

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat wykładni art. 132 ust. 2 w związku z art. 147 ust. 4 regulaminu Sejmu (tryb odwołania od uchwały Komisji Etyki Poselskiej stwierdzającej naruszenie „Zasad etyki poselskiej”)¹

Legal Opinion on the interpretation of Article 132 Paragraph 2 in conjunction with Article 147 Paragraph 4 of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland (the mode of appeal against the resolution of the Deputies' Ethics Committee on infringement of the principles of ethics of Deputies): Provision of Article 132 Paragraph 2 in conjunction with Article 147 Paragraph 4 of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland doesn't provide a legal basis for the participation of the chairman of the Deputies' Ethics Committee in the meeting of the Presidium of the Sejm in order to present a resolution referred to in Article 147 Paragraph 1. In Article 132 Paragraph 2, only the requirement to provide a document to the Presidium of the Sejm is stated.

Keywords: Deputies' Ethics Committee | Presidium of the Sejm | ethics of deputies

Słowa kluczowe: Komisja Etyki Poselskiej | Prezydium Sejmu | etyka poselska

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS;
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: czy art. 132 ust. 2 regulaminu Sejmu mówiący o tym, że odwołanie od uchwały komisji składa się za pośrednictwem przewodniczącego komisji, który przedstawia je Prezydium Sejmu, dołączając materiały z posiedzenia (posiedzeń) komisji w tej sprawie, jest podstawą do udziału w posiedzeniu Prezydium Sejmu przewodniczącego Komisji Etyki Poselskiej, który przedstawia odwołanie od uchwały Komisji Etyki Poselskiej, czy też przepis ten należy interpretować w znaczeniu organizacyjnym.

¹ Opinia sporządzona 10 lutego 2012 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji Etyki Poselskiej.

Tryb wnoszenia odwołania od uchwały Komisji Etyki Poselskiej stwierdzającej naruszenie „Zasad etyki poselskiej”

Jednym z podstawowych zadań Komisji Etyki Poselskiej jest rozpatrywanie spraw posłów, którzy zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła (por. art. 145 ust. 1 regulaminu Sejmu oraz pkt 5 załącznika – Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych). Komisja po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej” może w drodze uchwały: zwrócić uwagę, udzielić upomnienia lub nagany (art. 147 ust. 1). Uchwały komisji podawane są do publicznej wiadomości (ust. 2). Posłowi ukaranemu uchwałą komisji: *służą (...) środki przewidziane w art. 132 ust. 2 regulaminu Sejmu. Wniesienie przez posła odwołania wstrzymuje podanie treści uchwały do publicznej wiadomości* (ust. 4). Przepis art. 132 ust. 2 określa tryb wnoszenia odwołania do Prezydium Sejmu od uchwały Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich wymierzającej karę za niewykonywanie obowiązków poselskich (art. 22 ust. 1). W myśl art. 132 ust. 2: *odwołanie od uchwały Komisji składa się za pośrednictwem przewodniczącego Komisji, który przedstawia je Prezydium Sejmu, dołączając materiały z posiedzenia (posiedzeń) Komisji w tej sprawie. Prezydium Sejmu może ponadto zasięgnąć opinii klubu albo koła, którego poseł jest członkiem.*

Należy w tym miejscu zauważyć, że odesłanie zawarte w art. 147 ust. 4 nie odnosi się wyłącznie do art. 132 ust. 2, lecz dotyczy „środków” przewidzianych w tym przepisie. Sygnalizowane rozróżnienie ma o tyle istotne znaczenie, że elementy procedury wnoszenia odwołania od uchwały Komisji Regulaminowej do Prezydium Sejmu unormowane zostały nie tylko w art. 132 ust. 2, ale również w art. 22 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu. Przepisy te, po pierwsze, ustanawiają normę kompetencyjną dla Prezydium Sejmu do rozpatrzenia odwołania od uchwały komisji, po drugie, określają zakres kompetencji Prezydium (wskazując, że organ ten może uchwałę komisji uchylić albo utrzymać ją w mocy), po trzecie – wyznaczają termin na wniesienie odwołania od uchwały komisji (14 dnia od dnia doręczenia)². Odwołanie zawarte w art. 147 ust. 4 należy rozumieć w sposób, który zakłada zastosowanie nie tylko art. 132 ust. 2, ale również art. 22 ust. 2 i 3.

W myśl art. 132 ust. 2 odwołanie od uchwały komisji powinno być złożone za pośrednictwem przewodniczącego komisji, który „przedstawia je” Prezydium Sejmu. Przyjęta formuła słowna może rodzić wątpliwość, czy chodzi wyłącznie o przekazanie pisma otrzymanego od posła wnoszącego odwołanie („przedstawienie” odwołania Prezydium Sejmu miałoby w takim ujęciu cha-

² Artykuł 22 pkt 2: *Od uchwały Komisji przysługuje posłowi, w terminie 14 dni od dnia doręczenia, odwołanie do Prezydium Sejmu; pkt 3: Prezydium Sejmu może, w drodze uchwały: 1) uchylić uchwałę Komisji, 2) utrzymać uchwałę Komisji w mocy.*

rakter jedynie organizacyjno-techniczny), czy też czynność ta obejmuje, obok przekazania, również prezentację odwołania na forum Prezydium Sejmu. Analiza kontekstu normatywnego omawianej zasady wskazuje, że Prezydium, rozpatrując odwołanie, korzysta z materiałów z prac komisji przekazanych przez przewodniczącego, a także może zasięgać opinii klubu albo koła, którego poseł jest członkiem. Celem działania Prezydium jest zatem rozpatrzenie sprawy, opierając się na możliwie największym zasobie informacji, który obrazowałby wszystkie aspekty badanego zagadnienia. Można by zatem uznać, że komentowany przepis, włączając przewodniczącego komisji w proces przekazywania odwołania Prezydium Sejmu, powierza mu zarazem funkcję, która wiąże się z obowiązkiem prezentacji odwołania i uchwały na forum Prezydium Sejmu. Innymi słowy, „przedstawienie” odwołania miałoby formę swoistego komentarza, w ramach którego przewodniczący komisji przekazywałby Prezydium Sejmu wszystkie niezbędne informacje konieczne dla rozpatrzenia sprawy. Tego rodzaju prezentacja mogłaby mieć formę pisemną albo mogłaby zakładać udział przewodniczącego komisji w posiedzeniu Prezydium Sejmu, na którym rozpatrywana jest sprawa odwołania od uchwały komisji. Wsparciem dla tego rodzaju wykładni mogą być wnioski wynikające z analizy kontekstowej przepisów regulaminu Sejmu. Termin „przedstawić” („przedstawiać”) często stosowany jest w tych przepisach w znaczeniu „zaprezentować” (por. np. art. 42 ust. 3, art. 43 ust. 1 i 6, art. 44 ust. 1 pkt 1, art. 46 ust. 1).

Z drugiej strony omawiany przepis wyraźnie zakłada, że obowiązek przewodniczącego komisji ogranicza się do przedstawienia „odwołania”. Przewodniczący nie przedstawia zatem Prezydium rozpatrywanej przez komisję sprawy bądź podjętej przez nią uchwały. Obowiązek ten nie wiąże się zatem z wyjaśnieniem kontekstu, w którym podjęta została uchwała. Brzmienie art. 132 ust. 2 nie wskazuje również, by „przedstawienie odwołania” miało dokonywać się na posiedzeniu Prezydium Sejmu. Wreszcie przewodniczący komisji zobowiązany jest przedstawić odwołanie Prezydium Sejmu, „dołączając materiały z posiedzenia (posiedzeń) Komisji w tej sprawie”. Materiały z prac komisji mają zatem zostać dołączone do przekazywanego odwołania. Innymi słowy, stanowią załącznik do odwołania, nie zaś do wystąpienia przewodniczącego komisji.

W konsekwencji należy uznać, że termin „przedstawiać” użyty w analizowanym przepisie stanowi synonim słowa „przekazywać”. Chodzi zatem wyłącznie o czynność organizacyjno-techniczną, której celem jest dostarczenie Prezydium Sejmu dokumentu wniesionego przez zainteresowanego posła wraz z materiałami z prac komisji. Wyrażenie „przedstawia odwołanie Prezydium Sejmu” stanowi zbyt wąską podstawę normatywną, by można było wyprowadzić z niej kompetencje przewodniczącego komisji do komentowania przekazywanego odwołania czy też referowania przebiegu prac komisji. Należy również pamiętać, że regulamin Sejmu precyzyjnie określa krąg uczestników posiedzeń Prezydium Sejmu. W posiedzeniach tych uczestniczą członkowie

tego organu oraz z głosem doradczym Szef Kancelarii Sejmu. Marszałek Sejmu może również zaprosić na takie posiedzenie inne osoby (art. 13 ust. 2). Przywołany przepis jednoznacznie wskazuje, że udział „innych osób” w posiedzeniach Prezydium warunkowany jest inicjatywą Marszałka Sejmu. Artykuł 132 ust. 2 nie formułuje w sposób wyraźny wyjątku od tej zasady. Nie może być zatem traktowany jako *lex specialis* od przepisów określających zasady uczestnictwa w posiedzeniach Prezydium Sejmu. Przepis ten nie stanowi zatem podstawy prawnej dla udziału przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w posiedzeniach Prezydium Sejmu, na których rozpatrywane jest odwołanie od uchwały, o której mowa w art. 147 ust. 1. Nie wyklucza to udziału przewodniczącego komisji w tego rodzaju posiedzeniu, jeżeli z zaproszeniem takim wystąpi Marszałek Sejmu.

Podsumowanie

Konkluzją opinii jest pogląd, że art. 132 ust. 2 w związku z art. 147 ust. 4 regulaminu Sejmu nie stanowi podstawy prawnej dla udziału przewodniczącego Komisji Etyki Poselskiej w posiedzeniu Prezydium Sejmu w celu przedstawienia uchwały komisji, o której mowa w art. 147 ust. 1. Użyte w art. 132 ust. 2 wyrażenie „przedstawia odwołanie” ustanawia wyłącznie wymóg przekazania otrzymanego dokumentu Prezydium Sejmu.