

Beata Bińkowska-Artowicz

Dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku braku odpowiedzi na interpelację, zapytanie oraz interwencję poselską¹

Admissibility of a complaint to the administrative court for inactivity or excessive length of proceedings in the absence of a response to an interpellation, Deputy's question or intervention

According to the author, a complaint to the administrative court in the discussed cases is not admissible. This thesis is justified by provisions of applicable law and jurisprudence of administrative courts. The provisions of the Act – Law on Proceedings before Administrative Courts indicate that a complaint against inactivity or excessive length of proceedings is admissible only in cases where a public administration body was obliged to issue decisions, rulings or other acts.

Keywords: Deputy, Deputy's question, interpellation, court

Zdaniem autorki skarga do sądu administracyjnego w omawianych przypadkach nie jest dopuszczalna. Teza ta znajduje uzasadnienie w przepisach obowiązującego prawa oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że skarga na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy organ administracji publicznej zobowiązany był do wydania decyzji, postanowień lub innych aktów.

Słowa kluczowe: poseł, zapytanie poselskie, interpelacja, sąd

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Publicznego, WARSZAWA, POLSKA ■
beata.binkowska-artowicz@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9172-5458>

Przedmiot opinii

Przedmiot opinii stanowi kwestia dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku braku odpowiedzi na interpelację, zapytanie oraz interwencję poselską. Zostanie tu opisana procedura wniesienia skargi oraz dokonana analiza jej dopuszczalności na podstawie poglądów doktryny i orzecznictwa.

¹ *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku braku odpowiedzi na interpelację, zapytanie oraz interwencję poselską* sporządzona 7 grudnia 2020 r. na zlecenie posła Koalicyjnego Klubu Parlamentarnego Lewicy (Razem, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Wiosna Roberta Biedronia); BAS-WAP-2499/20.

Opinię przygotowano według stanu prawnego aktualnego na dzień 7 grudnia 2020 r.

W opinii uwzględniono regulacje następujących aktów prawnych:

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP,
- ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799; dalej: u.w.m.p.s.,
- ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2019, poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.,
- uchwały Sejmu z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2019, poz. 1028; dalej: regulamin Sejmu.

Uzasadnienie prawne

1. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 7 u.w.m.p.s.: „W wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo: [...] wnosić interpelacje i zapytania poselskie”. Na mocy ust. 2 powyższego artykułu „Zasady i tryb korzystania z praw, o których mowa w ust. 1, oraz z innych uprawnień poselskich w Sejmie, a także tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ich rozpatrywania przez Sejm, określa regulamin Sejmu”.

I tak stosownie do art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu: „Posłowi przysługuje prawo złożenia interpelacji w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa”. Podkreśla się, że interpelacja jest pisemnym środkiem kontroli indywidualnego posła nad rządem². Z kolei zgodnie z art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu: „Zapytania poselskie składa się w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową”.

Na mocy art. 115 Konstytucji RP: „Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni”. Przepisy regulaminu Sejmu powtarzają konstytucyjny termin na udzielenie odpowiedzi, stwierdzając, że: „Odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej nie później niż w terminie 21 dni od dnia otrzymania interpelacji” (art. 193 ust. 1 regulaminu Sejmu) oraz że art. 193 ust. 1 regulaminu Sejmu stosuje się odpowiednio do zapytań poselskich, czyli odpowiedzi na zapytania poselskie również powinny być udzielane nie później niż w terminie 21 dni od dnia ich otrzymania przez adresata (art. 195 ust. 2 regulaminu Sejmu).

² K. Grajewski, Komentarz do art. 192 [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 854.

Z kolei zgodnie z art. 20 u.w.m.p.s.: „Poseł lub senator ma prawo podjąć – w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich lub senatorskich – interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania”. Stosownie do ust. 2 powyższego artykułu: „Organy i jednostki, wymienione w ust. 1, wobec których poseł lub senator podjął interwencję, są obowiązane najpóźniej w ciągu czternastu dni powiadomić posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem ostatecznie ją załatwić”.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie wskazują środków służących wprost realizacji obowiązków podmiotów, do których są kierowane zapytania i interpelacje na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 7 u.w.m.p.s. oraz interwencja na podstawie art. 20 u.w.m.p.s. Szerszych rozważań w tym zakresie dokonano w opinii BAS z 25 listopada 2020 r.³

2. Jak wynika z art. 3 § 2 p.p.s.a., „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

1) decyzje administracyjne;

2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;

4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730, 1133 i 2196), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.3), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 768, 730, 1520, 1556 i 2200), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

³ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia na temat możliwości prawnych wyegzekwowania odpowiedzi na interwencję poselską*, BAS-WAP-2424/20, pkt III tej opinii, niepubl.

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”.

Na mocy art. 3 § 3 p.p.s.a.: „Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”.

Z powołanych przepisów wynika, że skarga na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest dopuszczalna jedynie w przypadkach, w których organ administracji publicznej zobowiązany był do wydania decyzji, postanowień lub innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

3. Postanowieniem z 18 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SAB/Wa 106/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę na przewlekłe prowadzenie przez Ministra Obrony Narodowej postępowania w sprawie pisemnej interwencji poselskiej oraz wskazał, że: „Ani ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ani żaden inny przepis powszechnie obowiązującego prawa nie przewiduje działania podmiotów wymienionych w art. 19 i art. 20 wmpis [przepis dotyczący interwencji poselskich – dopisek B.B.-A.] – w zakresie wykonywania obowiązków nałożonych tymi przepisami – w prawnej formie decyzji administracyjnej. Działania podejmowane na podstawie tych przepisów przez posła (senatora) wykonującego swój mandat oraz przez zobowiązane podmioty nie podlegają zatem rygorom postępowania administracyjnego, określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). Sprawy, których przedmiotem jest realizacja uprawnień posłów (senatorów) wynikających z tych przepisów i odpowiadających im obowiązków wskazanych tam podmiotów, nie są zatem sprawami administracyjnymi w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Działania podejmowane w tym trybie nie są podejmowane również w formie postanowienia [...] realizacja uprawnień posłów i senatorów przysługujących im na mocy art. 19 i 20 wmpis oraz odpowiadających im obowiązków podmiotów

wymienionych w tych przepisach, nie następuje w formie aktów lub czynności, podlegających kontroli sądowoadministracyjnej. [...] Kontrola sądowoadministracyjna nie jest tu również przewidziana na podstawie przepisów szczególnych”.

Podobnie wypowiedział się ten sam sąd w postanowieniu z 22 marca 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wa 69/17, odrzucając skargę na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie interwencji poselskich i senatorskich i działań wymiaru sprawiedliwości: „[...] przedmiot zaskarżenia nie jest objęty kognicją sądu administracyjnego i dlatego skarga podlega odrzuceniu. Przedmiotowa skarga nie mieści się w katalogu aktów i czynności poddanych kognicji sądu administracyjnego, dlatego zaskarżona bezczynność nie może być przedmiotem kontroli tegoż sądu, gdyż kwestionowana bezczynność nie mieści się w kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej wskazanych w art. 3 § 2 pkt 1–4 powołanej ustawy, których zaniechanie podlega skardze na bezczynność organu”.

W postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 2013 r., sygn. akt I OSK 2523/13, sąd ten wskazał, że „przepis ten [art. 20 u.w.mp.s. – dopisek B.B.-A.] nie daje jednak posłowi ani senatorowi uprawnienia do występowania ze środkami zaskarżenia w sprawach, w których nie jest on stroną. Podkreślić wymaga bowiem, iż zwrot «interwencja» w potocznym znaczeniu rozumiany jest jako ingerencja w jakiś proces. Tak więc interwencja poselska może nastąpić w chwili prowadzenia określonego postępowania. Jej celem nie jest wszczęcie postępowania (wniesienie podania, złożenie wniosku i wystąpienie z jakimkolwiek żądaniem) ani też ingerencja w zakończone postępowanie na mocy decyzji ostatecznej (złożenie odwołania w jakiegokolwiek formie), lecz ingerencja w tok toczącego się już postępowania. Tym samym za nieuzasadnione przyjąć trzeba stanowisko, iż poseł lub senator tylko z samego wykonywania swojego mandatu może wywieść uprawnienie do wniesienia skargi wszczynającej postępowanie sądowoadministracyjne”.

Analogiczne stanowisko co do niedopuszczalności skargi na bezczynność podmiotów zobowiązanych do odpowiedzi na interwencję poselską prezentowano w opiniach BAS⁴.

4. Postanowieniem z 9 grudnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 640/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę na bezczynność Ministra Edukacji Narodowej w przedmiocie rozpoznania wniosku o interpretację stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej w odpowiedzi na interpelację poselską. Sąd argumentował, że: „skarżący domagał się udzielania informacji, a zatem oczekiwał od organu wydania pisma informacyjnego, które nie jest żadnym z aktów i czynności wymienionych w art. 3 ust 2 pkt 1 do 4a cytowanej ustawy

⁴ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie uprawnień posłów wobec spółek prawa handlowego będących jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego*, opinia BAS z 5 lipca 2016 r., BAS-WAUIP-1467/16, niepubl.; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia na temat możliwości prawnych*, op. cit.

[p.p.s.a. – dopisek B.B.-A.], ani też nie prowadzi do konieczności wydania w tym przedmiocie żadnego z wymienionych aktów lub czynności”.

Natomiast postanowieniem z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wa 201/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę na bezczynność Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie udzielenia odpowiedzi na zapytanie poselskie. Sąd wyjaśnił, że: „Przy określeniu zakresu przedmiotowego skargi na inne akty lub czynności, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. należy wziąć pod uwagę, że akty lub czynności podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, jeżeli zostały podjęte w zakresie administracji publicznej, a więc gdy jest to zakres kompetencji charakteryzującej się władztwem administracyjnym. Element ten nie występuje w niniejszej sprawie, ponieważ Prezes Rady Ministrów poprzez udzielenie odpowiedzi na zapytanie poselskie nie ingeruje w sferę prawną podmiotów – w tym skarżącej (nie określa uprawnień ani obowiązków), a jedynie formułuje wypowiedź dotyczącą poruszanej w zapytaniu poselskim problematyki. Udzielenie odpowiedzi na zapytanie poselskie nie jest więc działaniem z zakresu administracji publicznej. Stanowi natomiast działanie podmiotu zobowiązanego przez art. 115 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), do udzielenia odpowiedzi na – stanowiące wyraz funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów – zapytanie poselskie. Skoro skarga na bezczynność organu nie dotyczy wydania aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a., jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu”.

Wniosek

Podsumowując powyższe, należy uznać, że skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania⁵ w sprawie udzielenia odpowiedzi na zapytanie, interpelację lub interwencję nie przysługuje (jest niedopuszczalna).

Bibliografia

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie uprawnień posłów wobec spółek prawa handlowego będących jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego*, 5 lipca 2016 r., BAS-WAUIP-1467/16, niepubl.

Grajewski K., *Komentarz do art. 192 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia na temat możliwości prawnych wyegzekwowania odpowiedzi na interwencję poselską*, 25 listopada 2020 r., BAS-WAP-2424/20, niepubl.

⁵ Tryb wnoszenia skargi na bezczynność w sposób wyczerpujący opisano w przywołanej wyżej opinii W. Odrowąża-Sypniewskiego, *Opinia na temat możliwości prawnych*, op. cit.