

Ewelina Gierach

Opinia prawna na temat wątpliwości interpretacyjnych odnoszących się do art. 193 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu¹

Legal opinion on interpretative doubts on Article 193 paras. 1 and 2 of the Standing Orders of the Sejm: The opinion provides an assessment of the legal acceptability of limiting the form of submission of interpellation and Deputies' questions to the format an electronic document. The analysis of Article 193 (2) of the Standing Orders of the Sejm currently precludes such a possibility, as both interpellations and Deputies' Questions must meet the formal requirements that include, inter alia, the need to be in writing. The Standing Orders of the Sejm do not contain a legal definition of the phrase "in writing". From literal interpretation it follows that it is a paper document, signed in person by its author. The inability to accept that the meaning of the written form can also include the form of electronic document is proved by an absolute requirement to append two copies to an answer to a Deputies' question. The imposition of an obligation for interpellations and Deputies' question to be submitted in the form of an electronic document therefore requires amendment of Article 193 (1) and (2) of the Standing Orders of the Sejm.

Keywords: interpellations | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: interpelacje | regulamin Sejmu

Doktor nauk prawnych, asystent na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii prawnej jest analiza wątpliwości interpretacyjnych odnoszących się do art. 193 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu. Wątpliwości te pojawiły się w związku z opracowaniem systemu wspierającego składanie interpelacji i zapytań poselskich oraz udzielanie na nie odpowiedzi. Przewiduje się, że z chwilą wdrożenia systemu interpelacje i zapytania poselskie oraz udzielane

¹ Opinia sporządzona 14 sierpnia 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-1774/14.

na nie odpowiedzi przybiorą wyłącznie formę elektroniczną obsługiwaną za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (system ePUAP).

Analiza szczegółowa

Interpelacje i zapytania poselskie stanowią instytucje parlamentarnej kontroli rządu. Zostały one przewidziane na poziomie konstytucyjnym – art. 115 ust. 1 Konstytucji brzmi: *Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni*. Przywołany przepis wskazuje krąg adresatów interpelacji i zapytań („Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów”), termin udzielenia odpowiedzi przez interpelowanego albo zapytanego („w ciągu 21 dni”) oraz podmiot uprawniony do zgłoszenia interpelacji i zapytania („poselskie”). Ustawa zasadnicza nie określa przy tym 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 polskiego prawa parlamentarnego. W literaturze przedmiotu podkreśla się także problematyczność aktualnych regulacji zawartych w art. 115 Konstytucji, gdyż w ust. 2 wprowadzona została na poziom konstytucyjny nowa instytucja – odpowiedzi „w sprawach bieżących” (a więc *de facto* „pytań w sprawach bieżących”) – co zrodziło wątpliwości w kwestii jej odróżnienia od zapytań poselskich². Szczegółowe zasady funkcjonowania instytucji interpelacji i zapytań poselskich zostały określone w regulaminie Sejmu. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. nr 7, poz. 29, ze zm.) poseł ma prawo, wykonując obowiązki poselskie, wносить interpelacje i zapytania poselskie. *Zasady i tryb korzystania z praw, o których mowa w ust. 1, oraz z innych uprawnień poselskich w Sejmie, a także tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ich rozpatrywania przez Sejm, określa Regulamin Sejmu* (ust. 2).

W regulaminie Sejmu, w dziale III, rozdziale 4 zatytułowanym „Interpelacje, informacje bieżące, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących”, zostały określone szczegółowe zasady zgłaszania interpelacji i zapytań poselskich przez posłów i udzielania na nie odpowiedzi przez podmioty obowiązane. Zgodnie z art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu: *posłowi przysługuje prawo złożenia interpelacji w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa*. Zapytania poselskie składa się zaś: *w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez Radę*

² L. Garlicki, *Uwaga nr 8 do art. 115 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową (art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Wymogi, jakim powinna odpowiadać interpelacja, określa art. 192 ust. 2 regulaminu Sejmu: *powinna ona zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające zeń pytania oraz powinna być skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego*. Dodatkowo ust. 3 zastrzega, że: *interpelację składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu*. Ocena interpelacji pod kątem spełnienia wymogów regulaminowych należy do Prezydium Sejmu (art. 192 ust. 4–5 regulaminu Sejmu). Organ ten może pozostawić bez biegu interpelację, której treść nie odpowiada wymogom przewidzianym przez art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu, a także nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych w art. 192 ust. 2 regulaminu Sejmu. Ponadto Prezydium Sejmu uprawnione jest do zażądania skreślenia z interpelacji zwrotów sprzecznych z zasadami etyki poselskiej, pod rygorem nieprzyjęcia interpelacji (art. 192 ust. 5 regulaminu Sejmu). Na mocy art. 195 ust. 2 regulaminu przepisy art. 192 ust. 2–7 stosuje się odpowiednio do zapytań poselskich.

Zgodnie z art. 193 ust. 1 regulaminu Sejmu odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej nie później niż w terminie 21 dni od dnia otrzymania interpelacji. Ustęp 2 tego przepisu precyzuje, że pisemną odpowiedź składa się na ręce Marszałka Sejmu z dołączeniem dwóch odpisów. Marszałek Sejmu przesyła interpelantowi odpis odpowiedzi. Tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu. Także te przepisy stosuje się odpowiednio do zapytań poselskich (art. 195 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Analiza przywołanych przepisów regulaminu Sejmu prowadzi do wniosku, że zarówno interpelacje, jak również zapytania poselskie muszą spełnić określone wymagania materialne oraz formalne. Wymagania materialne *dopuszczają korzystanie z interpelacji i zapytań poselskich tylko zgodnie z celami tych instytucji oraz w taki sposób, aby nie naruszały one zasad etyki poselskiej*³. Wymagania formalne obejmują zaś konieczność zachowania formy pisemnej, właściwe oznaczenie adresata, przedstawienie stanu faktycznego oraz sformułowanie konkretnych pytań.

Interpelacje i zapytania poselskie składa się „w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu”. Na marginesie jedynie warto zauważyć, że niespełnienie wymogu pisemności nie stanowi przyczyny pozostawienia interpelacji bądź zapytania bez biegu (art. 192 ust. 4 regulaminu Sejmu). Wymóg formy pisemnej interpelacji i zapytań poselskich jest sformułowany także w treści art. 193 ust. 1 i 2 regulaminu, w myśl którego odpowiedzi na interpelacje i zapytania są

³ P. Radzewicz, *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.

„udzielane w formie pisemnej”, składa się je na ręce Marszałka Sejmu „z dołączeniem dwóch odpisów”. Jeden z odpisów odpowiedzi Marszałek Sejmu przesyła interpelantowi. Tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację ogłasza się także w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu.

Przepisy regulaminu Sejmu nie zawierają definicji legalnej sformułowania „forma pisemna”. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że chodzi o dokument w formie papierowej własnoręcznie podpisany przez jego autora. O braku możliwości przyjęcia założenia, że formą pisemną może być także forma dokumentu elektronicznego (także podpisanego za pomocą bezpiecznego podpisu elektronicznego), świadczy bezwzględny wymóg dołączenia do odpowiedzi na interpelację bądź zapytanie poselskie dwóch odpisów. Nie ma bowiem możliwości przesłania odpisu dokumentu elektronicznego. Mając na względzie fakt, że brak jest w przepisach regulaminowych definicji „odpisu” dokumentu, wymóg ten należy rozumieć jako dołączenie do odpowiedzi kopii oryginału⁴. Tymczasem dokument elektroniczny może być wprowadzić przesłany wielu adresatom bądź przekazywany przez jego adresatów kolejnym osobom, nie przybierze to jednak wymaganej przez art. 192 ust. 2 regulaminu Sejmu postaci odpisu. Będące przedmiotem niniejszej analizy prawnej zagadnienie jest tym bardziej istotne, że adresat interpelacji bądź zapytania ma konstytucyjny obowiązek udzielenia odpowiedzi. Przepisy regulaminowe precyzują ten obowiązek, a jego niedopełnienie oznacza naruszenie Konstytucji. Może to zradzać odpowiedzialność konstytucyjną, a realnie polityczną.

Warto także zauważyć, że przepisy regulaminu Sejmu wymagają w wielu przypadkach zachowania formy pisemnej. Tytułem przykładu warto wskazać art. 7 ust. 7 (obowiązek usprawiedliwienia w formie pisemnej nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub komisji), art. 20 ust. 5 (rezygnacja członka Prezydium Sejmu), art. 34 ust. 1 (projekt ustawy lub uchwały), art. 173 ust. 3 (wnioski o uzupełnienie porządku dziennego). Formułowany w licznych przepisach regulaminu Sejmu wymóg zachowania formy pisemnej zawsze jest traktowany jako wymóg przedłożenia podpisanego dokumentu w wersji papierowej.

W mojej ocenie obecne brzmienie art. 193 ust. 2 regulaminu Sejmu wyklucza możliwość ograniczenia formy składania interpelacji i zapytań poselskich do postaci dokumentu elektronicznego. Uważam, że możliwość taka powinna być zagwarantowana bezpośrednio w treści przepisów regulaminu. Przykładem takiej regulacji jest art. 60 ust. 3 pkt 1 regulaminu Senatu, zgodnie z którym na żądanie komisji senackiej lub jej przewodniczącego, w sprawach będących przedmiotem jej zakresu działania, przedstawiciele organów i instytucji samorządowych są obowiązani do współpracy z komisją, w szczególności

⁴ Tak *Mały słownik języka polskiego*, S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), Warszawa 1969, s. 489.

do przedstawienia informacji, wyjaśnień, opinii „w formie pisemnej lub przy wykorzystaniu odpowiedniego nośnika”.

Uważam ponadto, że nie ma możliwości wdrożenia elektronicznego systemu wspierającego składanie interpelacji i zapytań poselskich bez odpowiedniej zmiany art. 193 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu. Problem ten nie może zostać rozwiązany przez podjęcie uchwały wykładniczej Prezydium Sejmu. Podejmowanie przez ten organ uchwał wykładniczych stanowi bowiem w polskim systemie prawnym uprawnienie szczególne – jako jeden z niezbyt licznych przykładów tzw. legalnej wykładni aktu prawnego. Jak wskazał A. Szmyt, 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. 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 organów*⁵. W przypadku art. 193 i praktyki jego stosowania takie wątpliwości nie mają miejsca.

Podsumowanie

Interpelacje i zapytania poselskie jako instytucje parlamentarnej kontroli rządu, muszą spełniać wymagania formalne, które obejmują konieczność zachowania formy pisemnej, właściwe oznaczenie adresata, przedstawienie stanu faktycznego oraz sformułowanie konkretnych pytań.

Przepisy regulaminu Sejmu nie zawierają definicji legalnej sformułowania „forma pisemna”. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że chodzi tu o dokument w formie papierowej własnoręcznie podpisany przez jego autora. O braku możliwości przyjęcia założenia, że formą pisemną może być także forma dokumentu elektronicznego (w tym podpisanego za pomocą bezpiecznego podpisu elektronicznego) świadczy sformułowany w art. 193 ust. 2 regulaminu Sejmu bezwzględny wymóg dołączenia do odpowiedzi na interpelację bądź zapytanie poselskie dwóch odpisów.

Ograniczenia formy składania interpelacji i zapytań poselskich do postaci dokumentu elektronicznego wymaga odpowiedniej zmiany art. 193 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu. Ewentualne podjęcie przez Prezydium Sejmu uchwały wykładniczej dotyczącej interpretacji zwrotu „forma pisemna” wydaje się niezasadne. Wykładnia art. 193 regulaminu Sejmu nie budzi bowiem wątpliwości.

⁵ A. Szmyt, *Wykładnia przepisów regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 106.