako stanowiska Senatu w pewnych, bardzo istotnych kwestiach, w tym wypadku poprawek.

Zgłasza się pan poseł, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.) – spoza składu Komisji:

Droży państwo, to wszystko przyjmuję do wiadomości. Tylko, po pierwsze, jak powiadam, głosujemy łącznie poprawki, o czym państwo doskonale wiecie, jeśli łączy je pewien wspólny mianownik pod względem legislacyjnym. To wiemy.

Odpowiadając na wątpliwości pani poseł; oczywiście, że jeśli któryś poseł dojdzie do wniosku, że z tego pakietu należy wyjąć jakąś poprawkę, to może ją wyjąć po prostu i zgłosić wniosek, żeby ją głosować, czy przedyskutować osobno.

A więc tutaj nie widzę ograniczenia roli pojedynczego posła, który nie jest w komisji i na przykład zobaczy pakiet poprawek i powie: nad tą poprawką Senatu proponuję, żeby głosować osobno i jednak wyjąć ją z tego pakietu, który komisja przekaże marszałkowi do głosowania.

Co do opinii, interpretacji artykułu konstytucji, który pan przewodniczący przywołał, to nie ma tu sprzeczności, ponieważ jeszcze raz powtarzam – to jest mój konik, mój zawód i moje zajęcie od wielu lat: organizowanie, usprawnianie, itd., pewnych procesów, jako że kieruję różnymi organizacjami – i państwo sami to widzą, że Sejm głosuje jednomyślnie nad wieloma poprawkami; 400, czy ilu jest obecnych posłów do zera, do zera, do zera. Jaki jest sens naciskać te guziki i odczytywać minutę i 20 sekund. Tyle trwa odczytywanie przez pana marszałka wszystkich formuł. Ja to zmierzyłem. Proszę państwa, razy 40 na posiedzeniu, czy 20, to już się robią godziny. Zadaniem posła jest, oczywiście, pracować, ale nie – jeszcze raz powtarzam: nie wykonywać pracy zbędnej. Nie wykonywać pracy, która nie ma sensu, bo to demoralizuje. Mamy przede wszystkim myśleć. Dlatego uważam, że to usprawni znacznie naszą pracę. Wymagałoby to od komisji więcej takiej pieczołowitości, tego momentu, żeby powiedzieć: to, to, to – proszę razem przegłosować. Jak któryś poseł się sprzeciwi, to oczywiście, trzeba będzie to wyjąć i przegłosować, bo to wynika z artykułu, który pan przewodniczący zacytował.

Natomiast generalnie przypuszczam, że to usprawni naszą pracę Sejmu i może będzie wstępem do tego, żebyśmy się głębiej zastanowili nad regulaminem Sejmu, nad procedowaniem. To przecież jest tylko w dobrej wierze, co każdemu powinno być na rękę, bo pozorowanie pracy, czy wykonywanie zbędnej pracy... Kobiety są cierpliwe, ja panią poseł rozumiem. Stąd kobiety wykonują te wszystkie uciążliwe czynności...

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Panie pośle...

Poseł Janusz Sanocki (niez.) – spoza składu Komisji:

Podziwiam moją żonę, która zawsze potrafi wykonać te wszystkie czynności... ale wydaje mi się, że ten prakseologiczny punkt widzenia powinien zaistnieć w naszej obserwacji, przy takiej autorefleksji, jeśli chodzi o pracę Sejmu.

Przyznam się, że męczę się psychicznie, jak muszę naciskać te guziki i od czasu do czasu w takich sytuacjach, żeby się nie zużył się ten czerwony, to naciskam – raz na jakiś czas – żółty. Ale mówiąc poważnie, uważam, proszę państwa, że ta poprawka ma sens, bo bez sensu jest głosowanie rzeczy, które nie budzą żadnych kontrowersji. Jest to marnowanie czasu, nawet kwadransa – po co?

A więc podtrzymuję moją poprawkę i dziękuję za państwa wszystkie uwagi. Wydaje mi się, że to by nam wszystkim troszeczkę ulżyło, gdybyśmy tak popatrzyli na naszą pracę. Tam, gdzie trzeba się spierać, kłócić, polemizować – to jak najbardziej; tam poseł musi mieć czas, dużo czasu. Natomiast tam, gdzie to jest zbędne, to trzeba to po prostu zredukować.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Ja tylko mam jedną uwagę, żeby nie rezerwował pan cnoty cierpliwości tylko do rodzaju...

Poseł Janusz Sanocki (niez.) – spoza składu Komisji:

Pod tym względem, panie przewodniczący, pozostaną przy swoim: kobiety pod tym względem biją nas na głowę.

Poseł Jolanta Szczypińska (PiS):

Nie zna pan wszystkich kobiet.

Poseł Janusz Sanocki (niez.) – spoza składu Komisji:

Nie znam wszystkich kobiet.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

No, właśnie. Pan poseł Siarka chciał zabrać głos. Bardzo proszę.

Poseł Edward Siarka (PiS):

Dosłownie, panie przewodniczący, powiem jedno zdanie, bo my generalnie, jako posłowie, zdajemy sobie z tego sprawę, że nasz regulamin – i w tym jednym zdaniu bym się z panem posłem zgodził – ma wiele mankamentów i potrzebuje w jakiś sposób być może i całościowego przebudowania, czyli to jest kwestia filozofii tworzenia prawa.

Natomiast w tym wypadku nie możemy – według mnie – tak wyrywkowo podchodzić do sprawy, bo mówimy o odpowiedzialności i dawnej procedurze konstytucyjnej i ustawowej, która się dzieje. Wydaje się, iż nawet jeżeli – tak z punktu widzenia takiego czysto ludzkiego – coś nas być może czasem denerwuje, że wykonujemy jakąś rzecz, którą można by uprościć, czy wydaje się, że jest zbędna – ale z punktu widzenia tworzenia prawa jest bardzo istotna i tutaj obowiązuje nas pewna skrupulatność, dokładność i precyzja.

Opinia jest, wydaje mi się, jednoznaczna w tej materii, że nie jesteśmy w stanie nic z tym projektem dalej zrobić.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Dziękuję bardzo. Oczywiście, pewnie większość z nas podziela ten pogląd, że większość naszych czynności, to są czynności tak użyteczne, być może nie przynoszące jakichś wielkich satysfakcji, ale czynności, które jesteśmy zobowiązani, czy też musimy po prostu wykonać.

Więcej głosów, zgłoszeń do debaty... Pani poseł tak? Bardzo proszę. Przepraszam.

Poseł Małgorzata Niemczyk (PO):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Mówił pan, w ramach intencji tej poprawki, że wystarczy, iż jeden poseł się sprzeciwi, aby wyjąć taką poprawkę. Chciałam się zapytać, czy wystarczy jeden poseł, który się sprzeciwi, czy musi to być większość posłów, żeby wyjąć taką poprawkę? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Włodzimierz Bernacki (PiS):

Bardzo proszę, panie posło, o odpowiedź na to pytanie. Raczej to nie jest możliwe.

Więcej zgłoszeń nie ma do dyskusji. Dziękuję bardzo. Informuję, że Komisja zakończyła pierwsze czytanie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 704. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu przejdziemy na jednym z kolejnych posiedzeń Komisji.

Zamykam posiedzenie. Dziękuję państwu.