

Piotr Chybalski

Kontynuowanie przez Komisję do Spraw Petycji postępowań w sprawie petycji, które zostały wszczęte w poprzedniej kadencji¹

The continuation of proceedings by the Committee on Petitions regarding petitions that were submitted in the course of a previous term

In the opinion of the author, the principle of discontinuity in relation to “petition proceedings” does not apply to acts carried out as part of the work of the Committee on Petitions. This should also apply to those activities of the Commission that follow the choice of how to handle the petition, e.g. to prepare projects or desiderates as part of dealing with a given petition. Petitions that were considered in the previous term of office should be reconsidered, while the Commission in the current term is not bound by the arrangements made in the previous term of the Sejm. It is not permissible to renew the legislative initiative in the event of the draft submitted by the Committee on Petitions of the previous term was discontinued at the end of the term.

Keywords: discontinuation, petition, Standing Orders of the Sejm

W opinii autora zasada dyskontynuacji w stosunku do „postępowań w sprawie petycji” nie ma zastosowania do czynności podejmowanych w ramach prac Komisji do Spraw Petycji. Należy to także odnieść do tych czynności komisji, które następują po dokonaniu wyboru sposobu załatwienia petycji, np. do przygotowywania projektów czy dezyderatów w ramach załatwienia danej petycji. Petycje, których rozpatrywanie rozpoczęto w poprzedniej kadencji, powinny być rozpatrzone ponownie, przy czym komisja w obecnej kadencji nie jest związana ustaleniami poczynionymi w poprzedniej kadencji Sejmu. Nie jest dopuszczalne ponowienie komisyjnej inicjatywy ustawodawczej w przypadku, gdy projekt wniesiony przez Komisję do Spraw Petycji poprzedniej kadencji uległ dyskontynuacji wraz z zakończeniem kadencji.

Słowa kluczowe: dyskontynuacja, petycja, regulamin Sejmu

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Konstytucyjnego, WARSZAWA, POLSKA ■
piotr.chybalski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7703-1767>

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena dopuszczalności kontynuowania przez Komisję do Spraw Petycji Sejmu IX kadencji postępowań w sprawie petycji, któ-

¹ *Opinia prawna w sprawie kontynuowania przez Komisję do Spraw Petycji postępowań w sprawie petycji, które zostały wszczęte w poprzedniej kadencji* sporządzona 18 listopada 2019 r. na zlecenie dyrektora Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu; BAS-WAKiU 2202/19.

re zostały wszczęte w toku VIII kadencji izby. Analizie zostaną poddane sytuacje, w których komisja „podjęła określone decyzje (np. przygotowanie projektów dezyderatów oraz przygotowanie projektów ustaw w wyniku rozpatrzenia poszczególnych petycji, jak również rozpatrzenie nadesłanych odpowiedzi na dezyderaty)”, lecz „nie zdołała wnieść wszystkich projektów ustaw ze względu na harmonogram i charakter jej prac oraz konieczność odbycia konsultacji i dokonania pogłębionych analiz problemu – w celu jak najlepszego przygotowania każdego projektu”. Zostały też sformułowane pytania o charakterze szczegółowym, na które odpowiedź znajduje się w dalszej części opinii.

Sejmowe postępowanie w sprawie petycji a zasada dyskontynuacji

Prawne regulacje postępowania w sprawie petycji kierowanych do Sejmu zostały zawarte w ustawie z 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2018, poz. 870) oraz w regulaminie Sejmu, w szczególności w dziale II rozdziale 9a „Postępowanie w sprawach petycji”. Jedną z cech charakterystycznych przepisów ustawowych jest jednolity model postępowania petycyjnego, bez uwzględnienia różnorodności (w szczególności ustrojowej) organów, do których petycje mogą być kierowane. Należy przy tym zauważyć, że krąg tych organów jest szeroki. Zgodnie z art. 63 Konstytucji, gwarantującym każdemu prawo do przedkładania petycji, skarg i wniosków, potencjalnymi adresatami tych wystąpień są organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Ponadto analogicznie określono krąg adresatów petycji w art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach.

Wyjątek od jednolitego charakteru postępowania petycyjnego został przewidziany w art. 9 ust. 1 ustawy, gdyż dopuszczono, aby w regulaminach Sejmu oraz Senatu wskazano odpowiednio organy wewnętrzne, które byłyby uprawnione do rozpatrywania petycji skierowanych do izb. Przepis ten umożliwił utworzenie szczególnego, sejmowego modelu postępowania petycyjnego, który charakteryzuje się tym, że w przebieg postępowania nie jest włączany Sejm *in pleno*, lecz jedynie organy izby, Marszałek Sejmu oraz Komisja do Spraw Petycji. Odnosnie do pozostałych kwestii ustawa nie uwzględnia specyfiki ustrojowej izby, co może *prima facie* prowadzić do wniosku, że postępowanie petycyjne w Sejmie powinno się toczyć według tych samych ram prawnych, co analogiczne postępowania prowadzone przez innych adresatów petycji. Wniosek taki byłby jednak błędny, gdyż pomija, jak się wydaje oczywisty, fakt, że przepisy określające tryb rozpatrywania petycji nie obowiązują w swego rodzaju „próżni normatywnej”, lecz w sytuacji obowiązywania innych regulacji ustrojowych, w szczególności konstytucyjnych, odnoszących się do wszelkich organów władzy publicznej. Oznacza to, w odniesieniu do Sejmu, że w postępowaniu petycyjnym *per se* nie

zostało wyłączone stosowanie innych ustrojowych uregulowań dotyczących izby, w tym – co kluczowe w świetle przedmiotu niniejszej opinii – zasady dyskontynuacji. Należy przypomnieć, że zasada ta, choć nie została *expressis verbis* ustanowiona w Konstytucji, to zgodnie z jednolitym stanowiskiem doktryny prawa konstytucyjnego, wspartym orzecznictwem konstytucyjnym, w pełni obowiązuje w odniesieniu do Sejmu, w szczególności jako konsekwencja zasady kadencyjności (art. 98 ust. 1 Konstytucji). Zasada ta oznacza, że o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej, to: *wraz z końcem kadencji wszystkie sprawy, wnioski i przedłożenia, w których nie doszło do zamknięcia prac parlamentarnych, uznaje się za ostatecznie załatwione w sensie niedościa do skutku. Nie są więc one w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi, który rozpoczyna nową kadencję z „czystym” niejako kontem*².

Zarysowane wyżej tło normatywne uzasadnia celowość wprowadzenia do regulaminu Sejmu, nowelą regulaminu z 12 czerwca 2015 r., (M.P. poz. 550) art. 126g, który w odniesieniu do postępowania petycyjnego przełamuje zasadę dyskontynuacji, stanowiąc, że w przypadku, gdy postępowanie w sprawie petycji nie zostanie zakończone przed upływem kadencji Sejmu, jest ono prowadzone przez komisję w następnej kadencji Sejmu³. Wykładnia tego przepisu rzutuje na kierunek rozstrzygnięcia problemów przedstawionych do analizy w niniejszej opinii.

Kluczową kwestię stanowi fakt, że w przywołanym wyżej przepisie przedmiotem wyjątku od zasady dyskontynuacji uczynione zostało „postępowanie w sprawie petycji”, co koresponduje z zakresem rozdziału 9a działu II regulaminu Sejmu. A zatem, podtrzymując sformułowane wcześniej stanowisko⁴, należy stwierdzić, że ów wyjątek co do zasady odnosi się do wszelkich faz postępowania petycyjnego przewidzianych w tym rozdziale. Tym samym dopuszczalne jest kontynuowanie w następnej kadencji Sejmu postępowań petycyjnych, które w momencie zakończenia poprzedniej kadencji znajdowały się w toku merytorycznego rozpatrywania przez Komisję do Spraw Petycji bądź w fazie późniejszej. Należy przy tym podkreślić, że w świetle przepisów ustawy o petycjach, a także regulaminu Sejmu należy odróżnić rozpatrzenie petycji od jej załatwienia. Rozpatrzenie petycji, obwarowane ścisłymi ramami ustawowymi (w szczególności terminami, zob. art. 10 ustawy petycjach), obejmuje zapoznanie się adresata petycji z zawartym w niej żądaniem, a następnie poprzedzony merytoryczną analizą wybór sposobu załatwienia petycji. W odniesieniu do petycji kierowa-

² L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII, s. 45, cyt. za L. Garlicki, *Komentarz do art. 98 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 29.

³ Na temat zasadności wprowadzenia art. 126g regulaminu Sejmu szerzej wypowiedziałem się w innym opracowaniu, zob. P. Chybalski, *Uwagi do art. 126g [w:] Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 586.

⁴ *Ibidem*.

nych do Sejmu kwestię tę jednoznacznie przesądza art. 126c ust. 1 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym rozpatrzenie petycji obejmuje przedstawienie petycji przez posła wyznaczonego przez prezydium komisji, dyskusję oraz rozstrzygnięcie w sprawie sposobu załatwienia petycji, przy czym listę (otwartą) sposobów załatwienia petycji określono w art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu. Owo rozstrzygnięcie, a także wykonanie kolejnych czynności przewidzianych ustawą (zwłaszcza poinformowanie wnioskodawcy petycji o sposobie jej załatwienia, art. 13 ustawy o petycjach), nie kończy jednak postępowania, gdyż Komisja do Spraw Petycji może przystąpić do „załatwiania” danej petycji, a więc np. podjąć prace nad projektem ustawy czy uchwałą realizującym żądanie zawarte w petycji (zob. art. 126c ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu)⁵. Tym samym, skoro przewidziany w art. 126g regulaminu Sejmu wyjątek od zasady dyskontynuacji odnosi się do całego postępowania petycyjnego w komisji, to nie ma powodu, aby nie odnieść go również do tych czynności Komisji do Spraw Petycji, które następują po dokonaniu wyboru sposobu rozpatrzenia petycji.

Opowiadając się za objęciem wspomnianej wyżej fazy postępowania zakresem wyjątku od zasady dyskontynuacji, należy poczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, w praktyce możliwość kontynuacji w nowej kadencji postępowania w sprawie danej petycji kształtuje się w sposób zróżnicowany, co wymaga od komisji analizy każdego przypadku osobno, na zasadzie *a casu ad casum*. Niekiedy kontynuowanie prac nie będzie możliwe, np. w sytuacji, gdy komisja (poprzedniej kadencji), uwzględniając żądanie wnioskodawcy petycji, aby wnieść poprawkę do danego projektu ustawy, podejmie decyzję o opracowaniu poprawki, zaś przed jej wniesieniem dany projekt ulegnie dyskontynuacji wraz z końcem kadencji Sejmu. Po drugie, w moim przekonaniu, Komisja do Spraw Petycji nowej kadencji nie jest związana dokonaniem przez swoją poprzedniczkę wyborem sposobu załatwienia danej petycji w tym sensie, że na komisji nowej kadencji ciąży obowiązek załatwienia petycji w sposób wybrany w kadencji wcześniejszej. Przeciwny wniosek stałby w sprzeczności z zasadą wolnego mandatu parlamentarnego (art. 104 ust. 1 Konstytucji), gdyż nakładałby na posłów – członków Komisji do Spraw Petycji prawne ograniczenia co do kierunku wykonywania przez nich funkcji członka komisji.

Odnosnie do ostatniej z zarysowanych kwestii, pojawia się wątpliwość, czy dopuszczalny byłby ponowny wybór sposobu załatwienia petycji przez Komisję

⁵ Pominąć należy fakt, że zgodnie z pkt 1a załącznika do regulaminu Sejmu przedmiotowy zakres działania Komisji do Spraw Petycji obejmuje wyłącznie „rozpatrywanie petycji złożonych do Sejmu”. Ścisła wykładnia tego przepisu, wykluczająca możliwość podejmowania przez komisję czynności mających na celu realizację wybranego sposobu załatwienia petycji, negowałaby sens normatywny art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu. Wybór sposobu załatwienia petycji stałby się bowiem czynnością bez znaczenia, skoro komisja nie byłaby w stanie podjąć jakichkolwiek czynności w celu jego realizacji.

do Spraw Petycji nowej kadencji – w sytuacji, gdyby komisja ta nie podzieliła decyzji swojej poprzedniczki co do tej kwestii. *Prima facie* obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości „powrotu” do fazy wyboru sposobu załatwienia danej petycji, lecz należy uznać, że byłoby to dopuszczalne. Gdyby bowiem przyjął wniosek przeciwny, to wystąpiłaby sytuacja paradoksalna. Otóż, z jednej strony – jak już wspomniałem – Komisja do Spraw Petycji nowej kadencji nie byłaby związana wyborem sposobu załatwienia petycji przez komisję wcześniejszej kadencji. Z drugiej zaś strony, gdyby opowiadała się za odmiennym sposobem niż wybrany przez jej poprzedniczkę, to jedyną możliwością stanowiłby brak podjęcia jakichkolwiek czynności mających na celu załatwienie takiej petycji. Taki stan rzeczy uniemożliwiłby, z powodów czysto formalnych, zakończenie postępowania petycyjnego, tj. podjęcia przez Komisję do Spraw Petycji (nowej kadencji) merytorycznej decyzji odnośnie do zasadności spełnienia żądania zawartego. Skutkowałby natomiast wstrzymaniem postępowania petycyjnego wszczętego we wcześniejszej kadencji Sejmu do upływu nowej kadencji izby – tylko po to, aby postępowanie formalnie zakończyć. Warto przy tym nadmienić, że przewidziane w art. 126g regulaminu Sejmu „przełamanie” dyskontynuacji postępowania petycyjnego obejmuje wyłącznie jedną („następną”) kadencję Sejmu⁶.

Odpowiedź na pytania szczegółowe

- Czy komisja nowej kadencji może uchwalić dezyderaty, co do których decyzję o ich przygotowaniu podjęła komisja poprzedniej kadencji?

W świetle powyższych uwag jest to dopuszczalne. Z drugiej strony Komisja do Spraw Petycji nowej kadencji nie jest obowiązana uchwalić dezyderat, tj. załatwić daną petycję w sposób wybrany przez Komisję do Spraw Petycji poprzedniej kadencji.

- Czy komisja nowej kadencji może rozpatrywać odpowiedzi na dezyderaty uchwalone przez komisję poprzedniej kadencji?

W świetle powyższych uwag jest to dopuszczalne.

- Czy komisja nowej kadencji może ponowić projekty ustaw wniesione przez komisję poprzedniej kadencji?

W moim przekonaniu z odpowiedzią na to pytanie wiążą się znaczne wątpliwości. Formalnie wniesienie projektu ustawy przez Komisję do Spraw Petycji stanowi realizację wybranego przez tę komisję sposobu załatwienia petycji, co finalizuje dane postępowanie petycyjne. Z drugiej jednak strony, wnosząc projekt, Komisja

⁶ Zob. P. Chybalski, Uwagi do art. 126g, *op. cit.*, s. 587.

do Spraw Petycji staje się jego wnioskodawcą, a zatem uczestniczy w postępowaniu ustawodawczym, posiadając pełnię praw i obowiązków wnioskodawcy. Tym samym *de facto* nie kończy się zainteresowanie komisji daną petycją. Mimo to, mając na uwadze fakt, że przewidziane w art. 126g regulaminu Sejmu wyłączenie dyskontynuacji odnosi się wyłącznie do postępowania w sprawie petycji, a także, iż owo wyłączenie ma charakter wyjątku od zasady dyskontynuacji, opowiadam się przeciwko możliwości ponowienia komisyjnej inicjatywy ustawodawczej w przypadku, gdy projekt wniesiony przez Komisję do Spraw Petycji poprzedniej kadencji uległ dyskontynuacji wraz z zakończeniem kadencji (*exceptiones non sunt extendendae*).

- Czy Komisja nowej kadencji może kontynuować prace nad projektami ustaw, o których wniesieniu zdecydowała komisja poprzedniej kadencji, ale z uwagi na zakończenie kadencji nie zostały one wniesione?

W świetle powyższych uwag jest to dopuszczalne.

Podsumowanie

- Artykuł 126g regulaminu Sejmu wyłącza (na jedną kadencję Sejmu) zastosowanie zasady dyskontynuacji w odniesieniu do „postępowania w sprawie petycji”, a zatem w odniesieniu do wszystkich czynności podejmowanych przez Komisję do Spraw Petycji w ramach tego postępowania. Nie ma więc powodu, aby nie odnieść go również do tych czynności Komisji do Spraw Petycji, które następują po dokonaniu wyboru sposobu załatwienia petycji w trybie art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu, a więc np. do przygotowywania projektów czy dezyderatów w ramach załatwiania danej petycji.
- W praktyce możliwość kontynuacji w nowej kadencji postępowania w sprawie danej petycji kształtuje się w sposób zróżnicowany, co wymaga od komisji analizy każdego przypadku osobno, na zasadzie *a casu ad casum*. Niekiedy kontynuowanie prac nie będzie możliwe, np. w sytuacji, gdy Komisja do Spraw Petycji (wcześniejszej kadencji), uwzględniając żądanie wnioskodawcy petycji, aby wnieść poprawkę do danego projektu ustawy, podejmie decyzję o opracowaniu poprawki, zaś przed jej wniesieniem dany projekt ulegnie dyskontynuacji wraz z końcem kadencji Sejmu.
- W sytuacji, gdy Komisja do Spraw Petycji wcześniejszej kadencji wybierze sposób załatwienia danej petycji, lecz nie zdąży przed upływem kadencji zakończyć prac nad realizacją tego sposobu (np. wnieść projekt ustawy), komisja nowej kadencji nie jest związana dokonaniem przez swoją poprzedniczkę wyborem sposobu załatwienia danej petycji. Dopuszczalny byłby „powrót” przez Komisję do Spraw Petycji nowej kadencji do fazy wyboru sposobu załatwienia danej petycji. Innymi słowy, gdy komisja nowej kadencji będzie opowiadać się za odmiennym

sposobem niż wybrany przez jej poprzedniczkę, to możliwy będzie wybór innego sposobu.

■ Odnośnie do przedstawionych pytań szczegółowych należy stwierdzić, że jest dopuszczalne dokonanie przez Komisję do Spraw Petycji „nowej kadencji” następujących czynności:

a) uchwalenie dezyderatów, co do których decyzję o ich przygotowaniu podjęła komisja poprzedniej kadencji,

b) rozpatrzenie odpowiedzi na dezyderaty uchwalone przez komisję poprzedniej kadencji,

c) kontynuowanie prac nad projektami ustaw, o których wniesieniu zdecydowała komisja poprzedniej kadencji, ale z uwagi na zakończenie kadencji nie zostały one wniesione.

■ Nie jest dopuszczalne ponowienie komisyjnej inicjatywy ustawodawczej w przypadku, gdy projekt wniesiony przez Komisję do Spraw Petycji poprzedniej kadencji uległ dyskontynuacji wraz z zakończeniem kadencji

Bibliografia

Chybalski P., Uwagi do art. 126g [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Garlicki L., Komentarz do art. 98 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. XXVIII.