

Zbigniew Wrona\*, Piotr Chybalski\*\*

## Opinia prawna w sprawie wniosku o zwołanie posiedzenia komisji sejmowej, złożonego w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu – według pytań szczegółowych<sup>1</sup>

Legal opinion on a motion to summon a meeting of a Sejm committee, submitted under Article 152 (2) of the Standing Orders – in response to in-depth questions: The opinion deals with the powers of a Sejm committee to demand that the minister and a member of the State institution provide information about pending administrative proceedings and to require the committee to take position in relation to such proceedings. In the authors' view, there are no provisions under which the motion would be found inadmissible. The committee may also express its position on the discussed issue which, however, has no binding character, and it cannot impose the content of a solution in pending administrative proceedings..

**Keywords:** Sejm committee | radio and television | Standing Orders of the Sejm | telecommunications

**Słowa kluczowe:** komisja sejmowa | radiofonia i telewizja | regulamin Sejmu | telekomunikacja

\* Doktor nauk prawnych, dyrektor BAS; zbigniew.wrona@sejm.gov.pl.

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

### Przedmiot opinii

W dniu 3 stycznia 2013 r. grupa posłów, członków Komisji Administracji i Cyfryzacji, złożyła w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu wnioski o zwołanie posiedzenia Komisji, którego przedmiotem miałyby być postępowanie: *w sprawie konkursu na zagospodarowanie czterech kolejnych miejsc na pierwszym multipleksie cyfrowym zapowiadanym przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT)*<sup>9</sup>. Wnioskodawcy postulują zaproszenie na posiedzenie Komisji Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawcy oba-

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 22 stycznia 2013 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji Administracji i Cyfryzacji; BAS-WAUip-62/13.

wiają się, iż miejsce na multipleksie nie zostanie przyznane Telewizji Trwam, lecz innej, nieistniejącej jeszcze stacji telewizyjnej. W związku z powyższym wnioskiem odpowiedzi wymagają następujące pytania:

a) *czy w ramach funkcji kontrolnej Sejmu dopuszczalne jest żądanie przez sejmową komisję informacji i wyjaśnień od organu prowadzącego postępowanie o konkretnym postępowaniu administracyjnym znajdującym się w toku,*

b) *czy dopuszczalne jest zajmowanie przez komisję sejmową stanowiska w jakiegokolwiek formie w sprawie, która jest przedmiotem toczącego się postępowania administracyjnego,*

c) *czy rozpatrzenie powyższego wniosku skierowanego do Komisji Administracji i Cyfryzacji nie wykracza poza jej przedmiotowy zakres działania.*

### **Zakres możliwości uzyskiwania informacji przez komisję sejmową – pytania a i b**

Podstawę prawną komisyjnego uprawnienia do uzyskiwania informacji stanowi art. 16 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. nr 7, poz. 29, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem: *członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania.* Na gruncie regulaminowym analogiczne uprawnienia znajdują się w art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu, którego zdanie pierwsze stanowi, że: *na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelných organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania.* Warto również zwrócić uwagę na ust. 2, zgodnie z którym: *prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić inne osoby niż wymienione w ust. 1 do wzięcia udziału w posiedzeniu w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji.* Natomiast na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że z art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, tj. przepisu, na podstawie którego został złożony analizowany wniosek, nie wynika szczególne uprawnienie w zakresie żądania przez komisję sejmową przedstawienia określonych informacji. Zatem zakres uprawnień komisji w omawianej sprawie powinien być ustalany na podstawie przedstawionych wyżej przepisów ustawowych i regulaminowych.

Zasadniczą przesłanką, która określa zakres możliwości uzyskania określonych informacji przez komisję sejmową, jest wymóg, aby przedmiot danej

informacji znajdował się w zakresie działania adresata komisyjnego żądania. Brak tej przesłanki sprawiłby, że podmioty, które zostają zobowiązane do przedstawienia informacji w określonych sprawach, mogłyby nimi nie dysponować. Oczywiście taka sytuacja również może zaistnieć, jeśli przedmiot informacji znajdowałby się w zakresie działania adresata. Należy jednak przyjąć, że powinien on wówczas dochować wszelkich starań, aby daną informację uzyskać, a następnie przedstawić ją komisji. Nie zawsze jednak będzie to obiektywnie i prawnie możliwe. W szczególności, biorąc pod uwagę istotę funkcji kontrolnej Sejmu, żądanie informacji i wyjaśnień od organu prowadzącego postępowanie w sprawie nie powinno zmierzać do ustalenia treści decyzji, która jeszcze nie zapadła, a dopiero ma być wydana na podstawie ustawy i w trybie przez nią określonym.

Drugą przesłanką jest, aby przedmiot danej informacji mieścił się w przedmiotowym zakresie działania danej komisji sejmowej, określonym w załączniku do regulaminu Sejmu. Należy przy tym pamiętać, że przedmiotowe zakresy komisji nie zostały określone w sposób rozłączny, lecz w wielu wypadkach na siebie zachodzą. Stąd niekiedy ta sama sprawa może leżeć w gestii więcej niż jednej komisji sejmowej. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że u źródeł konstrukcji systemu stałych komisji sejmowych leżą zróżnicowane względy. Dobrą ilustrację stanowi tu podział na komisje „resortowe” (których przedmiotowy zakres działania odpowiada zakresom działania poszczególnych ministrów) oraz pozostałe, utworzone z innych względów.

Za trzecią przesłankę należy uznać dopuszczalność udzielenia danej informacji. Jakkolwiek zakres możliwości uzyskiwania informacji przez organy Sejmu jest znaczny, to nie sposób go uznać za nieograniczony. Ilustrację tego faktu może stanowić zakres dostępu posłów do informacji niejawnych. Z art. 34 ust. 10–12 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. nr 182, poz. 1228) wynika, że w odniesieniu do posłów i senatorów nie przeprowadza się tzw. postępowania sprawdzającego, które miałyby prowadzić do nadania posłom klauzuli dostępu do informacji niejawnych do kategorii „tajne” włącznie. Prawo dostępu do tego typu informacji posłowie uzyskują więc z urzędu. Przeprowadzenie postępowania sprawdzającego jest jednak niezbędne w celu uzyskania przez posłów dostępu do informacji oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”. Abstrakcyjne i wyczerpujące określenie zakresu informacji, które – bez spełnienia szczególnych, dodatkowych warunków – mogą być zaprezentowane komisji sejmowej, znacząco wykracza poza ramy niniejszej opinii. Trzeba jednak zastrzec, że ewentualne ograniczenia w tej sprawie mogą w szczególności odnosić się do informacji objętych tajemnicami ustawowo chronionymi. Konieczna jest oddzielna analiza poszczególnych przypadków, na zasadzie *a casu ad casum*.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt analizowanej sytuacji, trzeba stwierdzić, że brak jest przepisów, które wykluczałyby żądanie przez komisję

sejmową informacją o przebiegu konkretnego postępowania administracyjnego w toku. Żądanie takie – co do zasady – należy więc uznać za dopuszczalne. Nie oznacza to jednak, że dana informacja zostanie komisji udzielona. Konieczna jest bowiem zawsze analiza danego przypadku w kontekście powyższych przesłanek. Warto zauważyć, że analiza okoliczności obsady miejsc na tzw. pierwszym multipleksie (MUX-1), zwłaszcza w kontekście braku uwzględnienia przez KRRiT wniosku o przyznanie miejsca Telewizji Trwam, wielokrotnie stanowiła przedmiot obrad komisji sejmowych w obecnej kadencji – w szczególności Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii<sup>2</sup>. Oczywiście szczegółowy przedmiot obrad poszczególnych komisji był różny. Jednak, jak się wydaje, powyższe okoliczności wskazują, że co do zasady analiza przebiegu postępowania w sprawie obsady miejsc na MUX-1 może stanowić przedmiot obrad komisji sejmowej. Trzeba przy tym zauważyć, że okoliczność, iż w analizowanym przypadku chodziłoby o ocenę toczącego się postępowania, może okazać się znacząca dla przebiegu prac komisyjnych, np. rzutować na zakres informacji, które zostaną przekazane komisji.

Brak jest również zakazu, aby komisja sejmowa zajmowała stanowisko w sprawie toczącego się postępowania administracyjnego, np. w formie dezyderatu lub opinii (art. 158 regulaminu Sejmu). Ogólnie zatem należy się opowiedzieć za dopuszczalnością zajmowania stanowiska przez komisję w takich sprawach. Stanowiska komisji mają z prawnego punktu widzenia charakter niewiążący – dla przykładu obowiązkiem adresata dezyderatu komisyjnego jest wyłącznie ustosunkowanie się do niego (art. 159 ust. 4 regulaminu Sejmu), natomiast w razie uznania odpowiedzi za niewystarczającą możliwe jest *de facto* wyłącznie przeniesienie sprawy na posiedzenie plenarne (art. 159 ust. 6 regulaminu Sejmu), w celu zainicjowania stosownej uchwały Sejmu (również formalnie niewiążącej adresata). Okoliczność, że posiedzenie miałoby dotyczyć sprawy w toku, może natomiast wpłynąć na przebieg posiedzenia oraz formę i treść stanowiska komisji. W szczególności komisja nie ma możliwości prawnych „narzucania” organom publicznym treści końcowych rozstrzygnięć w prowadzonych przez nie postępowaniach, jak również z zasady powinna powstrzymać się od sugerowania treści tych rozstrzygnięć, wydawanych na podstawie i w trybie właściwych przepisów prawa. Biorąc powyższe pod uwagę, komisja mogłaby np. zaapelować do organu prowadzącego postępowanie o szczególną staranność w przedmiotowej sprawie.

<sup>2</sup> Por. np. następujące posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu z: 19 stycznia 2012 r. (posiedzenie nr 6); 26 stycznia 2012 r. (pos. nr 9); 16 lutego 2012 r. (pos. nr 13); 14 marca 2012 r. (pos. nr 16), wspólnie z Komisją ds. Kontroli Państwowej). W analogicznej sprawie obradowała również Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii, np. 24 maja 2012 r. (pos. nr 27).

## Dopuszczalność wniosku o zwołanie posiedzenia komisji w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu – pytanie c

Wykładnia art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu stanowiła wielokrotnie przedmiot opinii Biura Analiz Sejmowych, stąd nie ma potrzeby szczegółowego, teoretycznego omawiania tego przepisu. Przypomnijmy jedynie, że stanowi on jedno z rozwiązań regulaminowych, których istotą jest przyznanie określonych praw mniejszości parlamentarnej<sup>3</sup>. Rodzi to istotne konsekwencje dla wykładni tego przepisu – interpretując go, nie można ignorować jego szczególnej, „promniejszościowej” funkcji. Jednocześnie łatwo zauważyć, że mechanizm zwoływania posiedzeń komisyjnych, przewidziany przez art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, również przewiduje pewne ograniczenia, wynikające z przesłanek skuteczności wniosku o zwołanie posiedzenia komisji. Należy również dodać, że wniosek ten rodzi obowiązek zwołania posiedzenia w określonej sprawie oraz rozpatrzenia jej. W żadnej mierze nie narzuca komisji sposobu („kierunku”) rozpatrzenia danej sprawy.

A. Szmyt wskazał, że przesłanki warunkujące skorzystanie z trybu, o którym mowa w art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, przedstawiają się następująco: (1) wymóg pisemności, (2) wymóg poparcia – przewidzianej regulaminowo – 1/3 ogólnej liczby członków komisji, (3) wymóg wskazania określonej sprawy do rozpatrzenia jako celu zwoływanego posiedzenia; ponadto (4) wymóg, by ta określona sprawa mieściła się w materii objętej właściwością przedmiotową komisji (ten wymóg – w związku z pkt 4 załącznika do regulaminu, określającego przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych)<sup>4</sup>. W omawianej sytuacji wyłącznym problemem do rozpatrzenia pozostaje zagadnienie ostatniego ze wskazanych wyżej warunków.

Zgodnie z pkt 1 załącznika do regulaminu Sejmu „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych” do zakresu Komisji Administracji i Cyfryzacji należą sprawy „administracji państwowej, łączności radiowej i telefonicznej, sieci komputerowych, telekomunikacji”. W naszym przekonaniu nie można również pominąć okoliczności, że Komisja należy do tzw. komisji resortowych, tj. została utworzona między innymi w związku z utworzeniem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji<sup>5</sup>. Nie oznacza to jednak, że zakres działania Komi-

<sup>3</sup> Por. np. W. Odrowąż-Sypniewski, *Obowiązek zwołania posiedzenia komisji na wniosek grupy posłów – wykładnia art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 224.

<sup>4</sup> *Idem*, *W sprawie wniosku 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. 231.

<sup>5</sup> Zob. uzasadnienie poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 466/VII kad.

sji należy ustalać jako swego rodzaju „refleks” zakresu spraw, które pozostają w gestii Ministra Administracji i Cyfryzacji<sup>6</sup>. Najistotniejsza w tej sprawie pozostaje bowiem analiza załącznika do regulaminu Sejmu.

Sprawa, która stanowi przedmiot wniosku, tj. przebieg postępowania odnośnie do przyznania 4 dodatkowych miejsc na pierwszym multipleksie, stanowi element szerszego zagadnienia wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej. Jest to proces złożony, wymagający zaangażowania wielu organów państwowych. Świadczą o tym przepisy ustawy z 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (Dz.U. nr 153, poz. 903, ze zm.), które nakładają różnorakie zadania na wiele podmiotów, np. Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, ministra właściwego ds. łączności (tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji), ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego itp.<sup>7</sup>. Jest to więc zagadnienie wieloaspektowe, obejmujące problematykę środków przekazu, kultury itp. Stąd może ono stanowić przedmiot zainteresowania wielu komisji sejmowych, o czym świadczy praktyka występująca w obecnej kadencji Sejmu, tj. wspomniane wcześniej zainteresowanie tą problematyką Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii. Uważamy, że odpowiada ona również zakresowi tematycznemu Komisji Administracji i Cyfryzacji. Proces wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej mieści się w pojęciu „telekomunikacji”, które określa jeden z obszarów działania tej Komisji.

Oczywiście należy dodać, że z założenia zadania Komisji Administracji i Cyfryzacji, podobnie do zadań Ministra Administracji i Cyfryzacji, koncentrują się na technicznym aspekcie wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej, a zagadnienia udzielania koncesji w związku z kompletowaniem poszczególnych multipleksów stanowią obszar, w którym kompetencyjnie „dominuje” KRRiT, a na gruncie sejmowym Komisja Kultury i Środków Przekazu. Nie uważamy jednak, aby wynikało stąd wyłączenie Komisji Administracji i Cyfryzacji z możliwości rozpatrywania sprawy, która stanowi przedmiot analizowanego wniosku grupy posłów. Po pierwsze, nie sposób precyzyjnie określić granicy między „technicznym” aspektem cyfryzacji telewizji naziemnej a innymi jej aspektami. Po drugie, praktyka sejmowa w tej sprawie jest stosunkowo „liberalna”, o czym świadczy fakt zainteresowania się problematyką cyfryzacji telewizji, w tym przyznawania koncesji, nie tylko Komisji Kultury i Środków Przekazu, lecz również Komisji Innowacyjności i Nowoczesnych Technolo-

<sup>6</sup> Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji, Dz.U. nr 248, poz. 1479.

<sup>7</sup> Por. np. art. 14 ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, który przewiduje wydanie rozporządzenia wykonawczego w trybie zakładającym udział wymienionych trzech podmiotów.

gii<sup>8</sup>. Po trzecie, należy pamiętać o szczególnej roli – instrumentu służącego w szczególności mniejszości parlamentarnej – jaką pełni uprawnienie żądania zwołania posiedzenia komisji sejmowej przewidziane w art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu. Stąd w razie wątpliwości należałoby preferować taką wykładnię przywołanego przepisu, która gwarantowałaby możliwość wykorzystania tego uprawnienia.

## Podsumowanie

W obecnym stanie prawnym brak jest przepisów, które wykluczałyby możliwość żądania przez komisję sejmową informacji o przebiegu konkretnego postępowania administracyjnego w toku. Żądanie takie – co do zasady – należy więc uznać za dopuszczalne. Nie oznacza to jednak, że dana informacja zostanie komisji udzielona, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Zagadnienie komisyjnego uprawnienia w zakresie uzyskiwania informacji jest złożone. Możliwe jest bowiem, że przepisy prawa, w szczególności ustanawiające tajemnice ustawowo chronione, sprawią, iż dana informacja nie będzie mogła zostać udzielona bez spełnienia dodatkowych, przewidzianych prawem przesłanek. Biorąc pod uwagę istotę funkcji kontrolnej Sejmu, należy również przyjąć, że żądanie informacji i wyjaśnień od organu prowadzącego postępowanie nie powinno zmierzać do ustalenia treści decyzji, która jeszcze nie zapadła, a dopiero ma być wydana na podstawie ustawy i w trybie przez nią określonym.

Brak jest również zakazu, aby komisja sejmowa zajmowała stanowisko w sprawie toczącego się postępowania administracyjnego, np. w formie dezyderatu lub opinii. Ogólnie zatem należy się opowiedzieć za dopuszczalnością zajmowania stanowiska przez komisję w takich sprawach. Okoliczność, że posiedzenie miałoby dotyczyć sprawy w toku, może natomiast wpłynąć na przebieg posiedzenia oraz formę i treść stanowiska komisji. W szczególności komisja nie ma możliwości prawnych „narzucania” organom publicznym treści końcowych rozstrzygnięć w prowadzonych przez nie postępowaniach, jak również z zasady powinna powstrzymać się od sugerowania treści tych rozstrzygnięć, wydawanych na podstawie i w trybie właściwych przepisów prawa. Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, komisja mogłaby np. zaapelować do organu prowadzącego postępowanie o szczególną staranność w przedmiotowej sprawie.

Rozpatrzenie analizowanego wniosku mieści się w zakresie działania Komisji Administracji i Cyfryzacji, gdyż jego przedmiot można zakwalifikować

<sup>8</sup> Por. dezyderat nr 4 Komisji Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii do Prezesa Rady Ministrów w sprawie cyfryzacji naziemnego nadawania telewizyjnego uchwalony na posiedzeniu 24 maja 2012 r., [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/int\\_d4/\\$file/int\\_d4.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/int_d4/$file/int_d4.pdf) [dostęp: 21 stycznia 2013 r.].

jako sprawę z zakresu „telekomunikacji”. Należy przy tym zauważyć, że zagadnienie cyfryzacji telewizji naziemnej jest wieloaspektowe – obejmuje bowiem problematykę środków przekazu, kultury itp. Stąd może ono stanowić przedmiot zainteresowania wielu komisji sejmowych. Świadczy o tym praktyka występująca w niniejszej kadencji, tj. zainteresowanie tą problematyką Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii.