

Piotr Chybalski

## Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do części projektu ustawy budżetowej<sup>1</sup>

Legal opinion on the admissibility of holding a public hearing in relation to individual parts of draft budgets: The article deals with the question whether, in the context of the power of appropriate Sejm committees to consider individual parts of draft budgets, as referred to in Article 106 paragraph 2 of the Standing Orders of the Sejm, it is admissible to submit a motion for and to adopt a resolution on holding a public hearing (Article 70a of the Standing Orders of the Sejm). Based on the analysis of the provisions of the Standing Orders of the Sejm, the author draws a conclusion that Sejm committees do not have such a power. According to the Standing Orders of the Sejm, in the course of work on a draft budget, an exclusive right to adopt resolution on holding a public hearing belongs to the Public Finances Committee.

**Keywords:** Standing Orders of the Sejm | public hearing | State budget | Sejm committees | legislative procedure

**Słowa kluczowe:** regulamin Sejmu | wysłuchanie publiczne | budżet państwa | komisje sejmowe | postępowanie ustawodawcze

Ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest rozważenie następującego problemu: „czy w świetle uprawnień właściwych komisji sejmowych do rozpatrywania poszczególnych części projektów ustawy budżetowej, o którym mowa w art. 106 ust. 2 regulaminu Sejmu, dopuszczalne jest zgłoszenie wniosku i podjęcie przez komisję uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego (art. 70a regulaminu Sejmu)”.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 20 grudnia 2011 r. na zlecenie dyrektora Biura Komisji Sejmowych.

## Stan przepisów regulaminowych

Zgodnie z art. 70a ust. 2 regulaminu Sejmu uchwałę w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego może podjąć komisja sejmowa, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia. Artykuł 70a ust. 4 stanowi ponadto, że uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. Powyższe przepisy wyczerpująco określają zarówno podmiot, który może zainicjować przeprowadzenie wysłuchania publicznego, przedmiot wysłuchania („projekt”), jak i fazę postępowania ustawodawczego, w której może ono zostać przeprowadzone. Oznacza to, że: a) żaden z innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu (np. podkomisja lub Sejm *in pleno*) nie może wykonać tej kompetencji, b) wysłuchanie publiczne może zostać przeprowadzone wyłącznie w odniesieniu do całości projektu oraz c) nie jest dopuszczalne przeprowadzenie wysłuchania publicznego w innej fazie prac legislacyjnych niż wskazana w art. 70 ust. 4 regulaminu Sejmu, a więc np. między drugim a trzecim czytaniem lub w fazie rozpatrywania poprawek senackich.

Analizowany problem jest związany z sejmowymi pracami nad projektem ustawy budżetowej, których przebieg – w porównaniu ze „zwykłym” trybem ustawodawczym – opisany został w sposób szczególny w dziale II rozdziale 6 regulaminu Sejmu. Jednakże na podstawie art. 105 regulaminu Sejmu – w zakresie nieuregulowanym we wskazanym rozdziale – prace nad projektem ustawy budżetowej toczą się w zwykłym trybie, tzn. według przepisów działu II rozdziałów 1 i 2. Skoro przepisy działu II rozdziału 6 nie ustanawiają odrębnych zasad dotyczących przeprowadzania wysłuchania publicznego w odniesieniu do takiego projektu, należy stosować przepisy działu II rozdziału 1a, w tym wspomniane wcześniej art. 70a ust. 2 i 4 regulaminu Sejmu.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 regulaminu Sejmu projekt ustawy budżetowej kierowany jest po pierwszym czytaniu do rozpatrzenia przez Komisję Finansów Publicznych. Jakkolwiek w myśl art. 106 ust. 2 poszczególne części projektu rozpatrują także właściwe (problemowo) komisje sejmowe, to prace te odgrywają rolę pomocniczą. Celem prac poszczególnych komisji jest bowiem jedynie rozpatrzenie części (jednej bądź kilku) projektu ustawy budżetowej na potrzeby Komisji Finansów Publicznych. W efekcie nie opracowują one sprawozdania, które miałyby następnie stanowić podstawę dla rozpatrzenia projektu przez Sejm w drugim czytaniu, lecz „stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek – wraz z uzasadnieniem”, przekazywane Komisji Finansów Publicznych (art. 106 ust. 2 *in fine*). Jedynie ta komisja rozpatruje w całości projekt ustawy budżetowej oraz przygotowuje sprawozdanie na potrzeby rozpatrzenia w drugim czytaniu. Zatem jedynie Komisja Finansów Publicznych odgrywa w postępowaniu typową rolę komisji rozpatrującej projekt między pierwszym a drugim czytaniem. Kierowanie poszczególnych części projektu

do pomocniczego rozpatrzenia przez inne komisje stanowi natomiast szczególny, dodatkowy element trybu prac nad projektem ustawy budżetowej. Fakt ten nie powoduje, że poszczególne komisje właściwe można uznać za uczestników postępowania równorzędnych z Komisją Finansów Publicznych.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że w razie rozpatrywania projektu ustawy budżetowej jedynie Komisja Finansów Publicznych może zostać uznana za komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia – w rozumieniu art. 70a ust. 2 regulaminu Sejmu. Zatem jedynie ta komisja i to wyłącznie przed przystąpieniem do szczegółowego rozpatrzenia projektu (art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu) może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Możliwości tej pozbawione są natomiast komisje, które pomocniczo rozpatrują poszczególne części projektu w trybie określonym w art. 106 ust. 2 regulaminu Sejmu.

## **Podsumowanie**

Komisje sejmowe, które w trybie art. 106 ust. 2 regulaminu Sejmu rozpatrują poszczególne części ustawy budżetowej, nie są uprawnione do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. W toku prac nad projektem ustawy budżetowej jedynie Komisja Finansów Publicznych jest „komisją, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia”, a zatem podmiotem, któremu w myśl art. 70 ust. 2 regulaminu Sejmu przysługuje wyłączne prawo do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego (w fazie określonej w art. 70 ust. 4).