

Piotr Chybalski

Opinia prawna w sprawie dopuszczalności członkostwa w komisjach sejmowych posła, który został członkiem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa¹

Legal opinion on admissibility of Deputy's membership in a Sejm's committee, once he got elected to the Committee on Removal of Legal Consequences of Illegal Reprivatisation Decisions concerning Real Estates in Warsaw (WAP-1617/17): After the analysis of the Standing Orders of the Sejm, it was found that because of the fact, that a Deputy elected to the Committee on Removal of Legal Consequences of Illegal Reprivatisation Decisions concerning Real Estates in Warsaw begins to perform duties of a secretary of state, there exists a problem of incompatibility of this function with being a member of Sejm's. Thus the Deputy appointed to this position loses ex lege his membership in the committees of the Sejm.

Keywords: incompatibility | mandate of a Deputy | Secretary of State | reprivatisation

Słowa kluczowe: niepołączalność | mandat poselski | sekretarz stanu | reprivatyzacja

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

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na pytanie: *Czy w związku z wyborem na członka Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa i uzyskaniem statusu sekretarza stanu, konieczna jest rezygnacja w pracach komisji sejmowych i pełnionych w nich funkcji.*

¹ Opinia sporządzona 30 maja 2017 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAKiU-1006/17.

Członkostwo w Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa

Status prawny Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja) został określony przepisami ustawy z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. poz. 718; dalej: ustawa). Obok podstawowego zadania, określonego w nazwie Komisji (zob. art. 3 ust. 1 ustawy), do zakresu jej działalności należy występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku postępowania przed Komisją istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie (art. 3 ust. 2 ustawy). Ponadto w przepisach została ona określona jako organ administracji publicznej, stojącej na straży interesu publicznego w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich (art. 3 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy w skład Komisji wchodzi przewodniczący powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Sprawiedliwości złożony w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz 8 członków w randze sekretarza stanu powoływanych i odwoływanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Powoływani przez Sejm członkowie Komisji w zakresie pełnienia obowiązków sekretarza stanu wykonują zadania związane wyłącznie ze sprawowaniem funkcji w Komisji (art. 4 ust. 5). Są oni w zakresie sprawowania swojej funkcji w Komisji niezależni i nie podlegają służbowo Ministrowi Sprawiedliwości (art. 4 ust. 6).

W świetle przywołanych wyżej przepisów należy uznać, że członkowie Komisji powoływani przez Sejm pełnią funkcję sekretarza stanu. Biorąc pod uwagę, że tak zostali oni *expressis verbis* określani w ustawie, powyższy wniosek wydaje się oczywisty. Na marginesie trzeba przy tym dodać, że opisywany stan prawny jest niespójny z dotychczasowym – i jak się wydawało utrwalonym – ustrojowym statusem sekretarza stanu. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 45/02)² – analizując pojęcie „sekretarza stanu” w kontekście zakresu tzw. formalnej niepołączalności mandatu parlamentarnego (art. 103 ust. 1 Konstytucji) – w *ujęciu systemowym stanowisko sekretarza stanu usytuowane jest w integralnej więzi ze stanowiskiem ministra*, czego wyrazem są odpowiednie przepisy ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Ra-

² OTK-A ZU 2004, nr 4, poz. 30.

dzie Ministrów (Dz.U. 2012, poz. 392, ze zm.). Chodzi tu m.in. o art. 37 ust. 1 tej ustawy, który wskazuje m.in., że zadaniem sekretarza stanu jest pomaganie odpowiedniemu ministrowi w wykonywaniu jego zadań, czy art. 38, który stanowi, że w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP, dymisję składają m.in. sekretarze stanu. Tymczasem z przepisów analizowanej ustawy wynika, że owa więź wybieranych przez Sejm członków Komisji nie występuje, choćby dlatego, że wprost wskazano, że w wykonywaniu swej funkcji są oni niezależni i nie pozostają w podległości służbowej względem Ministra Sprawiedliwości.

Jakkolwiek zarysowane wyżej uwagi mogą potencjalnie prowadzić do podania w wątpliwość konstytucyjności przywołanych przepisów ustawy³, to w obecnym stanie prawnym nie mogą one zanegować podstawowego wniosku, tj. uznania, że wybierani przez Sejm członkowie Komisji pełnią funkcję sekretarzy stanu. Wniosek ten stanowi punkt wyjścia dla poniższych uwag odnoszących się do prawa parlamentarnego.

Zakaz łączenia funkcji członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu z członkostwem w komisji sejmowej

Zgodnie z art. 7 ust. 3 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu poseł pełniący funkcję członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu nie może być członkiem komisji, z wyjątkiem komisji, o której mowa w art. 86b ust. 1 (tj. komisji, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji). Rozwiązanie to (w pierwotnej wersji) zostało wprowadzone do regulaminu nowelą z 31 marca 1995 r. (M.P. nr 18, poz. 213), z tym że pierwotnie wyrażony w nim zakaz odnosił się wyłącznie do członkostwa w komisji: *do przedmiotowego zakresu działania której należy kontrola działalności naczelnego organu administracji państwowej, w którym poseł pełni funkcję*. W noweli regulaminu z 4 września 1997 r. (M.P. nr 58, poz. 558) zakaz rozszerzono na wszystkie komisje sejmowe, uchwałą zaś w sprawie zmiany regulaminu z 16 grudnia 2010 r. (M.P. nr 100, poz. 1174) dopuszczono członkostwo posłów pełniących funkcje członków Rady Ministrów lub sekretarzy stanu w komisjach rozpatrujących projekty zmian przepisów konstytucyjnych.

Zarysowane wyżej zmiany legislacyjne nie zmodyfikowały *ratio legis* analizowanego przepisu. Jego istotą jest wykluczenie sytuacji, w której poseł łączyłby zatrudnienie w administracji rządowej oraz członkostwo w organach

³ Należy przy tym zastrzec, że analiza tego problemu wykracza poza ramy niniejszej opinii. Nie ulega jednak wątpliwości, że podstawowy problem konstytucyjny dotyczący przepisów określających ustrojowe usytuowanie Komisji odnosi się do, mówiąc najogólniej, kwestii ich zgodności z zasadą trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji).

Sejmu, które pełnią istotną rolę w wykonywaniu funkcji kontrolnej (art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu). Zważywszy że podstawowy zakres tej funkcji obejmuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji), ewentualne sprawowanie przez posła obu funkcji mogłoby oznaczać, iż poseł niekiedy uczestniczyłby w sprawowaniu kontroli komisyjnej nad swoją działalnością jako ministra bądź sekretarza stanu⁴. Taka sytuacja wydaje się z oczywistych względów niepożądana, mimo że w obecnym stanie regulacji konstytucyjnych – na zasadzie wyjątku od zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji rządowej – *expressis verbis* dopuszczalne jest łączenie mandatu z członkostwem w Radzie Ministrów oraz funkcją sekretarza stanu w administracji rządowej (art. 103 ust. 1 Konstytucji). Analizowany zakaz regulaminowy nie jest, w moim przekonaniu, niespójny z przywołanym wyżej przepisem konstytucyjnym. Warto nadmienić, że ów zakaz umożliwia parlamentarzystom skoncentrowanie się na wykonywaniu funkcji członka rządu bądź sekretarza stanu.

Ważne rozwiązanie przewidziane jest – od wejścia w życie noweli regulaminu Sejmu z 19 grudnia 2008 r. (M.P. 2009, nr 2, poz. 9) – w art. 7 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu. Zgodnie z tym przepisem członkostwo w komisji posła pełniącego funkcję członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu wygasa z dniem powołania w skład Rady Ministrów lub powierzenia funkcji sekretarza stanu. Oznacza to, że utrata członkostwa w komisji (a tym samym – nawiązując do przedmiotu opinii – wszelkich funkcji w ramach danej komisji) następuje *ex lege*. Nie jest więc konieczna rezygnacja czy formalne odwołanie posła ze składu komisji, lecz ewentualnie jedynie uzupełnienie powstałego w komisji wakatu.

Podsumowanie

W świetle dotychczasowych uwag należy uznać, że poseł, który zostanie wybrany przez Sejm w skład Komisji, rozpoczyna wykonywanie funkcji sekretarza stanu. Stąd stosuje się do niego określony w art. 7 ust. 3 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu zakaz łączenia tej funkcji z członkostwem w komisjach sejmowych – z wyłączeniem komisji rozpatrujących projekty ustaw o zmianie Konstytucji. Zgodnie z art. 7 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu *ex lege* poseł taki utracił członkostwo w komisjach w dniu, w którym został wybrany przez Sejm do pełnienia wyżej wymienionych funkcji.

⁴ Zob. np. B. Szepietowska, *Łączenie funkcji ministra z członkostwem we właściwej ze względu na przedmiotowy zakres działania komisji sejmowej* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 2, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 32–33.