

Cytowanie

CHICAGO: R. Kropiwnicki, *Wybrane instrumenty kontroli stosowane przez komisje Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 107–122, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.08>

APA: Kropiwnicki, R. (2023), *Wybrane instrumenty kontroli stosowane przez komisje Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 107–122, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.08>

Robert Kropiwnicki

ORCID ID: 0000-0002-6886-1101

Sejm RP

E-mail: robertkropiwnicki@hotmail.com

Wybrane instrumenty kontroli stosowane przez komisje Sejmu RP

Słowa kluczowe: Komisja Sejmu, funkcja kontrolna, kontrola, Sejm, poseł

Keywords: Committee of the Sejm, control function, control, Sejm, MP

Streszczenie

W artykule zostały omówione instrumenty kontrolne stosowane przez komisje sejmowe działające jako organy Sejmu. Komisje dysponują szerokim katalogiem możliwości realizowania funkcji kontrolnej, jednak nie mogą one wykraczać poza granice określone w konstytucji. Niektóre komisje mają własne uprawnienia na podstawie specjalnych regulacji ustawowych. Artykuł opiera się na przepisach prawa i praktyce parlamentarnej, wskazuje wady i zalety stosowanych instrumentów, a także zawiera wnioski dotyczące możliwości udoskonalenia przedmiotowego aspektu działania komisji.

Abstract

Selected Control Instruments Used by Committees of the Sejm of the Republic of Poland

The article discusses the control instruments used by Sejm committees acting as bodies of the Sejm. The committees have a wide range of possibilities to perform their control

function, but they cannot go beyond the scope specified in the constitution. Some committees have their own powers based on special statutory regulations. The article is based on legal provisions and parliamentary practice, indicates the advantages and disadvantages of the instruments used, and also contains conclusions regarding the possibilities of improving this aspect of the committee's operation.

✱

Sejm posiada uprawnienia kontrolne wobec Rady Ministrów, a zatem wobec całej administracji rządowej¹. Funkcję kontrolną może wykonywać Sejm *in pleno*, jego organy oraz poszczególni posłowie. W niniejszym artykule przedstawione zostaną wybrane uprawnienia kontrolne jednego z organów Sejmu, komisji sejmowej, w zakresie kontroli działalności władzy wykonawczej. W pracy wykorzystano metodę prawno-dogmatyczną, w deskrypcji zastosowano również ustalenia praktyki prawa parlamentarnego.

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu Sejmu² mogą być tworzone komisje stałe i nadzwyczajne, przy czym wszystkie mają jednakowe możliwości wykonywania funkcji kontrolnej.

Komisje Sejmu są jednymi z najważniejszych organów, w których odbywa się większość prac parlamentarnych. Dotyczy to zarówno prac legislacyjnych, jak i wykonywania innych funkcji parlamentu, w tym kontrolnej³. Komisje są organami wewnętrznymi i posiadają tylko tyle uprawnień, ile przyzna im Sejm w granicach własnych kompetencji. Komisje nie mają większych możliwości działania niż cała izba, ale niektóre z nich mogą być bardziej doprecyzowane i przez to bardziej skuteczne, zwłaszcza jeśli mają umocowanie usta-

¹ Art. 95 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

² Uchwała z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu (t.j. M.P. 2022 poz. 990).

³ Szerzej: J. Kuciński, *Status prawny komisji sejmowych jako podmiotów kontroli działalności rządu*, „Przeгляд Sejmowy” 2017, nr 1, s. 10 i n.; H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 131 i n.; L. Garlicki, *Komentarz do artykułu 110 [w:] Komentarz do Konstytucji RP, t. I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 14–15, M. Zubik, *Komentarz do artykułu 18 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 100–101.

wowe⁴. Kompetencje kontrolne i sposoby ich wykonywania przez komisje określone są w Regulaminie Sejmu. Działają one na polecenie izby lub z własnej inicjatywy⁵.

I. Uprawnienia komisji sejmowych

Komisje dysponują wyraźnym upoważnieniem do podejmowania działań kontrolnych w ramach określonych przez Konstytucję i ustawy. Uprawnienia kontrolne komisji to: 1) omawianie sprawozdań, informacji, raportów, wniosków, 2) przyjmowanie dokumentów do wiadomości w drodze uchwały, 3) podejmowanie dezyderatów, 4) podejmowanie opinii, 5) zlecenie kontroli Najwyższej Izbie Kontroli, 6) wizytacje i badanie działalności, 7) kontrole komisyjne, 8) żądanie obecności, 9) żądanie odpowiedzi na pytania, 10) żądanie informacji i wyjaśnień, 11) powołanie stałych lub czasowych podkomisji monitorujących określone obszary tematyczne.

Komisje jako organy kolegialne wszystkie uprawnienia realizują na posiedzeniach komisji lub powołanych podkomisji. Podczas nich komisja rozpatruje skierowane do niej sprawozdania i informacje ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych. W tej grupie znajdują się również informacje pokontrolne przesyłane przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz informacje z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego czy Sądu Najwyższego z tym, że przy tych ostatnich rozpatrywanie należy rozumieć jako wysłuchanie informacji i przeprowadzenie dyskusji. Komisje mogą również prowadzić własne analizy działalności poszczególnych działów administracji państwowej. W tym celu komisje mogą zlecać opracowanie ekspertyz oraz zapraszać ekspertów na posiedzenia. Na posiedzenia, w trakcie których rozpatrywane są poszczególne dokumenty, zapraszani są eksperci branżowi i interesariusze z danego obszaru. Rozpatrzenie konkretnych dokumentów może kończyć się przyjęciem ich do wiadomości, podjęciem odpowiedniej uchwały lub wnioskiem o odrzucenie, jeśli jest to opinia dla Sejmu.

⁴ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020, s. 108.

⁵ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 78.

W literaturze rozważana jest kwestia czy komisje mogą odrzucić projekt skierowany pod ich obrady⁶. P. Radziejwicz uznał, że jest to niedopuszczalne, ponieważ komisja, aby podjąć uchwałę, powinna mieć podstawę prawną do takiego działania⁷. Należy jednak przychylić się do tezy, że jest to możliwe, jednak najczęściej nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych. Jeśli procedowany dokument został skierowany do komisji celem rozpatrzenia, to komisja może na koniec dyskusji podjąć uchwałę w sprawie przyjęcia lub odrzucenia rozpatrywanego sprawozdania czy informacji. Nie wymaga to podstaw prawnych, gdyż jest to element rozpatrywania danego dokumentu, bez dodatkowych skutków dla podmiotu składającego. Podobnie częścią rozpatrzenia jest dyskusja, w trakcie której posłowie zadają pytania i oczekują odpowiedzi. Dyskusja powinna kończyć się zajęciem jakiegoś stanowiska, które może być pozytywne lub negatywne. Zdarza się również, że przewodniczący kończy debatę sformułowaniem „komisja przyjęła do wiadomości”. Jeśli jednak zostanie zgłoszony sprzeciw, będzie on wymagał głosowania, a wtedy komisja może odrzucić wniosek „o przyjęcie informacji do wiadomości”, czego skutkiem będzie brak przyjęcia do wiadomości. Procedura ta jest wyraźnie opisana w art. 158 Regulaminu Sejmu w zakresie przedłożonych jej informacji lub stanowisk, jednak analogicznie jest stosowana do innych dokumentów kierowanych do komisji, jeśli nie ma w ich sprawie regulacji szczególnych.

Jedną z form kontroli o charakterze postulatycznym jest możliwość uchwalania dezyderatów przez komisje sejmowe⁸. Nie mają one charakteru wiążącego, a jak wskazuje Regulamin, zawierają postulaty komisji w ramach określonego tematu⁹. Dezyderat może być adresowany do: Rady Ministrów jako całości, czyli formalnie do premiera, członków Rady Ministrów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego, Głównego Inspektora Pracy. Regulaminowy katalog podmio-

⁶ P. Radziejwicz, *Procedury rozpatrywania przez komisję sejmową informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli* [w:] *Regulamin sejmowy w opiniach Biura Analiz sejmowych*, t. II, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 41.

⁷ *Ibidem*, s. 40.

⁸ P. Radziejwicz, *Komentarz do art. 159* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 764.

⁹ Art. 159 Regulaminu Sejmu.

tów do których można skierować dezyderat jest zamknięty i nie może być rozszerzony przez członków komisji.

Treść dezyderatu nie jest uregulowana Regulaminem. Jego granice wyznacza to, że dotyczy „określonych spraw” i musi mieć konkretnego adresata. Ważne są również kompetencje komisji do sporządzenia dezyderatu. Można uznać, że komisje powinny kierować dezyderaty do ministerstw lub instytucji, które są w ich obszarze kompetencyjnym. M. Kruk słusznie zwraca uwagę, że dezyderaty są formą pośrednią między instrumentem kontroli a władczym¹⁰, ponieważ powinny zawierać postulaty, zalecenia do wykonania, a tych kompetencji nie posiada Sejm, ani tym bardziej komisje sejmowe. Kluczową cechą dezyderatu jest jego postulatowość, czyli brak zobowiązania po stronie adresata. Zazwyczaj dezyderaty komisji zawierają opis sytuacji i wnoszone postulaty. Treść dezyderatu przygotowują posłowie w trakcie posiedzenia komisji i zgłaszają jego przyjęcie jako punkt do porządku obrad komisji. Komisja może również powołać podkomisję do opracowania dezyderatu lub upoważnić do tej czynności prezydium komisji, jednak cały dezyderat musi być przyjmowany przez komisję. Każdy poseł może zgłosić swoje uwagi do projektu, które powinny być przegłosowane. Dezyderat uchwalony przez komisję przekazywany jest Marszałkowi Sejmu, który wysyła go do adresata. Zastosowanie tej formuły nadaje wyższą rangę dokumentowi i jest odzwierciedleniem zasady, że to Marszałek reprezentuje Sejm na zewnątrz.

Organ, do którego wysłano dezyderat, obowiązany jest w terminie 30 dni na przygotowanie pisemnej odpowiedzi na przedstawione postulaty. Termin ten może zostać przedłużony przez Marszałka w porozumieniu, a więc za zgodą, prezydium właściwej komisji. Odpowiedź na dezyderat oraz odpowiedź na ich realizację są przedmiotem obrad komisji. W obradach powinni brać udział przedstawiciele adresata i innych podmiotów zainteresowanych.

Jeśli komisja uzna odpowiedź na wysłane przedłożenie za niewystarczającą, może zwrócić się do Marszałka o jej odesłanie do adresata. W sytuacji, gdy komisja nie uzyska odpowiedzi w ustalonym terminie, dezyderat może zostać ponowiony. Regulamin daje możliwość przygotowania uchwały lub rezolucji Sejmu w tej samej sprawie, co powoduje możliwość podniesienia sprawy na poziom całej izby. Dezyderaty są rzadko wykorzystywaną formą

¹⁰ M. Kruk, *op.cit.*, s. 84.

dialogu Sejmu z rządem, głównie ze względu na to, że większość parlamentarna, a więc również większość w komisjach, nie jest przychylna tym rozwiązaniom. Znaczne zwiększenie liczby dezyderatów mogłoby nastąpić, gdyby do ich przyjęcia nie była potrzebna większość członków komisji, ale na przykład jedna trzecia jej członków.

Zbliżonym do dezyderatu instrumentem kontroli, którym dysponują komisje, jest opinia. Procedura jej przyjmowania jest podobna, a Regulamin wprost odsyła do procedury dezyderatu¹¹. Opinie mogą być kierowane do tych samych podmiotów, co dezyderaty oraz do wszystkich innych centralnych urzędów i instytucji państwowych, co stanowi znaczne rozszerzenie listy potencjalnych adresatów. Urzędy centralne to organy administracji publicznej, których obszar działania dotyczy całego państwa i równocześnie nie są jednostkami pomocniczymi innych organów. Muszą to być jednostki samodzielne wykonujące własne zadania, z wyodrębnionym budżetem. Szersze jest pojęcie instytucji państwowej, dotyczy organów administracji publicznej wyodrębnionych organizacyjnie i budżetowo, które wykonują zadania publiczne o charakterze władczym, świadczącym lub pomocniczo-doradczym¹². Oznacza to, że opinie mogą być kierowane do wszystkich jednostek państwowych, ale nie mogą być kierowane do samorządów i ich jednostek organizacyjnych.

Drugą ważną różnicą jest treść dokumentu, ponieważ opinia zawiera pogląd na temat funkcjonowania danej jednostki lub innych aspektów stosowania prawa w obszarze jej działania. W opinii mogą, ale nie muszą być zawarte postulaty, które powinny być uwzględniane w pracach adresata, podobnie jak stanowisko na dany temat. Komisja może zdecydować, czy opinia wymaga odpowiedzi. Jeśli tak, to takie żądanie musi być zawarte w jej treści i zobowiązuje ono adresata do przedstawienia stanowiska. Komisja może również domagać się udzielenia informacji na opiniowany temat. Odpowiedź musi zostać udzielona w terminie 30 dni. W przypadku, gdy jest niezadowolająca lub nie zostanie dostarczona, procedura jest taka sama, jak przy dezyderatach. Zgodnie z Regulaminem stanowisko adresata musi być przedmiotem obrad komisji. Jeśli komisja nie określi wyraźnie, że oczekuje odpowiedzi lub stanowiska adresata, opinia może pozostać bez odpowiedzi.

¹¹ Art. 160 Regulaminu Sejmu.

¹² P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 160 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 768.

II. Żądanie obecności na posiedzeniu

Jedną z podstawowych form kontroli, mieszczącą się w tradycyjnej typologii, jest prawo wezwania określonych osób na posiedzenie. Artykuł 153 ust. 1 Regulaminu stwierdza, że na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych, są obowiązani do uczestniczenia w posiedzeniach oraz udzielania informacji i przedstawiania sprawozdań. Jest to rygorystyczna regulacja, która nakłada na szefów wszystkich urzędów i instytucji w państwie obowiązek aktywnego uczestniczenia w posiedzeniach komisji. Można wezwać szefa każdej jednostki, która ma status urzędu lub instytucji państwowej, ale wyłączono z tego zakresu jednostki samorządu terytorialnego. Wyłączenie instytucji samorządowych może wynikać z faktu, że przepis pochodzi sprzed 1990 r., tj. z czasów, gdy takie samorządy nie istniały. Kierownicy wszystkich jednostek administracji państwowej mają obowiązek stawiania się na posiedzeniu komisji i odpowiadania na pytania posłów i przedstawicieli NIK. Jeśli osoba wezwana nie może przybyć osobiście, Regulamin przewiduje możliwość pisemnego upoważnienia innej osoby do stawiennictwa przed komisją. Jednak przepisy nie przewidują sankcji, wobec osób wezwanych, za nieobecność na posiedzeniu. Można domniemywać, że komisja może zwrócić się do przełożonych podmiotu wezwanego w ramach ogólnych zasad hierarchii administracji publicznej, aż do właściwego ministra włącznie, o przybycie i udzielenie informacji. Regulaminowa przewiduje możliwość udzielania głosu i zadawania pytań osobom wezwanym przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli. W doktrynie prawa rozważano kwestię, czy komisja może wezwać kierownika jednostki i zadawać mu pytania w konkretnych sprawach, które toczą się w danej instytucji¹³. Należy przychylić się do poglądu, że komisja ma takie uprawnienia, jednak nie ma prawa wydawać poleceń w konkretnych sprawach ani wywierać nacisku na poszczególne organy, zmuszając je do określonego zachowania. Komisja nie ma uprawnień do wyrażania stanowisk w postępowaniach administracyjnych, które prowadzone są w różnych instytucjach¹⁴.

¹³ P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 153 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 751.

¹⁴ Z. Wrona, P. Chybalski, *Opinia w sprawie wniosku o zwolanie posiedzenia komisji sejmowej złożonego w trybie art. 152 ust. 2 Regulaminu sejmowego – według pytań szczegółowych*, „Zeszyty

Uzupełnieniem prawa żądania obecności na posiedzeniu komisji jest prawo żądania odpowiedzi na pytania. Regulamin przesądza, że na wnioski i uwagi posłów uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciele instytucji, organów i organizacji udzielają odpowiedzi na tym samym lub najbliższym posiedzeniu. W uzasadnionych przypadkach odpowiedź może zostać udzielona na piśmie, przy czym nie jest określone, kto rozstrzyga o zasadności złożenia odpowiedzi na piśmie. W praktyce zdarzyć się może żądanie posłów, aby odpowiedź była udzielona na piśmie. Uzasadnieniem może być też obszerność materiału koniecznego do udzielenia odpowiedzi lub czas potrzebny na jej przygotowanie. O nadesłaniu pisemnych odpowiedzi przewodniczący informuje komisję na najbliższym posiedzeniu¹⁵. Przepis gwarantuje udzielenie odpowiedzi na zadane pytania. Jest to ważne uprawnienie komisji do uzyskiwania informacji na temat spraw związanych z prowadzoną działalnością. Obowiązek udzielania odpowiedzi gwarantuje aktywny udział wezwanych przedstawicieli instytucji i zabezpiecza przed unikaniem odpowiedzi lub biernym udziałem w posiedzeniu¹⁶. Brak odpowiedzi lub ich konsekwentne unikanie może wywołać jedynie skutki związane z odpowiedzialnością polityczną, ponieważ komisja ani Marszałek Sejmu nie mają instrumentów dyscyplinujących osoby wezwane na posiedzenie. Instrument żądania odpowiedzi jest mechanizmem komisyjnym realizowanym przez poszczególnych posłów, ale należy uznać, że jest to uprawnienie całej komisji, gdyż posłowie mogą korzystać z tego mechanizmu wyłącznie w ramach posiedzeń komisji.

III. Kontrola komisyjna

Każda komisja ma uprawnienia do przeprowadzania kontroli dowolnych instytucji w zakresie związanym z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem ustaw oraz uchwał Sejmu. Należy zwrócić uwagę na to, że norma regulaminowa wskazuje przedmiot kontroli, ale nie określa podmiotów, które mogą jej podlegać, przez co należy uznać, że dotyczy to wszystkich organów i in-

Prawnicze Biura Analiz Sejmu” 2013, nr 2, s. 60.

¹⁵ Art. 157 Regulaminu Sejmu.

¹⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat wykładni art. 157 Regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmu” 2013, nr 1, s. 121.

stytucji związanych ustawą. Adresatami kontroli mogą być wszystkie podmioty, które odpowiadają za realizację ustaw lub mają obowiązek podjęcia określonych działań na rzecz wdrożenia rozwiązań. Są to zwykle organy administracji rządowej i samorządowej, a także ich agendy. W ramach kontroli komisja może również przeprowadzić działania w innych podmiotach, jeśli wyrażą na to zgodę, w tym firmach prywatnych, które mogą być zainteresowane skutkami wdrożenia konkretnych przepisów.

Sprawy związane z wprowadzeniem w życie ustaw dotyczą implementacji rozwiązań, zdolności organizacyjnych administracji do wdrożenia ustaw, ale również możliwości sposobu przyjęcia konkretnych przepisów. Drugi aspekt przedmiotowy dotyczy wykonywania ustaw i uchwał Sejmu. Przez wykonywanie należy rozumieć sposób implementacji, ale również oddziaływanie ustaw czy też porównanie celów określonych w uzasadnieniu projektu lub ocenie skutków przedstawianych przez rząd w procesie legislacyjnym z faktycznym oddziaływaniem ustawy. Można stwierdzić, że kontrola wdrożenia ustaw powinna być jednym z podstawowych elementów oceny efektywności uchwalanych ustaw. Z praktyki jednoznacznie wynika, że komisje bardzo rzadko monitorują skuteczność ustawy, a działania naprawcze są podejmowane najczęściej dopiero w obliczu kryzysu lub ewidentnych problemów ze stosowaniem przepisów. Stałe monitorowanie wdrażanych przepisów, szczególnie gdy dotyczą nowych rozwiązań, regulacji nowych branż lub szerokich nowelizacji istniejących ustaw, powinno być okresowo weryfikowane pod kątem praktycznej skuteczności przepisów i zgodności założeń z praktyką po upływie określonego czasu.

Taka kontrola powinna być prowadzona w kierunku zebrania informacji i zbadania stanu faktycznego oraz porównania go ze stanem oczekiwanym. Na tej podstawie mogą być formułowane wnioski dotyczące dalszych zmian ustawowych lub dezyderaty z postulatami kierunków stosowania prawa. Komisja może korzystać ze wszystkich dostępnych źródeł informacji, w szczególności z dokumentów i rozmów z zainteresowanymi podmiotami, a członkowie komisji mogą prowadzić obserwacje w terenie lub siedzibach administracji i instytucji. Rozpoczęcie kontroli powinno nastąpić po podjęciu przez komisję uchwały, w której zostanie określony zakres i sposób jej przeprowadzania. Zakres powinien być związany z obszarem działania danej komisji, w przypadku komisji odpowiadających za okre-

ślony dział administracji albo z konkretnymi zjawiskami w życiu społecznym, gospodarczym lub problemami konkretnej grupy społecznej. Sposób przeprowadzania kontroli to kwestia dopuszczalnych środków i miejsc prowadzenia kontroli. Możliwe jest również powołanie zespołu kontrolnego lub podkomisji do jej przeprowadzenia. Kontrola musi być zakończona przyjęciem przez komisję w drodze uchwały sprawozdania z jej przebiegu, przy czym może ono zawierać wnioski i postulaty. Sprawozdanie obligatoryjnie przekazywane jest Marszałkowi, który doręcza je wszystkim posłom, w celu zapoznania się z jego treścią. Dokument może być również przedmiotem obrad Sejmu jako punkt w porządku dziennym posiedzenia. Odbywa się nad nim – a pośrednio nad sprawą, która była kontrolowana – debata sejmowa.

Niska popularność kontroli komisyjnych wśród posłów może wynikać z konieczności przegłosowania stosownych uchwał na posiedzeniu komisji. Jak pokazuje praktyka, większość w komisjach jest tożsama z większością wspierającą rząd, a tym samym niechętna do prowadzenia działań kontrolnych w organach administracji rządowej.

IV. Wizytacje

Mechanizmem zbliżonym do kontroli sejmowych kontrolnym są wizytacje i badanie działalności przewidziane przez Regulamin Sejmu w art. 167. Są to środki szczególne, które dają uprawnienia komisji do przeprowadzenia wizytacji terenowej. Traktowane są jako jeden instrument, w postaci spotkań w terenie, w przedsiębiorstwach i organach administracji publicznej. Wizytacja powinna być ujęta w planach prac komisji. Jeśli nie została uwzględniona w planie pracy, to Prezydium Sejmu może w uzasadnionych przypadkach wyrazić zgodę na jej przeprowadzenie¹⁷. Propozycje wizytacji może zgłosić każdy poseł, jednak decyzję w tej sprawie podejmuje komisja w drodze uchwały, przy czym, jeśli zostanie wprowadzona do planu pracy, to nie wymaga odrębnej uchwały. W wyjątkowych sytuacjach ustalenie

¹⁷ § 1 ust. 3 uchwały nr 10 Prezydium Sejmu z 21 lutego 1996 r. w sprawie przeprowadzenia przez komisje wizytacji oraz badań zakładów i spółek z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych.

dotyczące wizytacji może podjąć prezydium komisji, gdy chodzi o wyjazd całej komisji. W sprawach wyjazdów i wizytacji podkomisji lub zespołów poselskich decyzję podejmuje prezydium komisji lub – w wyjątkowych sytuacjach – przewodniczący komisji. Obowiązkiem przewodniczącego komisji jest złożenie wniosku do Prezydium Sejmu na minimum dwa tygodnie przed planowanym terminem wizytacji w celu uzyskania zgody na organizację wyjazdu. Informacja taka powinna zawierać wykaz uczestników wyjazdu lub wizytacji, uzasadnienie, program wizytacji, wskazanie podmiotu, tematy wizytacji, informacje o imprezach i spotkaniach z tym związanych, ramowy kosztorys i zapotrzebowanie na transport. Przewodniczący zobowiązany jest do powiadomienia właściwego wojewody o planowanej wizytacji, niezależnie od tego, czy program przewiduje spotkania z administracją rządową w terenie¹⁸. Wizytacje i wyjazdy mogą być samodzielnym instrumentem kontroli lub częścią, np. kontroli komisyjnej, są alternatywną formą weryfikowania założeń wprowadzanych ustaw, mogą się odbywać się w instytucjach państwowych Warszawie lub poza nią. Komisja do przeprowadzenia wizytacji może powołać podkomisję lub wyznaczyć skład spośród swoich członków. Istotą wizytacji i wyjazdowych posiedzeń komisji jest odbycie posiedzenia komisji lub podkomisji poza siedzibą Sejmu, najczęściej z udziałem gości i przedstawicieli wskazanych instytucji. Regulamin daje szerokie uprawnienia do prowadzenia wizytacji i badania działalności poszczególnych zakładów oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych. Oznacza to, że wszystkie podmioty gospodarcze, których właścicielem jest jednostka państwowa lub w których Skarb Państwa posiada udziały lub akcje powinno przyjąć wizytacje Sejmu. Dotyczy to wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa bez względu na wielkość udziałów lub akcji należących do państwa. Słusznie zauważył W. Odrowąż-Sypniewski, że celem tej regulacji jest umożliwienie organowi Sejmu dokonanie oceny sposobu administrowania majątkiem Skarbu Państwa¹⁹.

¹⁸ § 5 uchwały nr 10 Prezydium Sejmu z 21 lutego 1996 r. ...

¹⁹ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie statusu prawnego i uprawnień nadzwyczajnej podkomisji Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz uprawnień indywidualnych posłów do żądania udostępnienia dokumentów spółek z udziałem Skarbu Państwa [w:] Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 206.

V. Wnioski do Najwyższej Izby Kontroli

Komisje sejmowe mają szczególne uprawnienia do wnioskowania o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wniosek powinien zawierać cel i zakres kontroli, jak również wskazać podmiot, który ma jej podlegać. Każdy poseł może wyjść z inicjatywą uchwalenia wniosku o przeprowadzenie kontroli zgodnie z trybem uchwałodawczym. Przewodniczący przekazuje uchwalony wniosek do Marszałka Sejmu, który kieruje go do NIK lub zwraca komisji z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia. Jeśli komisja rozpatrzy wniosek ponownie i uchwali w tej samej lub zmienionej wersji, to Marszałek obligatoryjnie przesyła go do adresata²⁰. Komisje mogą wnioskować o przeprowadzenie kontroli przez NIK również w czasie ustalania planu pracy Najwyższej Izby Kontroli. Określenie celu i zakresu wymaga, aby komisja precyzyjnie wskazała przedmiot kontroli, obszar działań, okres objęty kontrolą. Nakaz wskazania podmiotów podlegających kontroli wymaga, aby wskazać konkretne instytucje. We wniosku powinny znaleźć się precyzyjne informacje, aby NIK nie miała wątpliwości, tym bardziej, że procedura jest jednokierunkowa i nie przewiduje możliwości pozyskania dodatkowych informacji przez organy NIK. Uchwalony wniosek staje się musi umożliwiać Prezesowi NIK lub wskazanemu przez niego organowi wewnętrznemu zdekodowanie intencji komisji. Od precyzji sformułowanego wniosku zależy działania kontrolne i raport końcowy. Komisja może wnioskować o przeprowadzenie kontroli w dowolnej instytucji, która podlega kontroli NIK, zgodnie z odrębnymi przepisami. Elementem wnioskowanej kontroli może być sposób wdrożenia określonych przepisów lub ich stosowania w wybranych instytucjach.

VI. Żądanie informacji i wyjaśnień

Jednym z instrumentów kontrolnych jest powołanie przez komisję stałych lub czasowych podkomisji do monitorowania określonych instytucji lub zjawisk społecznych czy gospodarczych. Wspecjalizowane podkomisje odbywają posiedzenia, na które zapraszane są podmioty kompetentne w tych obszarach. Tego typu podkomisje powołują najczęściej duże komisje sejmowe. Jest

²⁰ Art. 162a Regulaminu Sejmu.

to formuła elastyczna i ułatwiająca pozyskiwanie informacji o stanie spraw w różnych instytucjach lub całych branżach, gdyż podkomisje mogą zbierać się znacznie częściej niż komisje.

Oprócz uprawnień wskazanych w Regulaminie Sejmu, komisje stałe i nadzwyczajne mają ustawowe prawo żądania informacji i wyjaśnień od podmiotów takich, jak²¹: 1) członkowie Rady Ministrów, 2) przedstawiciele właściwych organów instytucji państwowych, 3) przedstawiciele właściwych organów instytucji samorządowych, 4) organizacje społeczne, 5) zakłady i przedsiębiorstwa państwowe, 6) zakłady i przedsiębiorstwa samorządowe, 7) spółki prawa handlowego z udziałem państwowych osób prawnych, 8) spółki prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych.

Podmioty te są zobowiązane do przedstawienia informacji i wyjaśnień na żądanie komisji sejmowych w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania. Lista podmiotów zobowiązanych jest znacznie szersza niż w przypadku wysyłania dezyderatów czy opinii. Przepisy ustawy dają podstawy do żądania informacji, która może mieć formę pisemną, ale również może być skierowane zaproszenie na posiedzenie komisji celem udzielenia odpowiedzi ustnych.

VII. Nadzwyczajne posiedzenie komisji

Specyficznym środkiem kontroli, jednym z niewielu dostępnych dla mniejszości parlamentarnych, jest obowiązek zwołania posiedzenia komisji na wniosek co najmniej jednej trzeciej jej składu. Posiedzenia komisji w trybie art. 152 ust. 2 Regulaminu Sejmu zwoływane są przez przewodniczącego komisji po spełnieniu trzech kluczowych warunków: 1) złożenia pisemnego wniosku, 2) zebrania podpisów minimum jednej trzeciej ogólnego składu komisji, 3) określenia sprawy do rozpatrzenia.

Ostatni warunek oznacza, że wnioskodawcy muszą wskazać punkt porządku obrad. Często wniosek zawiera także listę osób zapraszanych na takie posiedzenie. Zgodnie z Regulaminem zwołanie komisji następuje w ciągu 30 dni od złożenia wniosku, co wyklucza odkładanie rozpatrzenia sprawy na odle-

²¹ Art. 16 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2022 poz. 1339).

głe terminy. Jednak przekroczenie tego terminu lub niezwołanie posiedzenia nie wywołuje żadnych sankcji. Można mówić jedynie o odpowiedzialności politycznej i wywieraniu presji przez członków komisji na przewodniczącego i członków prezydium, zwłaszcza że brak umocowania regulaminowego skargi do Marszałka Sejmu w takiej sprawie.

Obowiązkiem przewodniczącego komisji jest zwołanie posiedzenia, jednak zaproszenie wskazanych osób jest wyłącznie jego uprawnieniem, a wnioskodawcy mogą jedynie proponować, kogo zaprosić. Z racji celu ustanowienia mechanizmu zwoływania posiedzeń na wniosek mniejszości, wszelkie działania obstrukcyjne możliwe do zastosowania przez większość parlamentarną są niedopuszczalne²². Dotyczy to szczególnie zmiany porządku obrad na wniosek posłów w trakcie posiedzenia, a szczególnie zdjęcia z porządku obrad wnioskowanego punktu przerwę lub odroczenie obrad. Wszystkie te środki formalne mogą być łatwo przegłosowane przez większość komisji, jednak stoją one w wyraźnej sprzeczności z celem zwołania komisji. Jest to jednak ustalenie praktyki i doktryny, które nie ma konkretnej podstawy regulaminowej.

Naturalnym zabezpieczeniem praw mniejszości parlamentarnej powinna być regulacja podnosząca większość konieczną do przyjęcia wniosków formalnych w trakcie posiedzeń zwołanych w trybie art. 152 ust. 2 Regulaminu Sejmu do dwóch trzecich, co wymuszałoby konsensualne podejmowanie decyzji. Sposób zwoływania posiedzenia oraz jego formuła pozwala uznać, że jest to nadzwyczajne posiedzenie komisji, nazywane tak w odróżnieniu od posiedzeń zwyczajnych wynikających z przyjętego planu prac lub działań legislacyjnych. Nadzwyczajne posiedzenia komisji są jednym z najczęściej stosowanych instrumentów kontroli parlamentarnej.

VIII. Podsumowanie

Komisje są jednym z kluczowych organów Sejmu, wykonują istotny zakres prac zarówno legislacyjnych jak również w ramach funkcji kontrolnych. Analizując uprawnienia kontrolne komisji można zauważyć, że tylko niektóre cieszą się dużą popularnością wśród posłów. Przyczyną może być fakt,

²² P. Radziewicz, *Komentarz do art. 152 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 747.

że część z nich rzadko jest aktywna, a niektóre nie podejmują żadnej aktywności. Wynika to z prostego przeniesienia większości ich uprawnień z regulaminów wcześniejszych, tworzonych jeszcze przed 1989 r., czyli w okresie, gdy Sejm był organem nadrzędnym nad innymi instytucjami. Drugim mankamentem systemowym jest uzależnienie instrumentów kontrolnych od woli większości parlamentarnej, która z natury rzeczy ma mniejszy zapał do prowadzenia kontroli administracji rządowej, którą wspiera. Regulaminowe środki kontroli dostępne komisjom sejmowym wyglądają bardzo poważnie, jednak ze względu na związki polityczne większości komisji z rządem, są one rzadko wykorzystywane. Zwiększenie efektywności środków kontroli wymaga zwiększenia uprawnień mniejszości parlamentarnej, która z natury rzeczy będzie je chętniej wykorzystywała do pozyskiwania informacji na temat działań administracji rządowej.

Zasadne jest zgłoszenie postulatu *de lege ferenda* – należy rozważyć wprowadzenie nowego instrumentu kontrolnego, w postaci wystąpienia komisji, czyli rozwiązania polegającego na pisemnym wystąpieniu do właściwego organu z postulatami lub żądaniem informacji. Wystąpienie, aby uzyskało oficjalny status dokumentu komisji, powinno być podpisane przez jedną trzecią członków komisji i przekazane przewodniczącemu komisji, który przesyła je do adresata. Treść wystąpienia powinna być ustalona przez wnioskodawców bez możliwości ingerencji ze strony przewodniczącego komisji. Rola wystąpienia komisji byłaby podobna do dezyderatu – z obowiązkiem odpowiedzi przez adresata, jednak bez konieczności rozpatrywania odpowiedzi na posiedzeniu komisji.

Literatura

- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 110 [w:] Komentarz do Konstytucji RP, t. I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- Kuciński J., *Status prawny komisji sejmowych jako podmiotów kontroli działalności rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat wykładni art. 157 Regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmu” 2013, nr 1.

- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie statusu prawnego i uprawnień nadzwyczajnej podkomisji Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz uprawnień indywidualnych posłów do żądania udostępnienia dokumentów spółek z udziałem Skarbu Państwa* [w:] *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001.
- Pajdała H., *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001.
- Radziewicz P., *Komentarz do art. 152, 153, 159, 160* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Radziewicz P., *Procedury rozpatrywania przez komisję sejmową informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz sejmowych*, t. II, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Wrona Z., Chybalski P., *Opinia w sprawie wniosku o zwołanie posiedzenia komisji sejmowej złożonego w trybie art. 152 ust. 2 Regulaminu Sejmu – według pytań szczegółowych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmu” 2013, nr 2.
- Zubik M., *Komentarz do art. 18* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.