

Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

Opinia prawna na temat dopuszczalności reprezentowania podmiotu zgłoszonego do wysłuchania publicznego przez członka komisji*

Legal Opinion on the Admissibility of a Third Party Being Represented by a Member of a Sejm Committee in a Public Hearing

There are no formal obstacles preventing a member of a Sejm committee conducting a public hearing from presenting the position of a person who has expressed interest in the legislative work and has thereby fulfilled the condition for participation in the public hearing. Such action by a committee member may be based on a statutory relationship of representation or a power of attorney granted by the person represented.

Keywords: public hearing, Sejm committee

Nie ma przeszkód formalnych, które wykluczałyby możliwość przedstawienia przez posła członka komisji przeprowadzającej wysłuchanie publiczne stanowiska osoby fizycznej, która zgłosiła zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, a tym samym spełniła warunek udziału w wysłuchaniu publicznym. Podstawą wykonania takich czynności przez posła członka komisji może być stosunek przedstawicielstwa ustawowego wiążący go z osobą reprezentowaną albo stosunek pełnomocnictwa.

Słowa kluczowe: wysłuchanie publiczne, komisja sejmowa

* **Wojciech Odrowąż-Sypniewski**

Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

• Opinia prawna została sporządzona 13 maja 2024 r. [przyp. red.].

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: „Czy poseł na Sejm i jednocześnie członek [...] Komisji może być wskazany do reprezentowania podmiotu zgłoszonego do wysłuchania publicznego i wygłoszenia jego stanowiska?”.

II. Charakter prawny wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy

Trybunał Konstytucyjny [dalej: TK] w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, analizując zasady wysłuchania publicznego określone w Regulaminie Sejmu RP¹, wskazał, że „instytucja wysłuchania publicznego nie stanowi konstytucyjnego ani ustawowego elementu trybu ustawodawczego”, a także zwrócił uwagę, iż „wysłuchanie publiczne służy jedynie zapoznaniu się z opiniami, które nie są dla organów Sejmu wiążące”². W zdaniu odrębnym do tego wyroku sędzia Marek Safjan zauważył z kolei, że „wysłuchanie publiczne należy do tych instytucji regulaminowych, które mają na celu urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych. Zapewnia bowiem prezentację szerszego niż zazwyczaj spektrum opinii przez zainteresowane podmioty publiczne, społeczne i prywatne na temat projektowanych rozwiązań ustawodawczych i sprzyja w ten sposób budowie społeczeństwa obywatelskiego. Nie sposób nie zauważyć, że instytucja wysłuchania publicznego wpisuje się w idee konstytucyjne, wyrażone w preambule do Konstytucji (współdziałanie władz i dialog społeczny), w art. 1 («Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli»), w art. 2 («Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym»), w art. 4 ust. 1 («Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu»). Jest to zarazem instytucja, której wykorzystanie w ramach procedur parlamentarnych jest szczególnie pożądane i uzasadnione we wszelkich sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych”³.

W piśmiennictwie podkreśla się w tym kontekście, że „praktyczny wymiar wysłuchań publicznych, które służą przede wszystkim pozyskaniu wiedzy i niewiążących rekomendacji czy opinii o przygotowywanym prawie, dowodzi [...], że mogą być one również uznawane za ekwiwalent szeroko rozumianych konsultacji społecznych (z punktu widzenia organów władzy publicznej) oraz środków (narzędzie) ekspresji

¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm. [dalej: Regulamin Sejmu].

² Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147, pkt III.8.2 uzasadnienia.

³ Zdanie odrębne sędziego TK Marka Safjana do Wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

poglądów w sprawach publicznych i realizowania prawa petycji (z punktu widzenia obywatela i innych podmiotów podobnych)”⁴.

Komisja przeprowadzająca wysłuchanie publiczne w sprawie rozpatrywanego projektu ustawy nie jest sądem czy trybunałem, które są powołane do bezstronnego wysłuchania stron przedstawiających swoje stanowiska, lecz organem kolegialnym (gremium) *par excellence* politycznym, na którego forum mogą się ścierać różne stanowiska i poglądy. Do członków komisji biorących udział w procesie legislacyjnym nie ma zastosowania zasada bezstronności, która odnosi się np. do członków komisji śledczych, powoływanych do możliwie obiektywnego ustalenia stanu faktycznego badanej sprawy (art. 4 i 4a Ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej⁵). Nie ma żadnych przeszkód, by członkami komisji przeprowadzającej wysłuchanie publiczne byli posłowie opowiadający się za określonym rozstrzygnięciem w sprawie projektu, a w szczególności brakuje barier formalnych wykluczających udział w składzie takiej komisji posłów podpisanych pod projektem, w którego sprawie przeprowadza się wysłuchanie publiczne.

III. Zasada zastępstwa podmiotu zgłaszającego zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w czynnościach związanych z wysłuchaniem publicznym

Regulamin Sejmu nie formułuje żadnych wymagań prawnych, które ograniczałyby możliwość reprezentowania osoby fizycznej, która zgłosiła zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, lub działania na jej rzecz przez posła na Sejm RP, w tym również przez posła będącego członkiem komisji przeprowadzającej wysłuchanie publiczne. Należy zatem uznać, że nie ma przeszkód formalnych, które wykluczałyby możliwość przedstawienia przez członka komisji przeprowadzającej wysłuchanie publiczne stanowiska osoby fizycznej, która zgłosiła zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, a tym samym spełniła warunek udziału w wysłuchaniu publicznym. Podstawą wykonania takich czynności przez członka komisji może być stosunek przedstawicielstwa ustawowego wiążący go z osobą reprezentowaną albo stosunek pełnomocnictwa.

Trzeba zarazem podkreślić, że art. 70c ust. 3 Regulamin Sejmu i wzór urzędowego formularza określony przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 70c ust. 7 Regulaminu Sejmu zacierają różnicę między przedstawicielstwem ustawowym a pełnomocnictwem.

Zgodnie z art. 96 Kodeksu cywilnego⁶ „umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo)”. Pełnomocnik to przedstawiciel strony

⁴ P. Radziejewicz, komentarz do art. 70a, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 399.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1024.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

działający w imieniu swojego mocodawcy w określonej czynności prawnej. Ustanowienie pełnomocnika polega na udzieleniu mu formalnego pełnomocnictwa przez stronę. Zazwyczaj jest ono dokumentem pisemnym. Pełnomocnictwo do dokonania konkretnej czynności prawnej uważa się za pełnomocnictwo szczególne, a pełnomocnictwo obejmujące upoważnienie do dokonywania wszelkich czynności prawnych w imieniu strony to pełnomocnictwo ogólne. Zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne mogą ustanowić swojego pełnomocnika. Przedstawiciel ustawowy, podobnie jak pełnomocnik, działa w imieniu i na rzecz strony, którą reprezentuje. W przeciwieństwie do pełnomocnictwa umocowanie przedstawiciela ustawowego wynika z obowiązujących przepisów prawa. Przedstawiciela ustawowego mogą mieć zarówno osoby prawne, jak i te osoby fizyczne, które nie mają zdolności do czynności prawnych lub mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych.

Należy zasygnalizować, że omawiana dystynkcja pojęciowa nie znalazła satysfakcjonującego wyrazu w art. 70c ust. 3 pkt 1 Regulaminu Sejmu – wydaje się, że obowiązek podania imienia i nazwiska „osoby uprawnionej do reprezentowania [...] podmiotu” obejmuje zarówno przedstawicieli ustawowych, jak i pełnomocników ustanowionych do dokonania czynności związanych z wysłuchaniem publicznym. W świetle przepisów Regulaminu Sejmu oraz przyjętych w polskim systemie prawa zasad reprezentacji wątpliwy jest przyjęty w urzędowym formularzu zgłoszenia podział na części A, B i C. Dyskusyjne jest również rozszerzenie w formularzu zakresu obowiązków ciążyących na podmiocie zgłaszającym zainteresowanie pracami nad projektem ustawy przez dodanie wymagań niewynikających z art. 70c Regulaminu Sejmu – część E formularza przewiduje obowiązek załączenia „dokumentu, z którego wynika umocowanie do występowania na rzecz podmiotu wymienionego w części C”, i „dokumentu, z którego wynika umocowanie do złożenia formularza zgłoszenia w imieniu podmiotu dokonującego zgłoszenia wymienionego w części A”, a przypis 4 do części F formularza – w przypadku podmiotu innego niż osoba fizyczna wymienionego w części A – przewiduje obowiązek załączenia „dokumentu, z którego wynika umocowanie do złożenia formularza zgłoszenia w imieniu tego podmiotu”. Trzeba podkreślić, że w świetle art. 70c ust. 5 Regulaminu Sejmu niespełnienie wymagań niewynikających z art. 70b ust. 3–4a Regulaminu Sejmu nie może skutkować uznaniem zgłoszenia za bezskuteczne.

Bibliografia

Źródła

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1024.

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Zdanie odrębne sędziego TK Marka Safjana do Wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Piśmiennictwo

Radzewicz P., komentarz do art. 70a, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.