

Warszawa, dnia 20 maja 2024 r.

BEOS-WPP-507/24

Pan
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

dotycząca petycji w sprawie rozszerzenia udziału zawodowych lobbystów w posiedzeniach komisji o udział w posiedzeniach, na których rozpatrywane są sprawy określone w 151 ust. 1 pkt 1-3 i 6; uchylenia art. 154 ust. 2d regulaminu Sejmu, oraz wykonania art. 16 ust. 2 ustawy o działalności lobbینگowej (BKSP-155-X-58/23)

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-155-X-58/23 została wniesiona przez
, zwany 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”, które miałyby polegać na realizacji trzech postulatów.

Po pierwsze na: „[n]adaniu art. 154 ust. 2a następującego brzmienia:

Art. 154. 2a. W posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy określone w art. 151 ust. 1 pkt 1-3 i 6, mogą, z zastrzeżeniem ust. 2b, uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbینگową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbینگową. Mogą one zabierać głos w dyskusji.

Po drugie na: „[w]ykreśleniu art. 154 ust. 2c”.

Po trzecie, Autor wnosi „(...) o podjęcie przez Marszałka Sejmu RP działań zmierzających do tego, by Szef Kancelarii Sejmu, jako kierownik urzędu obsługującego organ władzy publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy (...) o działalności lobbینگowej (...), określił szczegółowy sposób postępowania

pracowników Kancelarii Sejmu RP z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności zakresu zawodowej działalności lobbingsowej, w tym sposób dokumentowania podejmowanych kontaktów”.

Uzasadnieniem ww. żądań mają być odpowiednio następujące treści:

– „[s]koro (...) ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa gwarantuje lobbystom, po spełnieniu określonych warunków związanych z obowiązkami rejestracji itp., udział w procesie stanowienia prawa, zawarte w regulaminie Sejmu ograniczenie ich uczestnictwa w procesie stanowienia prawa do udziału w pracach sejmowych komisji, i to tylko takich, w których komisje pracują nad projektami ustaw, musi się jawić jako niezrozumiałe i nieracjonalne z perspektywy systemowej wykładni przepisów ustawy o działalności lobbingsowej. (...) wydaje się nam celowym, by podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingsową mogły uczestniczyć we wszystkich tych pracach komisji, których przedmiotem są akty prawotwórcze Sejmu, tj. sprawy określone w art. 151 ust. 1 pkt 1–3 i 6”.

– „[z] tych samych powodów bezzasadnym pozostaje zapis art. 151 ust. 2c Regulaminu, który zakazuje lobbystom uczestnictwa w pracach sejmowych podkomisji. (...) Skoro więc zawodowa działalność lobbingsowa polega na wpływaniu na proces stanowienia prawa, pozbawienie lobbystów możliwości udziału we wszystkich etapach procesu stanowienia prawa przez Sejm nie znajduje żadnego uzasadnienia. (...) prawa uczestnictwa w pracach podkomisji i komisji – bez ograniczeń, które regulamin nakłada na lobbystów, nie zostały przez Sejm pozbawione organizacje społeczne, ani zawodowe, prawo takie mają także inne osoby zaproszone do prac przez przewodniczących komisji i podkomisji. (...) przyznanie im prawa udziału w pracach Sejmu stanowi nieuzasadnione uprzywilejowanie w stosunku do podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingsową.

Z tych powodów wnosimy o wykreślenie art. 151 ust. 2c z regulaminu Sejmu”.

– „[j]ednym ze środków, które służą wzmocnieniu przejrzystości działań lobbystów, ale i organów administracji publicznej, w procesie stanowienia prawa, są skodyfikowane, możliwie szczegółowo określone zasady postępowania pracowników urzędów obsługujących organy administracji publicznej z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności. Obowiązek określenia tych zasad spoczywa na kierownikach urzędów, przy czym w przypadku Sejmu RP – na Szefie Kancelarii Sejmu, na co bezpośrednio wskazuje przepis art. 16 ust. 2 ustawy o działalności

lobbingowej. Do tej pory, jednakże, mimo upływu niemal 20 lat obowiązywania tejże ustawy, żadnemu Szefowi Kancelarii Sejmu RP nie udało się zadośćuczynić temu obowiązkowi”.

Drugi postulat petycji zawiera oczywiste błędy. Autor w pkt 2 petycji mówi o „[w]ykreśleniu art. 154 ust. 2c” regulaminu Sejmu, następnie w konkluzji uzasadnienia do tego postulatu wnosi o „wykreślenie art. 151 ust. 2c”, którego to przepisu nie ma w regulaminie Sejmu. Treść uzasadnienia dotycząca tych zmian wskazuje natomiast, że w istocie Autorowi chodzi o przyznanie zawodowym lobbystom uprawnienia do uczestniczenia w posiedzeniach podkomisji, co wiązałoby się z uchYLENIEM art. 154 ust. 2d regulaminu Sejmu.

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 (w tym przypadku do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych) o opracowanie stosownej inicjatywy ustawodawczej/uchwałodawczej.

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

1. Przepisy dotyczące zasad wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu, 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”). Ustawa ta zgodnie z jej art. 1 określa zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Ponadto, w art. 14 ust. 3 zawiera odesłanie, odpowiednio, do regulaminów Sejmu i Senatu, w których bardziej szczegółowo unormowane zostały zasady wykonywania działalności lobbingowej na terenie obu izb. Dodatkowo, w przepisie art. 16 ust. 2 przedmiotowa ustawa zobowiązuje kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej, aby każdy w zakresie swojego działania, określił szczegółowy sposób postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do

rejestr, czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, w tym sposób dokumentowania podejmowanych kontaktów.

2. Udział podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową w posiedzeniach komisji sejmowych określony został w art. 154 ust. 2a regulaminu Sejmu. Zgodnie z tym przepisem: „[w] posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw, mogą (...) uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową”. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że udział osób wykonujących działalność lobbingową w posiedzeniach komisji został ograniczony do posiedzeń komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw. Jeżeli przedmiotem prac komisji byłyby inne sprawy niż rozpatrywanie projektu ustawy, wówczas osoby wykonujące działalność lobbingową, co do zasady, nie mogą w nich uczestniczyć.

Przepis art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu określa zakres najważniejszych spraw (podstawowych obowiązków) należących do komisji sejmowych i rozpatrywanych na jej posiedzeniach. Zestawienie to obejmuje poza rozpatrywaniem projektów ustaw, szereg innych zadań, które dotyczą przede wszystkim przeprowadzania analizy działalności poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej oraz rozpatrywania spraw związanych z wprowadzeniem w życie i wykonaniem ustaw lub uchwał Sejmu. Z tymi dwoma uprawnieniami wiąże się także wysłuchiwanie informacji kierowników resortów, urzędów oraz instytucji¹.

P. Radziewicz porządkuje ww. zadania komisji w ramach typowego trójpodziału funkcji komisji, który jest pochodną funkcji samego Sejmu². Pierwsze trzy punkty art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu dotyczą rozpatrywania spraw związanych z procesem ustawodawczym i uchwałodawczym. Tak bowiem należy kwalifikować: 1) rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał; 2) rozpatrywanie uchwał Senatu o wniesienie poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm lub jej odrzuceniu oraz wniosków Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm;

¹ Zob. P. Radziewicz, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 738.

² Funkcje komisji sejmowych, w tym określone w art. 151 ust.1 pkt 1-3 i 6, są jednocześnie funkcjami Sejmu. Każda komisja jest bowiem organem wewnętrznym Sejmu, w skład którego mogą wchodzić tylko posłowie.

3) rozpatrywanie i opiniowanie założeń projektów ustaw i uchwał. Kolejne natomiast punkty tego przepisu, tj. pkt. 4–6 stanowią wyraz funkcji kontrolnej Sejmu (komisji). W zakresie funkcji kontrolnej komisja może szczególności: 4) rozpatrywać sprawozdania i informacje ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych (...); 5) analizować działalność poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej, 6) rozpatrywać sprawy związane z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu, a także z realizacją uchwalonych przez siebie dezyderatów³. Ostatni punkt przepisu art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu, tj. pkt 7 jest związany z udziałem w wykonywaniu funkcji kreacyjnej – opiniowaniem wyboru osób na określone funkcje i stanowiska państwowe⁴.

Kwestie określone w art. 151 ust. 1 pkt 6 regulaminu Sejmu tj., związane z wykonywaniem ustaw i uchwał oraz realizacją dezyderatów – jak wyżej zostało wspomniane – mieszczą się w zakresie funkcji kontrolnej, która może być urzeczywistniana przez Sejm, wyspecjalizowane organy mu podległe (np. Najwyższa Izba Kontroli), komisje oraz posłów indywidualnie. W ramach kompetencji kontrolnych z art. 151 ust. 1 pkt 6 regulaminu Sejmu komisje dokonują np. oceny wykonania przez rząd ustawy budżetowej, od której zależy udzielenie Radzie Ministrów absolutorium. Z kolei dezyderaty komisji są środkami wpływu komisji na działalność innych instytucji publicznych. Dezyderaty są tworzone przez komisje sejmowe w określonych sprawach i mogą być skierowane do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego lub Głównego Inspektora Pracy (art. 159 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Zatem sprawy wymienione w art. 151 ust. 1 pkt 6 regulaminu Sejmu nie mieszczą się w obszarze stanowienia prawa. Tym samym, uczestniczenie osób wykonujących zawodową działalność lobbingową w tych posiedzeniach komisji, na których są one rozpatrywane, wykracza poza uprawnienia zawodowych lobbystów, wynikające z ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Również uchwały, o których mowa w art. 151 ust. 1 pkt 1 i 3 regulaminu Sejmu, nie należą zasadniczo⁵, do aktów stanowienia prawa; mają natomiast w większości

³ Zob. P. Radzewicz, *op. cit.*, s. 739.

⁴ *Op. cit.*

⁵ Tylko nieliczne uchwały jak np. regulamin Sejmu mają charakter prawotwórczy, należą do aktów stanowienia prawa.

postać aktów stosowania prawa. Jako przykład takich uchwał należy wskazać: 1) uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 4 Konstytucji); 2) uchwały w sprawie tajność obrad (art. 113 Konstytucji); 3) uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 156 ust. 2 Konstytucji); 4) uchwały w sprawie wotum nieufności (art. 158 ust. 1 oraz art. 159 ust. 1 Konstytucji)⁶. Ponadto, zgodnie z dominującym poglądem doktryny prawa konstytucyjnego, wszystkie rodzaje uchwał Sejmu wskazane w art. 69 regulaminu Sejmu (tj. rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia) należą do kategorii uchwał nienormatywnych. Oznacza to, że akty te pozbawione są podstawowego elementu normy prawnej, za jaką uważa się wiążącą regułę postępowania⁷.

Należy stwierdzić, że skoro uchwałodawcza działalność komisji sejmowych nie ma, co do zasady, charakteru stanowienia prawa, to udział zawodowych lobbystów w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są uchwały nie prawotwórcze, wykraczałby poza zakres przedmiotowy ustawy o działalności lobbingowej (poza sferę stanowienia prawa).

W przypadku natomiast spraw określonych w art. 151 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu, tj. rozpatrywania uchwał Senatu o wniesienie poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm lub jej odrzuceniu oraz wniosków Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm, wydaje się, że nie istnieją inne przeszkody prawne niż kształt aktualnych rozwiązań regulaminowych, aby zawodowi lobbysci mogli w nich uczestniczyć. Kwestia mogłaby zostać poddana pod rozagę uchwałodawcy regulaminowemu.

Dodatkowo, wymaga zaznaczenia, że twórcy regulaminu Sejmu nie wprowadzili wobec zawodowych lobbystów bezwzględnego zakazu udziału w posiedzeniach komisji obejmujących rozpatrywanie innych kwestii, niż projekt ustawy. Taki udział jest możliwy na podstawie przepisu art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu, który określa zasady udziału we wszystkich posiedzeniach komisji. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu:

⁶ Zob. A. Bień-Kacała, *Charakter prawny uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej w świetle Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2008, nr 3, s. 138.

⁷ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat projektu uchwały Sejmu RP w sprawie działań na rzecz ograniczenia dostępu dzieci do pornografii w Internecie (druk nr 3140)*, BAS-WAUip-725/15.

[w] posiedzeniu, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby. Biorąc zatem pod uwagę treść art. 154 ust. 2a i 3 regulaminu Sejmu, należy uznać, że osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji, których przedmiotem są inne sprawy niż rozpatrywane projekty ustaw, jeżeli otrzymają zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego⁸.

3. Przyznając zawodowym lobbystom prawo do uczestniczenia w posiedzeniach komisji, na których są rozpatrywane projekty ustaw, z prawem do zabierania głosu w dyskusji, uchwałodawca regulaminowy jednocześnie zastrzegł, że w posiedzeniach podkomisji 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 lobbingsową, 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 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. komisijnego 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. 2a i ust. 2d⁹. 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

⁸ Zob. J. Waszczuk-Napiórkowska, *Wybrane zagadnienia z zakresu lobbingu*, Zeszyty Prawnicze nr 2(58) 2018, s. 63-64.

⁹ 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 uczestniczenia w posiedzeniach podkomisji”. Czy są uwagi do zmiany 7? Nie słyszę. Przechodzimy do zmiany 8 (...): strona internetowa: <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn5/RSP-8> (dostęp w dniu 8 marca 2024).

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.

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”¹⁰.

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. 1 regulaminu Sejmu: „[d]o 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

¹⁰ P. Radzewicz, *Status podkomisji w świetle Regulaminu Sejmu i praktyki*, Przegląd Sejmowy 2006, nr 4, s. 50.

określonego zadania, które mieści się w przedmiotowym zakresie działania określonej komisji; w tym sensie można je określić jako organy pomocnicze komisji sejmowych. 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 lobbyści, 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.

4. Kwestie dotyczące postępowania pracowników Kancelarii Sejmu z lobbystami reguluje Zarządzenie nr 6 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, zwane dalej „zarządzeniem”. Przepisy zarządzenia wskazują możliwość legalnych kontaktów z pracownikami, określają sposób przepływu informacji i dokumentów itd. Do koordynacji całości spraw związanych z działalnością lobbingową na terenie Sejmu, za które odpowiada administracja sejmowa, Szef Kancelarii Sejmu powołał Zespół do Spraw Zawodowej Działalności Lobbingowej, usytuowany w strukturze Biura Komisji Sejmowych.

Tym samym za bezprzedmiotowy należy uznać postulat Autora petycji realizacji art. 16 ust. 2 ustawy o działalności lobbingowej przez Szefa Kancelarii Sejmu, a tym samym zarzut, że przez 20 lat „nie udało się zadośćuczynić temu obowiązkowi”.

V. Wnioski końcowe

1. Sprawy określone w art. 151 ust. 1 pkt 6 regulaminu Sejmu tj., związane z wykonywaniem ustaw i uchwał oraz realizacją dezyderatów stanowią przejaw funkcji kontrolnej, która może być urzeczywistniana przez Sejm, wyspecjalizowane organy mu podległe (np. Najwyższa Izba Kontroli), komisje oraz posłów indywidualnie.

Uchwałodawcza działalność komisji sejmowych nie ma, co do zasady, charakteru stanowienia prawa; uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3 regulaminu Sejmu mają w większości postać aktów stosowania prawa.

W związku z powyższym, przyznanie zawodowym lobbystom, prawa udziału w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są ww. sprawy tj. wymienione w art. 151 ust 1 pkt 1, 3 i 6 regulaminu Sejmu, oznaczałoby wyjście poza zakres przedmiotowy ustawy o działalności lobbingowej, którą są oni objęci (poza sferę stanowienia prawa).

W przypadku natomiast posiedzeń komisji dotyczących rozpatrywania uchwał Senatu o wniesieniu poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm lub jej odrzuceniu oraz wniosków Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm (art. 151 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu), nie istnieją – jak się wydaje – prawne przeszkody, inne niż obecny kształt rozwiązań regulaminowych, aby zagwarantować zawodowym lobbystom możliwość udziału w tych posiedzeniach. Postulat w tym zakresie może zostać poddany pod rozagę uchwałodawcy regulaminowego.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę treść art. 154 ust. 2a i 3 regulaminu Sejmu, należy wskazać, że osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji, których przedmiotem są inne sprawy niż rozpatrywane projekty ustaw, jeżeli otrzymają zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego.

2. 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 za zasadny postulat zmian w kierunku przyznania lobbystom prawa udziału w pracach podkomisji.

3. W dniu 6 marca 2006 r. Szef Kancelarii Sejmu wydał Zarządzenie nr 6 w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej. Tym samym, żądanie Autora petycji, podjęcia przez Marszałka Sejmu działań zmierzających do wydania przez Szefa Kancelarii Sejmu aktu wewnętrznego w ww. materii jest bezprzedmiotowe.

Przedstawiając powyższe trzeba 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 niej 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