

Piotr Chybalski

Opinia prawna w sprawie możliwości ewentualnego podjęcia przez Prezydium Sejmu uchwały wykładniczej dotyczącej ograniczania liczby interpelacji i zapytań poselskich w tej samej „sprawie”¹

Legal opinion on possible adoption by the Presidium of the Sejm of an interpretative resolution regarding limiting the number of interpellations and Deputy's questions on the same "matter": Examining the possible adoption by the Presidium of the Sejm of an interpretative resolution regarding limiting the number of interpellations and Deputy's questions on the same "matter", the author of the opinion concludes that any restrictions in this regard should be formulated with caution. The rights of Deputies to submit interpellations cannot be only illusory. He also notes that the Standing Orders of the Sejm have already introduced a mechanism for control by the Presidium of the Sejm over interpellations and Deputy's questions. In order to counter the practice of submitting excessive number of interpellations of similar content to the same body, the author examines the possibility of combining by the Presidium of the Sejm similar interpellations into one interpellation.

Keywords: interpellation | Deputy's question | Standing Orders of the Sejm | Presidium of the Sejm | parliamentary oversight | Deputy

Słowa kluczowe: interpelacja | zapytanie poselskie | regulamin Sejmu | Prezydium Sejmu | kontrola sejmowa | poseł

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest zanalizowanie możliwości ewentualnego podjęcia przez Prezydium Sejmu uchwały wykładniczej dotyczącej ograniczania liczby interpelacji i zapytań poselskich w tej samej „sprawie”. Skłania do tego powtarzająca się praktyka składania przez niektórych posłów znacznej liczby interpelacji i zapytań, których przedmiot jest podobny. Potwierdza to notatka służbowa sporządzona przez wicedyrektora Sekretariatu Posiedzeń

¹ Opinia sporządzona 16 maja 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-829/13.

Sejmu, w której stwierdza się, że: w dniu 20 marca 2013 r. poseł Anna Elżbieta Sobecka złożyła 600 interpelacji do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie niewykonanych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, natomiast w dniu 25 marca 2013 r. poseł Zbigniew Girzyński wraz z grupą posłów złożył 250 zapytań do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie kosztów za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych w latach 2007–2012 w poszczególnych gminach. Ponadto załączono przykłady interpelacji i zapytań przedłożonych przez wyżej wymienionych posłów.

Interpelacje i zapytania poselskie w świetle Konstytucji RP i regulaminu Sejmu w kontekście możliwości ich kontrolowania

Institucje interpelacyjne stanowią typowe, tradycyjne rozwiązania znane współczesnym prawom parlamentarnym. Jak wskazuje M. Kruk-Jarosz, interpelacje i zapytania są jednymi z charakterystycznych instytucji prawa parlamentarnego². W Polsce interpelacje funkcjonują już od okresu międzywojennego, natomiast zapytania poselskie zostały wprowadzone w roku 1972³. Obie instytucje tworzą podstawowe indywidualne uprawnienia poselskie należące do zakresu funkcji kontrolnej Sejmu. Zasadność utrzymania interpelacji i zapytań poselskich nigdy nie była kwestionowana, aczkolwiek zwrócono uwagę, że aktualnie: *być może rolę interpelacji przejmuje nowa instytucja – informacja bieżąca*⁴.

Na gruncie konstytucyjnym obie instytucje zostały uregulowane w art. 115 ust. 1 Konstytucji. Sposób regulacji jest szczególnie, gdyż obejmuje: a) krąg adresatów interpelacji i zapytań („Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów”), b) termin udzielenia odpowiedzi przez interpelowanego albo zapytanego („w ciągu 21 dni”) oraz c) podmiot uprawniony do zgłoszenia interpelacji i zapytania („poselskie”)⁵. Jak podano wyżej, w obecnym stanie prawnym oba uprawnienia wykonywane są przez posłów indywidualnie, mimo że treść art. 115 ust. 1 Konstytucji o tym nie przesądza⁶. Przed wszystkim zaś ustawa zasadnicza nie określa istoty interpelacji i zapytań, co w zgodnej opinii doktryny świadczy o tym, że oba pojęcia konstytucyjne mają charakter tzw. pojęć zastanych, tj. o treści ukształtowanej w toku rozwoju pol-

² M. Kruk-Jarosz, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 63.

³ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 366.

⁴ M. Kruk-Jarosz, *Funkcja kontrolna*, op. cit., s. 68.

⁵ R. Mojak, *Parlament a rząd*, op. cit., s. 365, 366.

⁶ M. Stębelki, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 289, 290.

skiego prawa parlamentarnego. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak problematyczność aktualnych regulacji zawartych w art. 115 Konstytucji, gdyż w ust. 2 wprowadzona została na poziom konstytucyjny nowa instytucja – odpowiedź „w sprawach bieżących” (a więc *de facto* „pytań w sprawach bieżących”) – co zrodziło wątpliwości co do jej odróżnienia od zapytań poselskich⁷. Kontrowersje te nie mają jednak znaczenia dla przedmiotu niniejszej opinii. Ważne jest natomiast, że w odniesieniu do interpelacji i zapytań szczególnie istotnego znaczenia nabierają przepisy regulaminu Sejmu, zawarte w dziale III rozdziale 4. Uzupełniają one rozwiązania konstytucyjne, określając zarówno istotę (treść) interpelacji i zapytań, jak i szczegółowy tryb ich zgłaszania oraz przyjmowania odpowiedzi.

Zgodnie z art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu przedmiotem interpelacji mogą się stać „sprawy o zasadniczym charakterze i odnoszące się do problemów związanych z polityką państwa”, natomiast zapytań poselskich – w myśl art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu – „sprawy o charakterze jednostkowym, dotyczące prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową”. Oba sformułowania cechują się nieostrością, co wzmacnia rolę Prezydium Sejmu jako organu uprawnionego do kontroli wstępnej składanych interpelacji i zapytań (por. art. 192 ust. 4 i 5 regulaminu Sejmu, które – na mocy art. 195 ust. 2 – są stosowane nie tylko w odniesieniu do interpelacji, lecz również zapytań poselskich). Organ ten może pozostawić bez biegu interpelację (albo zapytanie), której treść nie odpowiada wymogom przewidzianym przez art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu (art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu w odniesieniu do zapytań), a także nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych w art. 192 ust. 2 regulaminu Sejmu (*Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające zeń pytania oraz powinna być skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego*). Ponadto Prezydium uprawnione jest do zażądania skreślenia z interpelacji (albo zapytania) zwrotów sprzecznych z zasadami etyki poselskiej, pod rygorem nieprzyjęcia interpelacji (zapytania) – art. 192 ust. 5 regulaminu Sejmu (stosowany w związku z art. 195 ust. 2 do zapytań).

Zaprezentowany wyżej regulaminowy mechanizm proceduralnej kontroli interpelacji i zapytań poddany został krytyce doktryny. M. Stębelki stwierdził nawet, powołując się na R. Mojaka, że Prezydium Sejmu zostało postawione w roli podmiotu, *który nie tylko czuwa nad przestrzeganiem norm regulaminowych oraz odpowiednich standardów wypowiedzi, ale staje się w praktyce organem decydującym o zakresie kontrolnych uprawnień posłów*⁸. Nie ulega jednak wątpliwości, również zdaniem wymienionych autorów, że rolą Prezydium Sej-

⁷ L. Garlicki, *Uwaga nr 8 do art. 115 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

⁸ M. Stębelki, *Kontrola sejmowa*, *op. cit.*, s. 292.

mu jest dbanie o prawidłowość składanych interpelacji i zapytań, a więc o poszanowanie prawa przez posłów korzystających z tych uprawnień. W szczególności Prezydium Sejmu powinno przeciwdziałać nadużyciom, jakich niekiedy dopuszczają się posłowie, np. składaniu interpelacji i zapytań w sprawach indywidualnych (prywatnych)⁹. Prezentowany mechanizm proceduralny służy więc istotnym celom, aczkolwiek jego normatywny kształt (np. ostateczność decyzji o pozostawieniu interpelacji bez biegu) może budzić pewne wątpliwości. Wydaje się jednak, że nie sposób uznać, aby nadmiernie ograniczał on możliwość – gwarantowaną konstytucyjnie – korzystania przez posłów z obu analizowanych uprawnień kontrolnych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że stosunkowo rzadko pojawiają się kontrowersje wokół wykonywania kontroli interpelacji i zapytań przez Prezydium Sejmu.

Uchwała wykładnicza jako środek służący ograniczaniu liczby interpelacji

Zgodnie z art. 12 pkt 3 regulaminu Sejmu Prezydium Sejmu dokonuje wykładni regulaminu Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Podejmowanie przez ten organ uchwał wykładniczych stanowi w polskim systemie prawnym uprawnienie szczególne – jako jeden z niezbyt licznych przykładów tzw. legalnej wykładni aktu prawnego. Jak wskazał A. Szymt, wykładnia dokonana przez Prezydium: *wiąże adresatów regulaminu sejmowego, w tym nie tylko posłów, inne organy wewnętrzne izby, kluby i koła, ale także sam Sejm in pleno*¹⁰. Regulamin nie wskazuje przesłanek skorzystania przez Prezydium Sejmu z tego uprawnienia. Zwykle jednak uchwały wykładnicze podejmowane są w wyniku spornych interpretacji przepisów regulaminowych, jakie ujawnią się w toku funkcjonowania Sejmu i jego organów¹¹.

W analizowanej sytuacji przedmiotem ewentualnej uchwały Prezydium Sejmu miałyby się stać interpretacja pojęcia „sprawy”, które występuje w art. 192 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu, a celem wydania uchwały byłoby ograniczenie liczby interpelacji i zapytań składanych „w tej samej sprawie”. W moim przekonaniu skonstruowanie projektu uchwały wykładniczej o tak zarysowanej treści jest niezwykle trudne, gdyż termin „sprawa” cechuje się szczególnym stopniem nieostrości, podobnym np. do pojęcia „materii” (ważnym

⁹ Zob. P. Radziewicz, *Problem nadużywania instytucji interpelacji poselskiej przez posłów (pismo Ministra Polityki Społecznej [w:] Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 517, 518.

¹⁰ *Idem*, *Wykładnia przepisów regulaminu Sejmu [w:] Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 106.

¹¹ Por. katalog uchwał wykładniczych zawarty w Systemie Informacyjnym Sejmu <http://www.sejm.gov.pl/prawo/uchwaly/kon11.htm> [dostęp: 16 maja 2013 r.].

przy analizowaniu granic dopuszczalności materii poprawek składanych w toku postępowania ustawodawczego). Ponadto uważam, że istnieją istotne względy prawne przemawiające przeciw ewentualnemu podjęciu takiej uchwały.

Przede wszystkim należy wskazać na konstytucyjną rangę instytucji interpelacji i zapytań poselskich. Wykonywanie przez posłów tych uprawnień stanowi – przewidzianą w Konstytucji RP – podstawową formę udziału indywidualnych posłów w wykonywaniu funkcji kontrolnej Sejmu. Wszelkie ograniczenia korzystania z tych uprawnień należy więc formułować ze szczególną ostrożnością – tak, aby nie sprowadzić obu kompetencji poselskich do fikcji. Wydaje się, że z uwagi na wspomnianą wcześniej immanentną cechę pojęcia „sprawy”, jaką jest jego znaczna nieostrość, nie sposób jest zagwarantować odpowiedniej precyzji postanowień ewentualnej uchwały wykładniczej, na tyle wystarczającej, aby stosowanie tych postanowień nie powodowało kolejnych kontrowersji interpretacyjnych. Warto przy tym przypomnieć przedstawione wcześniej doktrynalne wątpliwości odnośnie do obowiązującego mechanizmu kontroli interpelacji i zapytań przez Prezydium Sejmu. W moim przekonaniu podjęcie uchwały wykładniczej o proponowanym kierunku spowodowałoby spotęgowanie tych, zasadnie wyrażanych, obaw.

Fakt obowiązywania w regulaminie Sejmu omawianego mechanizmu kontroli interpelacji i zapytań również przemawia przeciwko wprowadzaniu dalszych ograniczeń odnoszących się do obu instytucji. Jak wskazano wcześniej, Prezydium Sejmu dysponuje szerokim zakresem możliwości przeciwdziałania nadużywaniu przez posłów korzystania z omawianych uprawnień kontrolnych. Stąd uważam, że w wielu przypadkach dla ograniczenia liczby interpelacji i zapytań wystarczające byłoby odejście od „liberalnego” sposobu kontrolowania ich przez Prezydium Sejmu. Przykłady załączone do notatki służbowej zdają się, przynajmniej w części, potwierdzać tę tezę. Szerzej omawiam to zagadnienie w dalszej części opinii.

Warto wreszcie dodać, że wydaje się, iż ewentualne przeciwdziałanie nadmiernej liczbie interpelacji nie musi przybierać postaci rozszerzenia możliwości odmowy nadawania im dalszego biegu przez Prezydium Sejmu. W moim przekonaniu, jeżeli w jednym dniu poseł składa kilkaset interpelacji adresowanych do tego samego podmiotu oraz o podobnej treści, to można rozważyć, czy nie należałoby w takiej sytuacji mówić o jednej interpelacji. Innymi słowy, pod rozwagę można wziąć wprowadzenie możliwości swego rodzaju łączenia interpelacji przez Prezydium Sejmu. W ten sposób możliwe byłoby zahamowanie praktyki wykorzystywania uprawnień interpelacyjnych w celach „statystycznych”, tj. powodowanych chęcią „podbudowania” przez posłów statystyk swojej aktywności parlamentarnej, które to statystyki często są omawiane w debacie publicznej. Uważam, że wprowadzenie mechanizmu łączenia interpelacji i zapytań mogłoby się ewentualnie stać przedmiotem uchwały wykładniczej, aczkolwiek bardziej zasadne byłoby podjęcie stosownej noweli regulaminu Sejmu.

Analiza załączonych przykładów interpelacji i zapytania poselskiego

Pierwszy z załączonych przykładów, tj. interpelacja pani poseł A. Sobeckiej skierowana do Ministra Spraw Zagranicznych, ukazuje sytuację, w której Prezydium Sejmu powinno, w trybie art. 192 ust. 4 regulaminu Sejmu, nie nadać interpelacji dalszego biegu. W moim przekonaniu nie spełnia ona bowiem wymogów określonych w art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu, gdyż jej przedmiot nie odnosi się do problemów związanych z polityką państwa. Jakkolwiek pojęcie „polityki państwa” jest niewątpliwie nieostre, to nie ulega wątpliwości, że odnosi się ono do działalności (w szczególności długofalowej) organów państwowych odnośnie do poszczególnych zagadnień, np. problemów społecznych (stąd np. polityka socjalna, rolna). Przedmiotem interpelacji jest natomiast wyłącznie prośba o przedstawienie treści konkretnego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), co oznacza, że interpelantka nie wnosi o podanie informacji, która dotyczy sfery działalności państwowej, np. planowanej reakcji interpelowanego organu na fakt powtarzających się orzeczeń ETPC, w których stwierdzany byłby fakt naruszania przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie danego zagadnienia (*vide* znany problem przewlekłości prowadzonych w Polsce postępowań karnych). Treścią interpelacji jest natomiast postulat prezentacji powszechnie znanej, a przynajmniej powszechnie dostępnej¹², informacji, która nie dotyczy działalności organów państwowych, w szczególności interpelowanego Ministra Spraw Zagranicznych.

Pewne wątpliwości budzi również analiza załączonego przykładowo złożonego przez grupę posłów zapytania, którego adresatem jest Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Przedmiot zapytania stanowi prośba o podanie kosztów za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych w latach 2007–2012 w gminie Skępe. Wątpliwości te wynikają z faktu, że z treści zapytania nie wynika, czy posłowie wnoszą o podanie kosztów dotyczących użytkowania wieczystego wyłącznie takich nieruchomości, które należą do Skarbu Państwa, czy też innych – należących do jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszym wypadku brak byłby podstaw do negatywnej weryfikacji zapytania, natomiast w drugim w części dotyczącej nieruchomości nienależących do Skarbu Państwa zapytanie byłoby wadliwe. Trzeba bowiem przypomnieć, że

¹² Zob. np. bazę orzeczeń ETPC w sprawach dotyczących Polski na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/orzeczenia-w-sprawach-dotyczacych-polski/> [dostęp: 16 maja 2013 r.], a także bazę orzecznictwa, w językach angielskim i francuskim, na stronie ETPC, <http://hudoc.echr.coe.int> [dostęp: 16 maja 2013 r.].

w myśl art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu przedmiotem zapytania poselskiego są sprawy z zakresu prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową. Nie wchodzi w zakres zapytań sprawy odnoszące się do działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Ewentualne podjęcie przez Prezydium Sejmu uchwały wykładniczej dotyczącej ograniczania liczby interpelacji i zapytań poselskich w tej samej „sprawie” wydaje się niezasadne. Przede wszystkim z uwagi na znaczną nieostrość pojęcia „sprawy” nie sposób jest zagwarantować odpowiedniej precyzji postanowień ewentualnej uchwały wykładniczej, na tyle wystarczającej, aby stosowanie tych postanowień nie powodowało kolejnych kontrowersji interpretacyjnych. Tymczasem, biorąc pod uwagę konstytucyjną rangę poselskich uprawnień w zakresie składania interpelacji i zapytań, wszelkie ograniczenia korzystania z tych uprawnień należy formułować ze szczególną ostrożnością – tak, aby nie sprowadzić obu kompetencji poselskich do fikcji. Po drugie, w art. 192 ust. 4 i 5 regulaminu Sejmu ustanowiony został proceduralny mechanizm kontroli interpelacji i, na mocy art. 195 ust. 2 regulaminu Sejmu, zapytań przez Prezydium Sejmu. Wydaje się, że w wielu wypadkach dla ograniczenia liczby interpelacji i zapytań wystarczające byłoby odejście od „liberalnego” sposobu kontrolowania ich przez Prezydium Sejmu. Po trzecie, ewentualne przeciwdziałanie nadmiernej liczbie interpelacji nie musi przybierać postaci rozszerzenia możliwości odmowy nadawania im dalszego biegu przez Prezydium Sejmu. W moim przekonaniu, jeżeli w jednym dniu poseł składa kilkaset interpelacji adresowanych do tego samego podmiotu oraz o podobnej treści, to można rozważyć, czy nie należałoby w takiej sytuacji mówić o jednej interpelacji. Innymi słowy, można się zastanowić nad wprowadzeniem możliwości swego rodzaju łączenia interpelacji przez Prezydium Sejmu. W ten sposób możliwe byłoby zahamowanie praktyki wykorzystywania uprawnień interpelacyjnych w celach „statystycznych”, tj. powodowanych chęcią „podbudowania” przez posłów statystyk swojej aktywności parlamentarnej, które to statystyki często są omawiane w debacie publicznej.