

Katarzyna Kubuj

## **Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu w świetle wątpliwości przedstawionych przez przewodniczącego Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa<sup>1</sup>**

Legal opinion on the interpretation of Article 152. para 2 of the Standing Orders of the Sejm in the light of the doubts expressed by the Chairman of the Environmental Protection, Natural Resources and Forestry Committee: As determined by analysis, a committee sitting convened under Article 152. para. 2 at the request of a defined group of Deputies should concern matters falling within the scope of activities of a Sejm committee. In contrast, a supervisory measure established in Article 167 consists in inspecting and examining by committees of the activities of the entities specifically mentioned in that provision (enterprises, firms or government institutions; basic criterion for the designation of controlled entities is a form of property – the property of the Treasury). Moreover, there are no legal obstacles for the committee (or the committee's presidium) convened in accordance with Article 152 para. 2 to decide on the visit of the committee members, to inspect the entity meeting the requirements specified in Article 167. The author stresses, however, that such a visit, or examination of activities, should take into account the aim expressed in Article 167, which is the assessment of the mode of action of specific entities managing the property belonging to the State Treasury.

**Keywords:** committee | Standing Orders of the Sejm  
**Słowa kluczowe:** komisja | regulamin Sejmu

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, Polska Akademia Nauk;  
katarzyna.kubuj@sejm.gov.pl.

### **Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: czy art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu dotyczy również posiedzeń wyjazdowych komisji, o których mowa w art. 167, i w związku z tym, czy wnioskodawcy powinni spełniać wymagania zawarte w § 2 ust. 3 uchwały Prezydium Sejmu?

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 1 lipca 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAU-iP-1429/14.

Wątpliwości, o których mowa, powstały w związku z wnioskiem grupy posłów – członków Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, złożonym na podstawie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu w sprawie zwołania wyjazdowego posiedzenia Komisji, którego tematem byłby „katastrofalny stan zagospodarowania lasów rejonu Puszczy Białowieskiej”. Wnioskodawcy kierują także zaproszenie do uczestnictwa w posiedzeniu Ministra Środowiska.

Należy sprecyzować, że we wniosku nie odwołano się wprost do art. 167 regulaminu Sejmu, do którego nawiązał przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, podnosząc problem.

### **Zwoływanie posiedzeń komisji w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu**

Podstawową regulaminową zasadą dotyczącą prac komisji sejmowych jest to, że obradują one na posiedzeniach (art. 149) odbywających się w terminach określonych przez komisję, jej prezydium lub przewodniczącego (art. 152 ust. 1). Porządek dzienny posiedzenia komisji ustala jej prezydium (art. 150 ust. 1 pkt 2), które powinno w tym zakresie brać pod uwagę wnioski klubów i kół poselskich oraz poszczególnych posłów (art. 150 ust. 2). Regulamin Sejmu przewiduje jednak dwa wyjątki. Na mocy art. 152 ust. 2 na pisemny wniosek co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków komisji przewodniczący komisji obowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy. Zwołując posiedzenie w tym trybie, przewodniczący wyznacza termin posiedzenia tak, aby odbyło się ono w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Artykuł 152 ust. 3 regulaminu Sejmu przewiduje natomiast możliwość zwołania posiedzenia komisji przez Prezydium Sejmu w celu rozpatrzenia określonej sprawy, wyznaczając jego termin. Posiedzeniu zwołanemu w tym trybie może przewodniczyć Marszałek Sejmu.

Zwoływanie posiedzeń komisji w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu było już przedmiotem opinii Biura Analiz Sejmowych<sup>2</sup>. Analiza tego przepisu wskazuje na następujące warunki formalne, odnoszące się do wniosku o zwołanie posiedzenia komisji: 1) wymóg pisemności, 2) poparcie co najmniej jednej

<sup>2</sup> Zob. M. Stębelski, *Dopuszczalność zwołania posiedzenia komisji w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 152; W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wniosku grupy posłów o zwołanie posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu, op. cit.*, s. 216; *idem*: *Obowiązek zwołania posiedzenia komisji na wniosek grupy posłów – wykładnia art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu, op. cit.*, s. 220; A. Szymt, *W sprawie wniosku w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu, op. cit.*, s. 230.

trzeciej ogólnej liczby członków komisji, 3) obowiązek wyraźnego określenia sprawy mającej być przedmiotem prac komisji, 4) wymóg, by określona sprawa, mająca stanowić przedmiot obrad, mieściła się w materii objętej właściwością przedmiotową komisji. Wniosek, który dotyczy zagadnienia niemieszczącego się w przedmiotowym zakresie działania komisji, mimo spełnienia pozostałych warunków, nie jest prawidłowym wnioskiem w rozumieniu art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu. Niespełnienie przez wnioskodawców któregośkolwiek z wymienionych czterech warunków prowadzi do wadliwości formalnej wniosku, a tym samym nie aktualizuje obowiązku przewodniczącego do zwołania posiedzenia<sup>3</sup>.

Określony w art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu tryb zwoływania posiedzeń komisji stanowi instytucjonalną gwarancję praw mniejszości parlamentarnej, mającą umożliwić wpływ mniejszości na podejmowanie przez komisje prac w związku z określonymi sprawami. Uprawnienie to dotyczy zarówno spraw o charakterze proceduralnym (np. dokonywanie zmian w składzie prezydium), jak również prac merytorycznych. Inicjatywa grupy posłów może dotyczyć aktywności legislacyjnej oraz działań o charakterze kontrolnym. Przyjmuje się, że uprawnienie grupy posłów, o którym mowa w art. 152 ust. 2, rozumiane być powinno nie tylko jako przywilej przełamujący monopol prezydium komisji na ustalenie porządku dziennego posiedzenia, ale raczej jako uprawnienie do rzeczywistego oddziaływania na prace komisji. *Ratio legis* tego przepisu zakłada bowiem możliwość wprowadzenia pod obrady komisji „sprawy” niecierzącej się zainteresowaniem prezydium komisji. Większość członków prezydium jest zazwyczaj emanacją większości składu osobowego<sup>4</sup>. Z tego względu uznanie, że wniosek grupy posłów nie spełnia wymogów z art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, powinno mieć miejsce jedynie w wypadkach oczywistych, niebudzących wątpliwości.

## Wyjazdowe prace komisji w trybie art. 167 regulaminu Sejmu

Artykuł 167 regulaminu Sejmu przewiduje, że: *komisje, na zasadach i w trybie określonym przez Prezydium Sejmu, mogą przeprowadzać w wyznaczonym przez siebie składzie wizytacje oraz badania działalności poszczególnych zakładów oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych.*

Unormowanie to jest jedną z form realizacji funkcji kontrolnej Sejmu, mającą na celu ocenę sposobu administrowania majątkiem należącym do Skarbu

<sup>3</sup> Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wniosku*, *op. cit.*, s. 219.

<sup>4</sup> Tak W. Odrowąż-Sypniewski, *Obowiązek zwołania posiedzenia*, *op. cit.*, s. 225. Wyklucza się zatem możliwość podjęcia przez komisję uchwały, zgodnie z którą sprawa przedłożona komisji przez grupę posłów zostałaby skreślona z porządku dziennego posiedzenia zwołanego na wniosek grupy posłów.

Państwa. Obejmuje zatem swym zakresem formy organizacyjne majątku Skarbu Państwa: zakłady i przedsiębiorstwa państwowe, spółki z udziałem Skarbu Państwa, niezależnie od wielkości tego udziału, oraz inne instytucje państwowe. Zasadniczy charakter formuły zastosowanej przez ustawodawcę zdaje się świadczyć, że „sfera” podlegająca kontroli komisji jest wyznaczona przez kryterium „własności”, majątek Skarbu Państwa, a nie przez kryterium formy organizacyjnej tego majątku<sup>5</sup>.

Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 167 regulaminu Sejmu określenie warunków proceduralnych instytucji, o której mowa, znalazło wyraz w uchwale nr 10 Prezydium Sejmu z 21 lutego 1996 r. w sprawie przeprowadzanych przez komisje wizytacji oraz badań zakładów i spółek z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych (dalej: uchwała nr 10). Warto zauważyć, że w § 1 tej uchwały Prezydium Sejmu dokonano wyraźnego rozróżnienia na wyjazdy komisji, podkomisji oraz wyłonionych przez komisje zespołów poselskich w celu odbycia wyjazdowych posiedzeń, zwanych dalej „wyjazdami” (ust. 1 pkt 1), a następnie – wizytacje oraz badania działalności poszczególnych zakładów oraz spółek Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych, zwanych dalej „wizytacjami” (ust. 1 pkt 2). I choć nie jest to przedmiotem niniejszej opinii, nie można tracić z pola widzenia, że wyłącznie drugi aspekt regulacji zawartej w § 1 ust. 1 uchwały nr 10 („wizytacje”) odpowiada unormowaniu art. 167 regulaminu Sejmu. Brak jest ponadto w uchwale nr 10 określenia zasad oraz trybu procedury stosowanej w postępowaniu kontrolnym określonym jako „wizytacje”. Jedynie w stosunku do „wyjazdów” (czyli w myśl uchwały nr 10 wyjazdowych posiedzeń komisji) § 6 uchwały nr 10 przewiduje, że do wyjazdowego posiedzenia komisji stosuje się odpowiednio przepisy regulaminu Sejmu dotyczące organizacji i przebiegu posiedzeń komisji sejmowych oraz zasad uczestnictwa w posiedzeniu wchodzących w jej skład posłów.

Na mocy uchwały nr 10 ustalenie o wyjeździe lub wizytacji podejmują komisje na posiedzeniach, a w wyjątkowych przypadkach prezydium tych komisji (§ 2 ust. 1 pkt 1). Przewodniczący komisji zobowiązany jest do poinformowania Prezydium Sejmu o podjętych ustaleniach na dwa tygodnie przed planowanym wyjazdem lub wizytacją, w celu uzyskania zgody Prezydium Sejmu (§ 2 ust. 1 pkt 2). Informacja przedkładana Prezydium Sejmu przez przewodniczą-

<sup>5</sup> Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Status prawny i uprawnienia podkomisji Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz uprawnień indywidualnych posłów do żądania udostępnienia dokumentów spółek z udziałem Skarbu Państwa* [w:] *Regulamin Sejmu*, op. cit., s. 339. Na marginesie warto zauważyć, że przepis ten wydaje się pozostałością innego ustroju. Jak pisze M. Kruk: *W PRL takimi pseudouprawnieniami Sejmu i jego organów kamuflowano brak rzeczywistej władzy ciała ustawodawczego; eadem, Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 87. Tezę tę potwierdza znikome stosowanie tej instytucji w praktyce.

cego komisji powinna zawierać określone dane: 1) imienny wykaz posłów oraz ekspertów mających wziąć udział w wyjeździe lub wizytacji, 2) uzasadnienie celowości odbycia wyjazdu lub wizytacji, 3) szczegółowy program wyjazdu lub wizytacji (w tym zwłaszcza: określenie daty wyjazdu i czasu jego trwania; wskazanie miejscowości, w których komisja, podkomisja lub zespół poselski będzie obradował; określenie tematyki wyjazdu lub wizytacji; wskazanie nazw i siedzib wizytowanych podmiotów, informacje o innych imprezach i spotkaniach związanych z wyjazdem lub wizytacją), 4) ramowy kosztorys wydatków oraz ewentualne zapotrzebowanie na korzystanie ze środków transportu Kancelarii Sejmu.

### **Ocena wniosku grupy posłów stanowiącego przedmiot wątpliwości podniesionych przez przewodniczącego Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa**

Odnosząc powyższe ustalenia do sprawy będącej przedmiotem opinii, należy zauważyć, że wniosek grupy posłów z 8 maja 2014 r. w sprawie zwołania posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, został złożony na podstawie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu i co do zasady odpowiada wymogom formalnym określonym w tym przepisie: został przedłożony w formie pisemnej, poparty przez odpowiednią grupę posłów – członków komisji (podpisy złożyło 10 z 27 posłów wchodzących w skład Komisji), wskazuje sprawę mającego się odbyć posiedzenia – „katastrofalny stan zagospodarowania lasów rejonu Puszczy Białowieskiej”, mieszczącą się w zakresie działania Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa<sup>6</sup>. Do rozstrzygnięcia pozostaje natomiast, czy na gruncie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu grupa posłów może wносить o zwołanie posiedzenia w przedmiotowej sprawie w trybie wyjazdowym.

Artykuł 167 regulaminu Sejmu stanowi rodzaj środka kontroli przysługującego komisjom sejmowym i umożliwiającego zbadanie określonej sprawy poza siedzibą parlamentu. W świetle regulaminu Sejmu, choć z art. 152 ust. 2 wynika obowiązek przewodniczącego komisji do zwołania posiedzenia komisji, nie ma podstaw, które uzasadniałyby konieczność uwzględnienia przez przewodniczącego trybu wyjazdowego, o którym mowa w art. 167. Z punktu widzenia formalnoprawnego należy bowiem podkreślić, że w myśl § 2 ust. 1 pkt 1 uchwa-

<sup>6</sup> W myśl załącznika do regulaminu Sejmu do zakresu działania Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa należą sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz ochrony nieodnawialnych jego zasobów, gospodarki wodnej, dróg wodnych śródlądowych, meteorologii, hydrologii, geologii oraz leśnictwa i gospodarki leśnej.

ły nr 10 Prezydium Sejmu decyzję w sprawie wyjazdu bądź wizytacji komisja podejmuje na posiedzeniu, a w wyjątkowych przypadkach prezydium komisji. Z punktu widzenia przedmiotu instytucji kontrolnej ustanowionej w art. 167 regulaminu Sejmu trzeba mieć na względzie, że przepis ten precyzuje zakres wyjazdowych działań komisji, wskazując na przeprowadzanie wizytacji bądź badanie działalności wskazanych w tym przepisie konkretnych podmiotów (przedsiębiorstw, zakładów czy instytucji państwowych). O ile zatem problem podniesiony we wniosku grupy posłów uzasadnia możliwość domagania się zwołania posiedzenia na gruncie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu w celu analizy zagadnienia „katastrofalnego stanu zagospodarowania lasów rejonu Puszczy Białowieskiej”, o tyle nie da się ustalić podmiotu, który miałby podlegać wizytacji w myśl art. 167 regulaminu Sejmu.

Podsumowując powyższe uwagi, można wysnuć wniosek, że jakkolwiek regulacje zawarte w art. 152 ust. 2 oraz w art. 167 regulaminu Sejmu służą realizacji funkcji kontrolnej Sejmu wykonywanej w ramach prac komisji sejmowych, są to jednak odrębne instytucje prawne. Z możliwości wystąpienia z wnioskiem w sprawie zwołania posiedzenia komisji w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu nie wynika automatycznie możliwość żądania zwołania tego posiedzenia na zasadach określonych w uchwale nr 10 Prezydium Sejmu, podjętej na mocy art. 167 regulaminu Sejmu.

Nie ma natomiast przeszkód prawnych, by uwzględniając wniosek o zorganizowanie posiedzenia komisji w myśl art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, w następstwie ustaleń dokonanych podczas tego posiedzenia, komisja (prezydium komisji) – zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały nr 10 Prezydium Sejmu – podjęła decyzję w sprawie wyjazdu członków komisji, mającego na celu wizytację podmiotu odpowiadającego warunkom wskazanym w art. 167 regulaminu Sejmu. Trzeba jednak mieć na względzie, że realizacja tego środka prawnego (wizytacja bądź badanie działalności) powinna uwzględniać cel wyrażony w tym przepisie, jakim jest ocena sposobu działania konkretnych podmiotów administrujących majątkiem należącym do Skarbu Państwa.