

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2024 r.

BEOS-WP-1242/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

**dotycząca petycji nr 155-X-187/24 w sprawie zmiany ustawy z dnia
9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora**

I. Treść i cel petycji

Petycja nr 155-X-187/24 została wniesiona przez osobę prawną.

Wnoszący petycję wnosi o *podjęcie działań w celu wniesienia pod obrady Parlamentu inicjatywy ustawodawczej o dodaniu do Ustawy z 9 maja 1996 roku „o wykonywaniu mandatu Posła i Senatora” art. 13 „a” o treści: Posła i Senatora obowiązuje obecność na konferencjach, zwołanych przez własne biuro parlamentarzysty, otwartych dla wszystkich mediów, które odbywać się będą w okręgu wyborczym, bądź w mieście stołecznym, nie rzadziej jednak, w trakcie kadencji, jak dwa razy w roku. Sankcje z tytułu uchylenia się od kontaktu z suwerenem określą Regulaminy Sejmu i Senatu¹.*

Uzasadniając żądanie petycji wnoszący petycję wskazuje, że *Kontakt z suwerenem i wyborcami za pośrednictwem mediów, obowiązkowy dla wszystkich parlamentarzystów, pozwoli zapoznać się z oświadczeniem o podjętych działaniach i ewentualnych zaniechaniach. Forma konferencji umożliwi opinii publicznej zadanie nurtujących stronę społeczną pytań z oczekiwaniem wyczerpujących i szczerych odpowiedzi. Wydarzenie powinno być rejestrowane i transmitowane w kanale nadającym na żywo w mediach parlamentarnych. Zgodnie z prawem prasowym treści*

¹ Zachowano pisownię oryginału.

nie będą podlegały autoryzacji. Uczestnicy odpowiadają za głoszone poglądy na prawach ogólnych.

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

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

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 z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

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

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wnoszący petycję proponuje umiejscowienie proponowanej normy prawnej w rozdziale 3 „Prawa i obowiązki posłów i senatorów w Sejmie i w Senacie”, po art. 13 dotyczącym obecności parlamentarzystów i ich czynnego udziału w posiedzeniach izb i organów oraz zasad usprawiedliwienia ich nieobecności. Projektowany art. 13a natomiast ma dotyczyć konferencji „zwołanych przez własne biuro parlamentarzysty”, odbywających się „w okręgu wyborczym, bądź w mieście stołecznym” zatem powinien być ulokowany w rozdziale 4 „Inne prawa i obowiązki posłów i senatorów”; nie dotyczy bowiem działalności w Sejmie, lecz działalności terenowej posła.

Kwestie związane z obowiązkiem informowania wyborców o swojej pracy reguluje art. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907). Jak wskazuje się w literaturze, „wykonywanie mandatu przez posła i senatora w sposób realizujący dobro Narodu przede wszystkim wiąże się z oderwaniem posła i senatora od realizacji interesu wyborców z okręgu wyborczego, w którym zostali oni wybrani. Oznacza bowiem, że parlamentarzysta wykonując

mandat, w pierwszej kolejności powinien uwzględniać ogólny interes kraju, stawiając go ponad partykularnym interesem swoich wyborców. Trudno jest zupełnie odseparować posłów i senatorów od swojego okręgu wyborczego, gdyż z reguły to właśnie w nim będą chcieli ubiegać się o reelekcję. Uznaje się, iż wprowadzenie obowiązku informowania wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani ma służyć z jednej strony utrzymaniu więzi parlamentarzysty z wyborcami, z drugiej zaś pełnić funkcję edukacyjną, związaną z przekazywaniem informacji o kompetencjach izby, w której zasiada, oraz aktualnych sposobach i kierunkach realizacji tych funkcji”². Ustawa nie określa zatem żadnego sposobu, w jaki parlamentarzysta będzie informował wyborców o swojej pracy i działaniach organu, w którym zasiada, co daje mu to pełną swobodę wyboru środków takiej informacji, a także odmowy podjęcia pewnych działań, które w jego ocenie nie przyczynią się do przedstawienia rzeczywistego obrazu jego działalności parlamentarnej³. Obowiązek informowania wyborców o sposobie wykonywania mandatu przez parlamentarzystów nie oznacza, że są zobowiązani „do odpowiedzi na każdy pojedynczy list, każde pytanie czy jakąkolwiek inną formę indagacji przez media lub bezpośrednio przez wyborców”⁴. Parlamentarzysta sam wybiera sposoby, które w jego ocenie będą najbardziej efektywne i dla niego najdogodniejsze. Mogą być to zarówno publikacje informacyjne np. w postaci biuletynów⁵, jak i np. spotkania z wyborcami, tak otwarte, jak i te, które mają miejsce podczas dyżurów parlamentarzysty. Zauważa się, że obecne możliwości techniczne dają posłom i senatorom szersze możliwości prowadzenia działalności informacyjnej, i to także w ujęciu kompleksowym, dotyczącym wszystkich uprawnionych do głosowania - poprzez strony internetowe, portale społecznościowe⁶. Nałożenie tak sformułowanego jak proponowanego w petycji obowiązku na parlamentarzystów jest dopuszczalne, niemniej przedstawiona propozycja legislacyjna wymagałaby doprecyzowania (np. definicja pojęcia „suweren”) i rozważenia, o jakie potencjalnie sankcje może chodzić za niewypełnienie obowiązku,

² P. J. Uziębło [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2023, art. 1.

³ M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999, s. 138.

⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *Czy poseł jest zobowiązany, w świetle przepisów prawa, do odpowiedzi na pytania skierowane do niego za pośrednictwem środków przekazu, listownie lub w inny sposób*, [w:] *Status posła, cz. I, Wybór ekspertów prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2007, s. 10–11.

⁵ J. M. Karolczak, *O możliwości zamieszczania reklam w wydawnictwach informujących o działalności posłów*, ZP BAS 2009, nr 1, s. 198,

⁶ P. J. Uziębło, *op. cit.*

tak by przepis ten nie stał się *lex imperfectae*. Zauważyć także należy, że konferencje w „mieście stołecznym” będą się cieszyły mniejszym zainteresowaniem mediów lokalnych (terenowych) i nie do końca spełnią oczekiwania kontaktu z suwerenem zamieszkującym okręg wyborczy parlamentarzysty. Wydaje się, iż to parlamentarzysta powinien decydować o sposobach, formach i częstotliwości kontaktu z wyborcami, w dobie rozwoju technologii cyfrowej, w tym w szczególności mediów społecznościowych, pozwalającej na dotarcie do wyborców na różne sposoby.

V. Wnioski końcowe

Żądanie petycji mieści w zakresie spraw, które leżą w kompetencjach ustawodawcy. Niemniej, nie wydaje się celowe podjęcie prac nad wskazanym projektem zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Powinności poselskie są wyraźnie sformułowane w art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa nie określa sposobu, w jaki parlamentarzysta będzie informował wyborców o swojej pracy i działaniach organu, w którym zasiada, pozostawiając mu daleko idącą dowolność w tym zakresie, zaś obecne możliwości technologiczne, w szczególności dostęp do Internetu i mediów społecznościowych, pozwalają posłom i senatorom na korzystanie z różnych kanałów komunikacji z wyborcami i różne sposoby informowania ich o swoich działaniach w parlamencie oraz na rzecz społeczności lokalnych.

Autor:

Joanna M. Karolczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: petycja, oświata, poseł, mandat

Weryfikacja: Adam Karczmarek