

Warszawa, dnia 11 marca 2024 r.

BEOS-WPP-268/24

Pan
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji w sprawie uchylenia art. 154 ust. 2d regulaminu Sejmu
(BKSP-155-X-13/23)

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-155-X-13/23 została wniesiona przez osobę fizyczną, zwaną dalej „Autorem”. Przedmiotem petycji jest żądanie dokonania zmian w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.), zwanej dalej „regulaminem Sejmu”, sprowadzających się do przyznania osobom wykonującym zawodową działalność lobbingsową oraz osobom uprawnionym do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową, prawa do uczestnictwa w posiedzeniach podkomisji.

W związku z powyższym Autor petycji wnosi o uchylenie art. 154 ust. 2d regulaminu Sejmu, który stanowi, że osoby, o których mowa w ust. 2a (czyli prowadzące działalność lobbingsową), nie mają prawa uczestniczenia w posiedzeniach podkomisji

Autor petycji uzasadnia, że „[p]olskie prawo określa, czym jest lobbings i jaki jest dostęp lobbystów do miejsca tworzenia prawa, czyli Sejmu i Senatu oraz do ich komisji, ale nie gwarantuje pełnej przejrzystości”, z tego powodu, że „(...) choć na posiedzenia parlamentarnych podkomisji zarejestrowani lobbyści nie mają wstępu, to osoby z zewnątrz mogą w nich uczestniczyć jako goście”. Wyraża stanowisko, że (...) „[w]edług polskiego prawa eksperci branżowi, przedstawiciele izb gospodarczych czy organizacji pozarządowych nie mają obowiązku rejestrować swojej działalności, nawet

jeśli ich głównym zadaniem jest wpływ na stanowione prawo. W związku z tym oficjalny rejestr lobbystów nie ma wiele wspólnego z rzeczywistością”. Podnosi, że „(...)zakazano lobbystom zawodowym prawa do udziału w pracach podkomisji (które są kluczowe przy tworzeniu prawa)”, a także, że „(...) [i]nne osoby, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, mogą uczestniczyć w posiedzeniu komisji sejmowej jedynie na zaproszenie komisji albo jej przewodniczącego”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. poz. 1195 ze zm.; zwaną dalej „ustawą o petycjach”) przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Na podstawie przepisu art. 203 regulaminu Sejmu, zmiana regulaminu może nastąpić na wniosek Prezydium Sejmu, Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych lub co najmniej 15 posłów. Krąg podmiotów uprawnionych do zainicjowania projektu uchwały o zmianie regulaminu Sejmu został zatem ściśle określony i nie obejmuje Komisji do Spraw Petycji.

Petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu, z tym, że Komisja do Spraw Petycji z ww. względów nie może podjąć inicjatywy uchwałodawczej w zakresie postulowanej zmiany. Jednakże na podstawie art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu Komisja do Spraw Petycji może podejmować inne działania (inicjatywy) w ramach załatwienia petycji. Zgodnie z tym przepisem sposobem załatwienia petycji może być, w szczególności:

- 1) wniesienie przez Komisję projektu ustawy lub uchwały;
- 2) wniesienie przez Komisję poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania;
- 3) przedstawienie przez Komisję innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały;
- 4) wystąpienie przez Komisję z wnioskiem, o którym mowa w art. 162a ust. 1;
- 5) nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

Użycie w ww. przepisie wyrażenia „w szczególności” oznacza, że Komisja do Spraw Petycji może wybrać inny – niewymieniony w art. 126 ust. 3 – sposób jej załatwienia, tak, aby jak najlepiej odpowiedzieć na żądanie podmiotu, który petycję wniósł. Przede wszystkim Komisja do Spraw Petycji może angażować inne organy Sejmu w proces załatwiania petycji, w tym może zwracać się do innej, przedmiotowo właściwej komisji o opracowanie stosownej inicjatywy ustawodawczej/uchwałodawczej, w tym przypadku, do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Regulaminowych¹ – jeżeli uzna to za zasadne.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Rozważając zasadność petycji, należy mieć na względzie, co następuje:

1. Przepisy dotyczące zasad wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu, w tym art. 154 ust. 2d, wprowadzone zostały do regulaminu Sejmu uchwałą z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Nr 15, poz. 194). Miały one związek z uchwaleniem ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248; zwanej dalej „ustawą o działalności lobbingowej”). Przyznano wówczas zawodowym lobbystom, prawo do uczestniczenia w posiedzeniach komisji, na których są rozpatrywane projekty ustaw, z prawem do zabierania głosu w dyskusji, jednocześnie zastrzegając, że w podkomisjach uczestniczyć oni nie mogą. W art. 154 ust. 2d regulaminu Sejmu wskazano jednoznacznie, że „[o]soby, o których mowa w ust. 2a nie mogą uczestniczyć w posiedzeniach podkomisji”. Na marginesie, spójny z tą regulacją pozostawał przepis art. 201c ust. 1 regulaminu Sejmu (także wprowadzony ww. nowelizacją regulaminu Sejmu), określający, że dokumenty, w szczególności propozycje rozwiązań prawnych oraz ekspertyzy i opinie prawne, mogą być przedkładane przez osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową, jedynie komisji rozpatrującej dany projekt ustawy albo komisji właściwej ze względu na przedmiotowy zakres jej działania. Przepis ten dodatkowo świadczyć może o tym, że uprawnienia zawodowych lobbystów w zakresie

¹ Zob. P. Chybalski, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 580.

prac dotyczących procedowania ustaw na etapie parlamentarnym, oparte zostały na przemyślanych założeniach.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w okresie procedowania projektu wprowadzającego ww. przepisy, tj. komisyjnego projektu z druku 327/ V kadencja Sejmu, podczas jego rozpatrywania w Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, nie wniesiono uwag do proponowanej w projekcie dyspozycji art. 154 ust. 2d². Także uzasadnienie do projektu z druku 327 nie zawiera szczegółowego omówienia powodów wykluczenia osób zawodowo prowadzących działalność lobbingsową (i osób reprezentujących te osoby) z prac podkomisji (jeżeli taka zostanie przez komisję powołana). Można założyć, że wynikało to z uznania, że umiejscowienie w organizacji wewnętrznej Sejmu komisji i podkomisji, ich status i charakter prawny (cel, zadania), same w sobie uzasadniają wprowadzenie rozwiązania zawartego w art. 154 ust. 2d regulaminu Sejmu, tj. wyłączenia *ex lege* możliwości uczestniczenia w pracach podkomisji, zawodowych lobbystów.

2. Zgodnie z przepisem art. 165 regulaminu Sejmu komisje mogą ze swojego składu powoływać podkomisje (a zatem jej członkami mogą być tylko posłowie-członkowie komisji), określając ich skład oraz zakres działania; powołanie podkomisji stałej wymaga zgody Prezydium Sejmu.

Uprawnienie komisji do powołania podkomisji wiąże się z faktem, że niekiedy liczebność składu osobowego komisji powoduje, że nie jest ona w stanie wypowiedzieć się i podjąć decyzji w szczegółowych kwestiach merytorycznych na posiedzeniu w pełnym składzie. P. Radzewicz, ujął tę kwestię następująco: „Ekonomia i racjonalność działania uzasadniają w takim przypadku przekazanie mniejszym grupom posłów opracowywanie materiałów lub przygotowywanie projektów dokumentów, które dopiero w postaci wstępnie uzgodnionej będą przedmiotem prac samej komisji”³.

Typowym i najczęstszym powodem powoływania podkomisji jest powierzenie im przez komisję zadań legislacyjnych, związanych ze szczegółowym rozpatrzeniem projektu ustawy lub uchwały Sejmu. Zgodnie z art. 41 ust. regulaminu Sejmu: „[d]o

² Zob. sprawozdanie Komisji z dnia 21 lutego 2006 r., wypowiedź: „Poseł Marek Suski (PiS): (...) Następny ust. 2d brzmi: „Osoby, o których mowa w ust. 2a, nie mają prawa uczestnictwa w posiedzeniach podkomisji”. Czy są uwagi do zmiany 7? Nie słyszę. Przechodzimy do zmiany 8 (...): strona internetowa: <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr5/RSP-8> (dostęp w dniu 8 marca 2024).

³ P. Radzewicz, *Status podkomisji w świetle Regulaminu Sejmu i praktyki*, Przegląd Sejmowy 2006, nr 4, s. 50.

szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję”. Zgodnie z art. 41 ust. 2 regulaminu Sejmu, podkomisja przedstawia komisjom sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie. Komisja może powołać podkomisję do przeprowadzenia kontroli sposobu wprowadzania w życie lub wykonywania ustaw i uchwał Sejmu (art. 161 regulaminu Sejmu) lub do dokonania wizytacji albo badania działalności niektórych podmiotów gospodarczych z udziałem Skarbu Państwa bądź instytucji państwowych (art. 167 regulaminu Sejmu). Podkomisjom zleca się także przygotowanie projektów: dezyderatów, opinii, sprawozdań, wniosków o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, a także innych dokumentów, które są następnie uchwalane przez komisje.

Reasumując, podkomisje, w przeciwieństwie do komisji, nie są „organami Sejmu” w znaczeniu art. 9 regulaminu Sejmu. Powoływane są w celu wykonania określonego zadania, które mieści się w przedmiotowym zakresie działania określonej komisji; w tym sensie można je określić jako organy pomocnicze komisji sejmowych, które konstytuują się, jeżeli określona komisja zdecyduje się na jej powołanie. Jako podmiot funkcjonujący w ramach i na rzecz komisji, podkomisja nie ma żadnych samodzielnych praw i obowiązków, które wykraczałyby poza umocowanie do działania pochodzące od komisji (podkomisja wykonuje zadania wyłącznie zlecone przez komisję). Skoro zawodowi lobbysci, mogą wykonywać swoją działalność w organie będącym organem Sejmu, zgodnie z art. 9 pkt 4 regulaminu Sejmu, oraz właściwym – z mocy art. 17 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu – do rozpatrywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu, czyli w komisji, to zważając na status podkomisji, zagwarantowanie zawodowym lobbystom dodatkowo możliwości udziału także w pracach podkomisji, nie wydaje się zasadne.

3. Odnosząc się do kwestii podniesionej przez Autora petycji, że „oficjalny rejestr lobbystów nie ma wiele wspólnego z rzeczywistością”, oraz że funkcjonuje w praktyce wiele podmiotów, które wywierają wpływ na stanowione prawo (są lobbystami), a jednak nie dotyczy ich obowiązek rejestrowania swojej działalności lobbingsowej, trzeba mieć na względzie, że nieprzypadkowo ustawa o działalności lobbingsowej uwzględnia dwie grupy podmiotów prowadzących działalność lobbingsową tj., takie, które wykonują tę działalność *non profit* i takie, które pobierają za to wynagrodzenie.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o działalności lobbingsowej, działalnością lobbingsową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi,

zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Użycie w tym przepisie wyrazu „każdy” oznacza, że do podmiotów prowadzących działalność lobbingową zalicza się wszystkie podmioty, które przedstawiają swoje opinie w procesie tworzenia prawa. W związku z treścią ww. definicji osobą wykonującą działalność lobbingową jest *de facto* każdy kto prowadzi, metodami prawnie dozwolonymi, działania zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.

Natomiast przepis art. 2 ust. 2 ustawy o działalności lobbingowej stanowi o zawodowej działalności lobbingowej, czyli takiej, którą charakteryzuje zarobkowy charakter, i która jest prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia interesów tych osób w procesie stanowienia prawa. Przepis art. 2 ust. 3 precyzuje, że zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Mając powyższe na względzie wydaje się, że można zawodową działalność lobbingową określić jako kwalifikowaną odmianę (formę) działalności lobbingowej *sensu largo*⁴. Podkreślić należy, że *ratio legis* wyodrębnienia kategorii lobbystów zawodowych było uznanie potrzeby objęcia systemem kontroli działalności w zakresie wywierania wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, którą charakteryzują cechy: zarobkowy charakter, wykonywanie jej na rzecz osób trzecich i w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów osób trzecich.

W ramach tej kontroli na osoby prowadzące zawodową działalność lobbingową nałożone zostały obowiązki i określone zostały zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej. Wskazać należy przede wszystkim na obowiązek rejestracji, tj. dokonania wpisu do specjalnego rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Reguły dokonania wpisu określa art. 11 ustawy o działalności lobbingowej. Z kolei w przepisach art. 16-18 ustawy o działalności lobbingowej przewidziany został specjalny reżim kontrolny omawianej działalności, którego celem jest zagwarantowanie podstawowej zasady działalności lobbingowej, mianowicie zasady jawności (art. 1 ustawy o działalności lobbingowej).

W konkluzji podkreślić należy, że lobbysta niezawodowy działa na własną rzecz, a jego działania zmierzają do wywarcia wpływu w procesie stanowienia prawa w celu uwzględnienia w tym procesie jego interesów, a nie interesów osób trzecich,

⁴ Zob. M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa. Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 96).

a ponadto co do zasady działa on nieodpłatnie⁵. W związku z powyższym, nie wydaje się, aby było celowe, objęcie lobbystów niezawodowych systemem kontroli związanej z obowiązkiem rejestracji, według zasad przewidzianych dla lobbystów zawodowych.

V. Wnioski końcowe

Należy przyznać słuszność sugestii Autora petycji, na temat istotnej, kluczowej roli podkomisji w procesie stanowienia dobrego ustawodawstwa. Podkomisje, będąc miejscem opracowywania konkretnych rozwiązań prawnych, tworzenia przepisów, redagowania tekstu projektu ustawy, przygotowywania projektu sprawozdania komisji, pełnią ważną rolę w procesie prawotwórczym. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że ekspercki charakter podkomisji oraz przyjęte w regulaminie Sejmu założenie, zgodnie z którym efekty jej pracy trafiają następnie do komisji, gdzie zawodowi lobbyści mogą się z nimi zapoznać i do nich odnieść, powoduje, że trudno jest uznać postulat Autora petycji za zasadny.

Przedstawiając powyższe, należy także zwrócić uwagę, że żądanie petycji, wykracza poza zadania i kompetencje Komisji do Spraw Petycji, bowiem Komisji do Spraw Petycji nie przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, w zakresie zmiany regulaminu Sejmu. Komisja może jednak załatwić petycję, na przykład, poprzez przedłożenie informacji o zawartej w petycji inicjatywie, Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych.

Autor:

dr Beata Stanibuła

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskrytory Bazy REX: petycja, lobbying, komisja sejmowa, regulamin Sejmu, legislacja

Weryfikacja: Wojciech Odrowąż-Sypniewski

⁵ W literaturze wskazano przykład członka stowarzyszenia, który działa wprawdzie odpłatnie, ale w interesie stowarzyszenia, a więc poniekąd w interesie własnym. Zob. M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 112 i n.