

Paweł Kościelny

## Opinia prawna na temat poselskich uprawnień z art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa<sup>1</sup>

Legal opinion on Deputies' rights under Article 19(1) of the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator in relation to Companies with State Shareholdings: The author attempts to answer the question: 'which actions may be taken by a Deputy under Article 19(1) of the Act on the Exercise of the Mandate of a deputy or Senator in relation to companies with State shareholdings'. He provides an analysis of the following phrases 'the right to obtain information and materials', 'the right to enter the premises where the information and materials are kept' and 'the right to inspect the activities'. As a consequence of the analysis, the author proposes that a narrowing interpretation of rights resulting from Article 19 of the Act must be adopted, and points to the need for 'restraint in the exercise of rights specified in Article 19', particularly 'the right to inspect the activities'.

**Keywords:** Deputy | mandate | information | documents | oversight | company | State Treasury

**Słowa kluczowe:** poseł | mandat | informacja | dokumenty | kontrola | spółka | Skarb Państwa

Ekspert ds. legislacji BAS; pawel.koscielny@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytania: „do wykonywania jakich czynności wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa uprawniony jest poseł lub senator na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. nr 7, poz. 29 ze zm.)?”. W szczególności, jak należy rozumieć pojęcia „prawo do uzyskiwania informacji i materiałów”, „prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały” oraz „prawo wglądu w działalność”.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 29 sierpnia 2012 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość.

## Poselskie uprawnienia z art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora względem spółek z udziałem Skarbu Państwa

Artykuł 19 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. nr 7, poz. 29 ze zm.; dalej: u.w.m.p.s. lub ustawa) przewiduje przysługujące posłom i senatorom prawo uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność spółek z udziałem Skarbu Państwa. Uprawnienie to, obok innych rozwiązań przewidzianych w ustawie, ma stwarzać warunki do skutecznego wykonywania mandatu.

W ustawie nie zostały zdefiniowane pojęcia „prawo do uzyskiwania informacji i materiałów”, „prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały”, „prawo wglądu w działalność” (spółki z udziałem Skarbu Państwa). Zgodnie z jedną z reguł interpretacyjnych językowej (językowo-logicznej) wykładni prawa: „zwrotom języka prawnego nie należy, bez wyraźnego powodu, nadawać innego znaczenia niż to, które zwroty owe mają na gruncie języka naturalnego”<sup>2</sup>. Słowom użytym w przepisach należy więc zasadniczo przypisywać znaczenie powszechnie przyjęte<sup>3</sup>.

Zgodnie ze słownikową definicją słowa „uzyskać – uzyskać” objaśniane są jako „otrzymać coś, co było przedmiotem starań”<sup>4</sup>. Wynikające z art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. „prawo do uzyskiwania informacji i materiałów” ma szerokie znaczenie. Jest ono limitowane, tak samo jak prawo wstępu do pomieszczeń i prawo wglądu w działalność, ograniczeniami wskazanymi poniżej w niniejszej opinii.

Ponadto należy zaznaczyć, że wymienione w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. podmioty są zobowiązane udostępniać parlamentarzystom nie tylko te informacje (materiały), którymi w danej chwili dysponują, ale też mają obowiązek gromadzić i przygotowywać informacje i materiały, którymi deputowany jest zainteresowany<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 133.

<sup>3</sup> Zob. też § 8 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908).

<sup>4</sup> *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/> [dostęp: 29 sierpnia 2012 r.].

<sup>5</sup> Tak J. Mordwiłko, *Prawo posła do zapoznania się z tekstem postanowienia prokuratury o umorzeniu postępowania wraz z uzasadnieniem* [w:] *Status posła*, cz. I, J. Mordwiłko, P. Chybalski, W. Odrowąż-Sypniewski, R. Tymiński (red.), 2007, s. 387; tak też I. Galińska-Raczy, *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji* [w:] *Status*, *op. cit.*, s. 371, publikacja dostępna w wersji elektronicznej na stronie: <http://www.bas.sejm.gov.pl/studia.php>.

W myśl słownikowej definicji „wstęp” oznacza „możliwość wejścia gdzieś, prawo uczestniczenia w czymś”<sup>6</sup>. W praktyce prawo wstępu do pomieszczeń spółki z udziałem Skarbu Państwa, w których znajdują się informacje i materiały, może oznaczać możliwość wstępu do pomieszczeń, w których znajduje się dokumentacja spółki. W komentarzach do art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. zwraca się uwagę, że parlamentarzysta może korzystać z prawa określonego w tym przepisie jedynie osobiście, a nie przez asystenta czy pełnomocnika. Prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się informacje i materiały, będzie więc mógł wykonywać osobiście.

Pojęcie „wglądu” słownik wyjaśnia jako „zajrzenie do czegoś, zbadanie, skontrolowanie czegoś”<sup>7</sup>. Wydaje się, że prawo wglądu w działalność podmiotów wymienionych w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. należy rozumieć przede wszystkim jako możliwość wejścia na teren danego podmiotu (J. Mordwiłko dodaje: „po ewentualnym zapowiedzeniu się”), zażądania od kierownika danej jednostki stosownych informacji, okazania dokumentów, a także umożliwienia zapoznania się z prowadzoną przez dany podmiot działalnością<sup>8</sup>.

Z pewnością prawo „wglądu w działalność organów” danego podmiotu nie może przerodzić się, pod wpływem intensywności owego „wglądu”, w bezpośrednie zarządzanie, partycypację w podejmowaniu decyzji. Wskazuje się, że sformułowanie dotyczące „wglądu” nie może być interpretowane jako prawo posła do bezpośredniego uczestniczenia w pracach czy działalności danego podmiotu<sup>9</sup>.

Należy raz jeszcze podkreślić, że uprawnienia dotyczące pozyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń oraz wglądu w działalność mają charakter uprawnień *ad personam*, co oznacza, iż zostały ustanowione tylko dla posłów (senatorów), nie zaś dla osób przez nich upoważnionych<sup>10</sup>.

W art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. mowa o spółkach z udziałem Skarbu Państwa. *A contrario*, poseł na podstawie tego przepisu nie może uzyskiwać informacji na przykład od przedsiębiorców prywatnych czy spółek handlowych bez udziału Skarbu Państwa.

<sup>6</sup> Słownik języka polskiego, *op. cit.*

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Zob. J. Mordwiłko, *W sprawie interpretacji art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1996, nr 1(19), s. 39, publikacja dostępna w wersji elektronicznej na stronie: [http://biurosejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_96/beiop-19.pdf](http://biurosejm.gov.pl/teksty_pdf_96/beiop-19.pdf); I. Galińska-Rączy, *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji*, *op. cit.*, s. 372.

<sup>9</sup> J. Mordwiłko, *Uczestnictwo posła jako obserwatora w czasie posiedzeń komisji konkursowej wylaniającej kandydata na dyrektora przedsiębiorstwa, którego organem założycielskim jest organ administracji rządowej* [w:] *Status*, *op. cit.*, s. 405.

<sup>10</sup> I. Galińska-Rączy, *Czy poseł może bez zgody wojewody wejść na teren przedsiębiorstwa państwowego (w godzinach pracy tego przedsiębiorstwa)?* [w:] *Status*, *op. cit.*, s. 409.

Artykuł 19 ust. 1 u.w.m.p.s. przewiduje „wspólne” ograniczenia dla wszystkich trzech uprawnień, tj. 1) prawa uzyskiwania informacji i materiałów, 2) prawa wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz 3) prawa wglądu w działalność spółek z udziałem Skarbu Państwa.

W art. 19 ust. 1 posłużono się zwrotem „w wykonywaniu mandatu”, który sugeruje, że prawo do uzyskania informacji, wstępu do pomieszczeń i wglądu w działalność powinno dotyczyć uzyskiwania informacji – w szerokim znaczeniu tego słowa – związanych z obowiązkami parlamentarnymi oraz kontaktami z wyborcami i ich organizacjami. Obowiązujące prawo nie ustala granic „wykonywania mandatu” i w związku z tym poseł sam określa zakres żądanych informacji, biorąc pod uwagę, że powinny one być związane z wykonywaniem mandatu<sup>11</sup>. Przy określaniu, jakie materiały są mu niezbędne do wykonywania mandatu, poseł powinien kierować się kryteriami obiektywnymi, a nie arbitralnymi<sup>12</sup>. Jednocześnie należy zaznaczyć, że podmiot, od którego poseł oczekuje informacji, nie może poddawać kontroli intencje poselskie, tzn. badać, czy żądanie informacji mieści się naprawdę w ramach mandatu parlamentarnego. Jak wskazuje się w doktrynie: *jest to już sprawa sumienia i wewnętrznego przekonania samego posła*<sup>13</sup>.

Należy podkreślić, że art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. nie przewiduje prawa do uzyskiwania wszelkich informacji (o „wszelkich informacjach i materiałach” była mowa w analogicznym przepisie poprzedniej ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów). Jednocześnie przepis zastrzega, że parlamentarzysta ma prawo skorzystać z prawa wynikającego z art. 19 ust. 1, jeżeli nie narusza (nie naruszy) tym dóbr osobistych innych osób. Ochronie dóbr osobistych poświęcone są przepisy art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego (k.c.).

Niektóre dane o charakterze konkretno-indywidualnym, odnoszące się zwłaszcza do osób fizycznych, mogą być ujawniane przez przetwarzającego dane (administratora danych) tylko za zgodą osoby (podmiotu), której te dane dotyczą, bądź na wniosek organów wskazanych *expressis verbis* przez ustawy (do podmiotów takich zalicza się np. sądy, prokuraturę, organa kontroli skarbowej). Posłom nie przysługuje m.in. prawo żądania danych zawartych w aktach osobowych pracownika oraz w zeznaniu skarbowym czy podatkowym, jeżeli osoba zainteresowana nie wyrazi na to zgody. Ingerencja w takie dokumenty może być traktowana jako naruszenie dóbr osobistych chronionych konstytucyjnie (w myśl art. 47 Konstytucji: *Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia*)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> I. Galińska-Rączy, *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji*, op. cit., s. 371.

<sup>12</sup> J. Mordwiłko, *Prawo posła do zapoznania się z tekstem postanowienia prokuratury o umorzeniu postępowania wraz z uzasadnieniem* [w:] *Status*, op. cit., s. 387; *idem*, *W sprawie interpretacji art. 19 ustawy o obowiązkach*, op. cit., s. 39.

<sup>13</sup> J. Mordwiłko, *Prawo posła do zapoznania się z tekstem postanowienia prokuratury*, op. cit., s. 387.

<sup>14</sup> I. Galińska-Rączy, *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji*, op. cit., s. 372.

Mówiąc o dostępie posła do informacji, których dysponentami są podmioty wymienione w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s., należy brać pod uwagę art. 51 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: *Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby*. Ustawą chroniącą dane osobowe obywateli jest ponadto ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 926 ze zm.).

Może dojść do konfliktu pomiędzy prawami wynikającymi z art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. a prawem do prywatności, przepisami przewidującymi ochronę danych osobowych, ochronę dóbr osobistych przysługujących człowiekowi. Skutkiem tego może być niedopuszczalność uzyskania niektórych informacji (np. dotyczących pewnych aspektów kontraktów menedżerskich członków zarządu w spółkach z udziałem Skarbu Państwa)<sup>15</sup>.

Korzystanie z powyższego prawa powinno następować „z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej” (czyli np. tajemnicy bankowej, handlowej). Jednocześnie, zgodnie z art. 19 ust. 2 u.w.m.p.s.: *zasady i tryb udostępniania posłom i senatorom informacji niejawnych określają przepisy o ochronie informacji niejawnych*<sup>16</sup>.

W wypadku uzyskiwania przez posła informacji od spółki z udziałem Skarbu Państwa szczególne znaczenie będzie mieć ograniczenie wiążące się z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa i tajemnicy handlowej.

I. Galińska-Rączy wskazuje, że: *w komentarzach prawnych przeważa też opinia, że poseł nie może mieć dostępu do tajemnicy handlowej i bankowej*<sup>17</sup>. Ponadto posłowie nie mają uprawnień w zakresie dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę zawodową (np. lekarską)<sup>18</sup>.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora zastrzega zatem, że z praw określonych w jej art. 19 ust. 1 parlamentarzyści mogą korzystać, pod warunkiem że:

- 1) jest to związane z wykonywaniem mandatu,
- 2) poseł dochowa zasad wynikających z przepisów o tajemnicy prawnie chronionej,
- 3) nie narusza (nie naruszy) to dóbr osobistych innych osób.

<sup>15</sup> Szerszej analizy tego zagadnienie dokonał J. Mordwiłko, *Opinia prawna dotycząca odpowiedzi na pytanie: czy w świetle obowiązującego prawa poseł na Sejm RP (wykonując funkcje kontrolne) ma prawo do uzyskiwania informacji, materiałów lub wglądu w działalność organów spółek z udziałem Skarbu Państwa, np. wglądu w kontrakty menedżerskie członków zarządu spółki PL.2012*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2009, nr 3–4(23–24), s. 93, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/B4AD945F0E32CEB5C12576CC00451-B77/\\$file/ZP\\_23-24.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/B4AD945F0E32CEB5C12576CC00451-B77/$file/ZP_23-24.pdf).

<sup>16</sup> Zob. przepisy ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. nr 182, poz. 1228.

<sup>17</sup> I. Galińska-Rączy, *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji*, op. cit., s. 372.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Należy zwrócić uwagę na stawiane w doktrynie zarzuty, że przepisy art. 19 ust. 1 u.u.m.p.s. budzą zastrzeżenia konstytucyjne (w szczególności stan ten wystąpił po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.)<sup>19</sup>. Przewidziane w art. 19 ust. 1 rozwiązania zostały, w zdecydowanej części, przeniesione z ustawy z 1985 r. o prawach i obowiązkach posłów. W związku z tym zwraca się uwagę, że o ile miały one swoje uzasadnienie w ustroju socjalistycznym<sup>20</sup>, o tyle nie przystają do obecnej rzeczywistości społeczno-ustrojowej.

Wskazuje się, że przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora pozostają w konflikcie z przyjętymi przez Konstytucję z 1997 r. fundamentalnymi zasadami ustrojowymi: zasadą podziału i równowagi władz, funkcją kontrolną Sejmu określoną w art. 95 ust. 2 Konstytucji, określonymi w ustawie zasadniczej uprawnieniami Sejmu jako piastuna tylko jednej z władz (władzy ustawodawczej), prawami posłów zapisanymi w Konstytucji, która w art. 115 przewiduje jedynie jako środki indywidualnej kontroli poselskiej – interpelacje i zapytania poselskie<sup>21</sup>. Podkreśla się jednocześnie, że: *problemem jest jednak nie tylko zderzenie się przepisów art. 19 i 20 ustawy z zasadami Konstytucji, ale daleko idąca zmiana infrastruktury organizacyjnej i materialnej aparatu administracyjno-gospodarczego, która w poważnym stopniu komplikuje rozczytanie zakresu pojęć i instytucji przywołanych w art. 19 i 20 ustawy*<sup>22</sup>.

W konsekwencji postuluje się przyjmowanie zawężającej interpretacji praw wynikających z art. 19 u.u.m.p.s.<sup>23</sup>, a także wskazuje na konieczność „wstrze-

<sup>19</sup> J. Mordwiłko, *Uczestnictwo posła jako obserwatora w czasie posiedzeń komisji konkursowej wylaniającej kandydata na dyrektora przedsiębiorstwa, którego organem założycielskim jest organ administracji rządowej* [w:] *Status, op. cit.*, s. 405.

<sup>20</sup> Rolę tych przepisów w minionym ustroju przedstawił J. Mordwiłko następująco: *rozwiązania przyjęte w 1985 r. korespondowały nie tylko z zasadą jedności władzy państwowej i zwierzchniej pozycji Sejmu w systemie organów państwowych, ale także z dążeniem do wzmocnienia pozycji Sejmu w stosunku do centrum partii odgrywającej rolę kierowniczą. Chodziło m.in. o wyposażenie posłów w instrumenty, które umożliwiałyby im możliwość penetracji i kontroli niepozostającego pod kontrolą społeczną aparatu państwowego i gospodarczego, o wyposażenie posłów w środki i instrumenty prawne, które aktywizowałyby ich w możliwościach kontroli aparatu państwowego i partyjnego. To na gruncie scentralizowanego i niedostatecznie społecznie kontrolowanego aparatu państwowego i gospodarczego uzasadnione były instytucje zapisane w art. 19 ustawy o prawach i obowiązkach posłów z 1985 r. Co więcej, świadoma tego celu doktryna interpretowała użyte w tym przepisie pojęcia rozszerzająco, chcąc stworzyć uzasadnienie (i pobudzić) dla możliwie wszechstronnej i pewnej kontroli sprawowanej przez Sejm, jego organa oraz posłów, ibidem, s. 404.*

<sup>21</sup> J. Mordwiłko, *Opinia prawna na temat dostępu posła do protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, opinia BAS z 22 grudnia 2011 r.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> J. Mordwiłko, *Uczestnictwo posła jako obserwatora*, *op. cit.*, s. 404 i 406.

mięźliwego wykonywania przez posłów uprawnień zapisanych w art. 19”, w szczególności „prawa do wglądu w działalność”<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> J. Mordwiłko, *Interpretacja art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła senatora w związku z nieuzyskaniem przez posła informacji od Komendanta Policji Miasta Stołecznego Warszawy* [w:] *Status posła, op. cit.*, s. 363–364.