

<https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.06>
2023, nr 2 (72), ss. 9

Data publikacji: 29.04.2023
Data akceptacji: 06.02.2023

Cytowanie

CHICAGO: M. Chmaj, *Skutki prawne nieudzielenia przez adresata odpowiedzi na interpelację lub udzielenia odpowiedzi po terminie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 81–89, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.06>

APA: Chmaj, M. (2023), *Autonomia związków wyznaniowych jako zasada ustrojowa i prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 81–89, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.06>

Marek Chmaj

ORCID ID: 0000-0001-5779-1016

Uniwersytet SWPS w Warszawie

E-mail: marek@chmaj.pl

Skutki prawne nieudzielenia przez adresata odpowiedzi na interpelację lub udzielenia odpowiedzi po terminie

Słowa kluczowe: interpelacja, funkcja kontrolna, Sejm, posłowie, Trybunał Stanu, Marszałek Sejmu

Keywords: interpellation, scrutiny function, Parliament, members of parliament, State Tribunal, Speaker of the Parliament

Streszczenie

W artykule przedstawiono istotę interpelacji poselskich, odniesiono się do obowiązku spoczywającego na adresacie, aby odpowiedź udzielić we wskazanym w Konstytucji przepisie. Zdaniem autora nie udzielenie odpowiedzi bądź udzielenie, ale po upływie terminu, jest deliktem konstytucyjnym i podlega odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Obecnie występująca, dość negatywna praktyka parlamentarna wymusza dokonanie odpowiednich zmian w regulaminie Sejmu. Zmiany te powinny objąć także kwestie nadużywania przez posłów prawa do interpelacji i zapytań.

Abstract**Legal Consequences of the Addressee's Failure to Reply to an Interpellation or of Replying Late**

The article presents the essence of parliamentary interpellations, refers to the obligation incumbent on the addressee to provide an answer within the time limit indicated in the Constitution. The author is of the opinion that not replying or replying after the deadline is a constitutional tort and is subject to liability before the State Tribunal. The currently occurring, rather negative parliamentary practice necessitates appropriate amendments to the Parliament's Rules of Procedure. These changes should also cover the issues of abuse of the right of interpellation and enquiry by.

✱

I. Istota interpelacji

W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że interpelacje (z łac. *interpellare* – zagadnąć kogoś, domagać się) polegają na zajęciu przez deputowanego lub grupę deputowanych stanowiska (najczęściej krytycznego) w jakiejś sprawie i sformułowaniu związanego z tym pytania lub żądania. Interpelacje przybierają ponadto postać instytucji, których celem jest nie tylko uzyskanie odpowiedzi na postawione pytanie, ale również zwrócenie uwagi deputowanych, a zwłaszcza opinii publicznej, na poszczególne aspekty działalności rządu bądź poszczególnych jego członków oraz w efekcie sprowokowanie dyskusji. Umożliwia to, przynajmniej w niektórych sprawach, zajęcie stanowiska w danej sprawie przez izbę pierwszą¹.

Interpelacje i zapytania wiążą się z parlamentarnym systemem rządów, który wymusza stworzenie mechanizmów kontroli egzekutywy (rządu) w celu realizacji odpowiedzialności politycznej, zarówno indywidualnej, jak i solidarnej. Stąd mechanizmy te są wykorzystywane przede wszystkim przez opozycję parlamentarną, szczególnie zainteresowaną stałą i krytyczną kontrolą działalności egzekutywy, zwłaszcza w tych aspektach, które dla partii

¹ Szerzej M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2022, s. 28 i n.

czy koalicji rządzącej są niewygodne, bądź kłopotliwe. Jest to oręż do politycznego atakowania rządu, poprzez obnażanie jego największych słabości².

Interpelacje są ściśle powiązane z funkcją kontrolną Sejmu, mają charakter indywidualny, zaś z odpowiednim wnioskiem może wystąpić samodzielnie każdy poseł, niezależnie od zgody klubu lub koła poselskiego, albo akceptacji jakiegokolwiek organu izby³.

Adresaci interpelacji i zapytań mają skłonność do dość ogólnikowego, mało precyzyjnego, bądź pobocznego udzielania odpowiedzi, chcąc tą metodą stępić ostrze kontroli opozycji i nie dawać argumentów do ewentualnej debaty parlamentarnej. Dlatego ważne jest uregulowanie na poziomie regulaminu izby kwestii szczegółowych związanych nie tylko z procedurą, ale także formą udzielania odpowiedzi.

W zasadzie odpowiedzi na interpelacje i zapytania wini udzielać adresaci. W praktyce zdarza się, że odpowiedzi w imieniu Premiera udzielał inny, upoważniony przez niego członek Rady Ministrów. Dopuszczalne jest także przekazanie interpelacji lub zapytania przez adresata innemu członkowi rządu, zwłaszcza w sytuacji, gdy ten drugi jest „bardziej” właściwy do wyjaśnienia danej kwestii⁴.

Warto również uregulować nadużycie prawa do interpelacji i zapytań. Rolą właściwego organu Sejmu powinno być zadbanie o prawidłowość ich składania, w tym przeciwdziałanie wykorzystywaniu tych instytucji odmiennie od kształtu i zakresu, jaki im nadał ustrojodawca. W szczególności składaniu interpelacji i zapytań w sprawach indywidualnych (prywatnych), lub w celu wywarcia wpływu na rozstrzygnięcie w toczących się indywidualnych postępowaniach prawnych. Nadużyciem będzie też interpelowanie w sprawach publicznych, ale na masową skalę, poprzez składanie kilkuset jednocześnie, zwłaszcza w tym samym lub bardzo zbliżonym przedmiocie⁵.

² Por. M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 65.

³ W praktyce parlamentarnej jednak zdarza się, że władze klubów lub kół ograniczają prawa posłów do składania interpelacji i zapytań, poprzez wprowadzanie na podstawie wewnętrznych regulacji obowiązku uzyskania zgody na korzystanie z tych instytucji. Taka praktyka jest jednak niezgodna z zasadą mandatu wolnego. Co więcej, naruszenie wewnętrznych regulacji nie ma i nie może mieć wpływu na legalność interpelacji i zapytań.

⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 115 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 9.

⁵ Szerzej P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie możliwości ewentualnego podjęcia przez Prezydium Sejmu uchwały wykładniczej dotyczącej ograniczania liczby interpelacji i zapytań po-*

W ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁶ wskazano, że w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo wnosić interpelacje, zaś zasady i tryb korzystania z tego prawa, a także tryb i formy udzielania odpowiedzi oraz ich rozpatrywania przez Sejm, określa regulamin Sejmu (art. 14 ust. 1 pkt 7 i ust. 2).

Regulamin Sejmu precyzuje (art. 192 ust. 1), że składane są „w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa”. To określenie w zasadzie niewiele wyjaśnia, z uwagi na brak definicji określenia „zasadniczy charakter”. Ma ono charakter nieostry, mało precyzyjny, wręcz ogólny. W doktrynie wskazuje się, że przesłanką interpelacji jest konieczność poruszenia w niej sprawy dotyczącej problemów związanych z polityką państwa.

Formalnie, zgodnie z regulaminem izby, interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające ze stanu faktycznego pytanie lub pytania. Powinna być także skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego, czyli do właściwego adresata. Poseł składa interpelację w formie pisemnej (forma obligatoryjna) na ręce Marszałka Sejmu (art. 192 ust. 3). Odpowiedź na interpelację jest również obligatoryjnie udzielana w formie pisemnej. Składa się ją na ręce Marszałka Sejmu, który przesyła odpowiedź interpelantowi. Otrzymanie przez posła odpowiedzi niekoniecznie oznacza zakończenie procedury interpelacyjnej. W razie uznania odpowiedzi za niezadowalającą interpelant, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi, może zwrócić się do Marszałka o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem dodatkowych wyjaśnień na piśmie. Zazwyczaj chodzi o wykazanie, że otrzymana odpowiedź na interpelację była niepełna, bądź nie obejmowała problematyki sformułowanych wcześniej pytań⁷. Z wnioskiem takim można wystąpić tylko raz, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niezadowalającej odpowiedzi, zaś dodatkowe wyjaśnienia udzielane są przez interpelowanego w terminie 21 dni od dnia otrzymania żądania dodatkowych wyjaśnień (art. 193 ust. 2 i 3).

selskich w tej samej „sprawie”, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 3, s. 74 i n. oraz P. Radziejewicz, *Problem nadużywania instytucji interpelacji poselskiej przez posłów* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 517–518.

⁶ T. j. Dz.U. 2022, poz. 1339 ze zm.

⁷ K. Grajewski, *Komentarz do art. 194* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 856.

II. Termin udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania

Ustrojodawca wskazał w art. 115 ust. 1, że adresaci mają obowiązek udzielenia odpowiedzi „w ciągu 21 dni”. Ten termin ma charakter prekluzyjny i nie podlega wydłużeniu, zawieszeniu lub przerwaniu w żadnych okolicznościach. Co więcej, nawet jeżeli adresat zwróci się do wnioskodawcy lub Marszałka Sejmu o wydłużenie czasu na odpowiedź, brakuje podstaw do wyrażenia na to zgody. Ewentualne wyrażenie takiej zgody nie będzie miało skutku prawnego.

Na poziomie konstytucyjnym nie dano żadnych wskazówek, od którego momentu należy obliczać ten termin i kiedy wypada jego zakończenie, ale doprecyzowano to częściowo w regulaminie Sejmu.

Początek terminu nie został wskazany *expressis verbis*. Według art. 192 interpelację składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu (ust. 3), który przesyła ją niezwłocznie interpelowanemu (ust. 6). Natomiast według art. 193 ust. 1 odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej nie później niż w terminie 21 dni od dnia otrzymania interpelacji. Według tego przepisu decyduje zatem dany konkretny dzień, w którym interpelacja realnie dotarła do adresata (a właściwie urzędu, który go obsługuje), za pośrednictwem Marszałka Sejmu. Dzień ten staje się początkiem terminu. Odpowiedź na interpelację składa się na ręce Marszałka Sejmu. Z przepisów nie wynika czy decyduje data nadania, czy też dzień, w którym, interpelacja dotarła do Marszałka. Powinna to zatem regulować praktyka parlamentarna, jednak naszym zdaniem winna być brana pod uwagę data nadania.

III. Skutki prawne nieudzielenia odpowiedzi lub udzielenia odpowiedzi po terminie

Z art. 115 wynika, że udzielanie odpowiedzi ma charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny. Świadczy o tym użycie przez ustrojodawcę dwukrotnie zwrotu „mają obowiązek udzielenia odpowiedzi” (art. 115 ust. 1 i 2). Stąd nieudzielenie odpowiedzi bądź jej udzielenie, ale z przekroczeniem terminu będzie naruszeniem Konstytucji, czyli deliktem konstytucyjnym. To pojęcie zastane określane jest w doktrynie jako „zawinione działanie lub zaniechanie działania skutkujące naruszeniem Konstytucji RP lub innych ustaw w związku

z wykonywaniem ich funkcji (kryterium formalne), prowadzące do powstania lub stwarzające możliwości powstania szkody dla interesu publicznego (kryterium materialne)⁸.

Można się zastanawiać, czy każde uchybienie rzeczywiście grozi odpowiedzialnością konstytucyjną, czy też uchybienie mające poważny, drastyczny charakter. Inaczej należy traktować jedno lub kilkudniowe opóźnienie, a inaczej uporczywe uchyłanie się od realizacji wynikających z art. 115 ust. 1 obowiązków, polegające na znacznym opóźnieniu czasowym odpowiedzi, bądź na nieudzieleniu ich w ogóle. Ocenę, czy dany delikt konstytucyjny winien skutkować postawieniem w stan oskarżenia może dokonać tylko i wyłącznie Sejm, ewentualnie biorąc pod uwagę opinię Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Ocena ta musi być jednak dokonywana w równy sposób dla wszystkich sprawców deliktu.

Rozumiana w powyższy sposób odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje czyny, które łącznie spełniają następujące kryteria: są zawinione (wina umyślna lub nieumyślna), nie stanowią przestępstwa, naruszają Konstytucję lub ustawę, zostały popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania (kompetencji) danej osoby, lecz z naruszeniem prawa oraz mogą polegać na działaniu, jak również na zaniechaniu, w sytuacji, gdy zobowiązana do działania osoba urzędowa działania nie podjęła⁹. Nie udzielenie odpowiedzi na interpelację lub udzielenie, ale po terminie z całą pewnością wymienione kryteria wypełnia.

Zgodnie z dyspozycją art. 156 ust. 1, członkowie Rady Ministrów za naruszenie Konstytucji lub ustaw (a także za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem) ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Organ ten nie może sam wszcząć postępowania i jest związany koniecznością podjęcia inicjatywy przez Sejm, który na wniosek Prezydenta lub co najmniej 115 posłów podejmuje uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności większością 3/5 ustawowej liczby posłów (art. 156 ust. 2).

Mechanizm ustrojowy wskazany powyżej jest niestety wadliwy. Uprawnienia kontrolne wynikające z art. 115 są głównie wykorzystywane przez

⁸ Zob. S. Grabowska, *Odpowiedzialność konstytucyjna* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 300.

⁹ Por. S. Grabowska, *Odpowiedzialność...*, s. 301.

opozycję parlamentarną, zaś uchybienie obowiązkowi będące naruszeniem Konstytucji obciąża członków Rady Ministrów. Stąd prosty wniosek, iż postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu wymaga nie tylko dobrej woli opozycji, ale także znacznej części posłów koalicji rządzącej. Zwłaszcza, że wymagana większość kwalifikowana dotyczy 3/5 ustawowej liczby posłów, a nie posłów obecnych. Nawet w ustabilizowanej demokracji trudno byłoby oczekiwać licznego poparcia deputowanych z obozu rządzącego dla pociągnięcia członka rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż postawienie w stan oskarżenia danej osoby przed Trybunałem Stanu może mieć miejsce w kolejnych kadencjach Sejmu, kiedy dana osoba nie jest już członkiem Rady Ministrów, a w izbie większość mają już inne ugrupowania. Zgodnie z ustawą z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹⁰ ściganie jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu (art. 23 ust. 1), zaś złożenie wstępnego wniosku przez Prezydenta lub posłów, przerywa bieg przedawnienia (art. 23 ust. 3)¹¹.

Oprócz odpowiedzialności konstytucyjnej, za uporczywe uchylanie się Prezesa Rady Ministrów bądź pozostałych członków Rady Ministrów od realizacji obowiązków określonych w art. 115 ust. 1 i 2 w grę wchodzi także indywidualna odpowiedzialność polityczna¹². Odpowiedzialność ta jest ponoszona przez członków RM przed Sejmem za sprawy należące do ich kompetencji (art. 157 ust. 2). Rozważania w tej kwestii są jednak czysto hipotetyczne, ponieważ nie zdarzyło się jeszcze wotum nieufności uzasadniane wyłącznie naruszeniem art. 115 ust. 1

Sytuację braku odpowiedzi adresata na złożoną przez posła interpelację przewidziano w regulaminie Sejmu, gdzie wskazano, że informacja o tym winna być udostępniona w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 193 ust. 3). Marszałek Sejmu jako organ, który strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz (art. 110 ust. 2 Konstytucji) może podjąć działania celem wyegzekwowania odpowiedzi na złożoną interpelację. Działania te będą mieć jednak charakter głównie perswazyjny, nie władczy, obliczony na wy-

¹⁰ T.j. Dz.U. 2022, poz. 762 ze zm.

¹¹ Szerzej: S. Steinborn, *Komentarz do art. 23 [w:] Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Warszawa 2020, s. 371–384.

¹² Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 580.

egzekwowanie przestrzegania prawa przez zobowiązane osoby. Nic nie stoi na przeszkodzie wystąpieniu Marszałka z odpowiednim pismem nie tylko do adresata, ale również do Prezesa Rady Ministrów¹³. Taka interwencja nie rodzi jednak obowiązku odpowiedzi, więc będzie oparta o kulturę prawną, tak niezbędną w parlamentarystyce.

Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie udzielenia odpowiedzi na zapytanie, interpelację lub interwencję nie jest dopuszczalna¹⁴.

IV. Wnioski

Jak wskazano wcześniej, instytucja interpelacji poselskiej, oparta na stabilnych fundamentach ustrojowych, w praktyce zamienia się w swoje karykaturalne odbicie. Występująca obecnie praktyka czyni wszelką odpowiedzialność za brak odpowiedzi na interpelację, lub odpowiedź po terminie zupełnie iluzoryczną. Wpływa to na swoistą nonszalancję adresatów odnośnie do wynikających z art. 115 obowiązków. Taki stan rzeczy należy uznać za naganny.

Poprawa w egzekucji odpowiedzi na interpelację winna nastąpić niezwłocznie, a mechanizmem służącym temu celowi może być nowelizacja regulaminu Sejmu, który przecież, zgodnie z art. 112 Konstytucji m.in. określa „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu”¹⁵. Zalecanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie przepisu, na podstawie którego Marszałek Sejmu miałby obowiązek, w ciągu dwóch tygodni od dnia upływu terminu na udzielenie odpowiedzi na interpelację (decyduje przecież data nadania, a nie otrzymania odpowiedzi), wezwać adresata do złożenia wyjaśnień odnośnie nie wykonania przez adresata obowiązku wynikającego z art. 115 ust. 1 Konstytucji. Adresat winien odpowiedzieć na to w ciągu 7 dni, zaś odpowiedź Marszałek winien niezwłocznie przekazać wszyt-

¹³ Zob. E. Gierach, *Opinia prawna w sprawie konsekwencji braku odpowiedzi na interpelację poselską*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1, s. 211–212.

¹⁴ B. Bińkowska-Artowicz, *Dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku braku odpowiedzi na interpelację, zapytanie oraz interwencję poselską*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 1, s. 163–168.

¹⁵ Szerzej: M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 112, 113, 114*, Warszawa 2021, s. 63 i n.

kim pozostałym członkom Konwentu Seniorów. Należy pamiętać, że wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu adresatów interpelacji może złożyć 115 posłów, zatem posłowie, w tym władze klubów i kół, winni być poinformowani o zaistnieniu deliktu konstytucyjnego.

Istotne na poziomie regulaminu izby jest również uregulowane szczegółowych kwestii związanych z formą udzielania odpowiedzi, tak aby zminimalizować możliwość udzielania odpowiedzi zbyt ogólnikowych, pobocznych, lub zupełnie nie na temat.

Należy także rozważyć uregulowanie kwestii nadużywania przez posłów prawa do interpelacji i zapytań.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bińkowska-Artowicz B., *Dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku braku odpowiedzi na interpelację, zapytanie oraz interwencję poselską*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 1.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 112, 113, 114*, Warszawa 2021.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2022.
- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie możliwości ewentualnego podjęcia przez Prezydium Sejmu uchwały wykładniczej dotyczącej ograniczania liczby interpelacji i zapytań poselskich w tej samej „sprawie”*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 3.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 115 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Gierach E., *Opinia prawna w sprawie konsekwencji braku odpowiedzi na interpelację poselską*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1.
- Grabowska S., *Odpowiedzialność konstytucyjna [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Komentarz do art. 194 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- Radziejewicz P., *Problem nadużywania instytucji interpelacji poselskiej przez posłów [w:] Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Steinborn S., *Komentarz do art. 23 [w:] Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Warszawa 2020.