

Ewelina Gierach

Opinia prawna w sprawie dopuszczalnego zakresu podejmowanych przez posła działań w związku z podjętą interwencją poselską¹

Legal opinion on the permissible scope of activities in which a Deputy may engage in connection with the intervention undertaken in performing his/her parliamentary duties: The concept of “a non-state economic entity”, referred to in Article 20 of the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator, causes difficulties with interpretation. A broad interpretation of that article, indicating that the category of entities to which the intervention may be addressed includes private-law entities, raises serious doubts in the context of the provisions of the Constitution. Moreover, it is not possible to enforce an obligation (imposed on a private entity) to respond to the intervention undertaken in relation to it, and the impact of a Deputy on the issue underlying the intervention depends solely on the “power of authority” of the representative mandate.

Keywords: Deputy | Deputy's mandate | Deputy's intervention

Słowa kluczowe: poseł | mandat poselski | interwencja poselska

Doktor nauk prawnych, asystent na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza zagadnienia dopuszczalnego zakresu podejmowanych przez posła działań w związku z podjętą interwencją poselską. Jako podstawę do jej przeprowadzenia posłuży interwencja w sprawie, zdaniem posła: *nieprawidłowego postępowania skargowo-reklamacyjnego w jednym z polskich sklepów ze sprzętem elektronicznym. Odmówiono mu prawa wglądu do prowadzonej przez przedsiębiorstwo dokumentacji oraz innych możliwości udziału w sprawie.*

¹ Opinia sporządzona 26 stycznia 2016 r. na zlecenie Klubu Poselskiego Kukiz'15; BAS-WAUiP-13/16.

Analiza szczegółowa

1. Interwencja jest uprawnieniem posła, które może on podjąć z własnej inicjatywy bądź na wniosek wyborców w: *organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej* (art. 20 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29, ze zm.; dalej: u.w.m.p.s.). Pozwala ona posłom zabiegać o załatwienie indywidualnej sprawy. Nie ma przy tym na celu wszczęcia określonego postępowania bądź uzyskania wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie w określonej sprawie, służy jedynie wpływaniu na przyspieszenie rozpatrzenia danej sprawy przez określoną instytucję lub prawidłowe jej rozpatrzenie. Interwencja poselska może zatem nastąpić w trakcie prowadzenia danego postępowania. Może ona przybrać formę pisemną, może również mieć charakter osobisty (art. 20 ust. 3 u.w.m.p.s.)².

Wśród podmiotów, w stosunku do których poseł może wystąpić z interwencją, przepis ustawy wymienia „jednostki gospodarki niepaństwowej”. Pojęcie to nie ma definicji legalnej, co więcej, nie występuje w innych aktach prawnych. W konsekwencji budzi ono poważne zastrzeżenia. Wnikliwej jego interpretacji dokonała I. Galińska-Rączy, która stwierdziła, że: *W związku z tym, że może być ono interpretowane w różny sposób (przede wszystkim wobec braku legalnej definicji tego pojęcia), od dawna (przynajmniej od 2006 r.) postulowano nowelizację tego przepisu, m.in. po to, aby parlamentarzyści oraz podmioty, wobec których występują oni z interwencją, nie miały żadnych wątpliwości interpretacyjnych*³. W jednej z wcześniejszych opinii autorka podkreśliła, że: *W obecnym stanie prawnym interpretacji tego określenia należy dokonywać, posługując się wykładnią historyczną poprzez sięgnięcie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, który przyznawał parlamentarzystom prawo do interwencji m.in. wobec „niepaństwowych jednostek organizacyjnych”, jakimi były m.in. spółdzielnie mieszkaniowe*⁴. Natomiast M. Poślednik zaznaczył, że: *Sformułowanie to przypomina pochodzące z poprzedniej*

² Zob. M. Poślednik, *Interwencja poselska z art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 201–207.

³ I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (w zakresie kwalifikowania NIK, Kancelarii Sejmu oraz stowarzyszeń i organizacji pozarządowych oraz znaczenia pojęć „organizacja społeczna” i „jednostka gospodarki niepaństwowej”)* [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, J. Mordwiłko (red.), Warszawa 2015, s. 573.

⁴ I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna z dnia 4 sierpnia 2006 r. na temat zakresu interwencji poselskiej w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowej (w związku z pismem Gnieźnieńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej skierowanym do Komisji Etyki Poselskiej w sprawie posła Zbigniewa Dolaty)*, BAS-WAPiL1812/06, niepubl.

formy ustrojowej Polski podmioty uregulowane w kodeksie cywilnym jako „jednostki gospodarki nieuspołecznionej” i dotyczy formy prowadzenia działalności gospodarczej opartej na prywatnej własności (...). Przyjmując potoczne znaczenie wyrazów „gospodarować” i «niepaństwowy», należy uznać, że chodzi tu o każdy podmiot gospodarujący, tzn. prowadzący działalność związaną z osiągnięciem korzyści i jednocześnie niebędący państwowym⁵. Uznaje się zatem, że pojęcie „niepaństwowe jednostki organizacyjne” obejmuje swoim zakresem wszystkie spółki, tak kapitałowe, jak i osobowe, a także spółdzielnie, czy inne zbliżone podmioty, bez względu na strukturę kapitałową czy też rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej⁶. Tak szeroka interpretacja, ujętego w uchwalonym przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. przepisie, pojęcia „jednostka gospodarki niepaństwowej” budzi jednak wątpliwości. Warto przywołać tu zastrzeżenie poczynione przez J. Mordwiłkę, który stwierdził, że posłowie powinni wykazywać się powściągliwością w korzystaniu z uprawnień wynikających z art. 19 i 20 u.w.m.p.s. względem podmiotów prywatnych, bowiem: *uprawnienia do indywidualnej kontroli wynikające z tych przepisów we współczesnej rzeczywistości społecznej, ustrojowej i ekonomicznej nie mogą być realizowane w sferze gospodarki prywatnej, a więc takiej, w której nie są zaangażowane finansowe środki publiczne bądź Skarb Państwa ma udziały mniejsze niż 50%. Kontrola, z punktu widzenia różnych kryteriów, tego rodzaju – dominujących współcześnie podmiotów gospodarczych odbywa się w oparciu o różnego rodzaju prawnie zdeterminowane weryfikacje (kontrole podatkowe) i nie powinna w żadnym przypadku być prowadzona przez, z istoty politycznych, parlamentarzystów w trybie ich indywidualnej kontroli, jest to niezgodne z konstytucyjną zasadą wolności i konkurencji gospodarczej⁷.*

2. W myśl art. 20 ust. 2 u.w.m.p.s. podmioty, w stosunku do których poseł podjął interwencję, są zobowiązane najpóźniej w ciągu 14 dni: *powiadomić posła (...) o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem (...) ostatecznie ją załatwić*. Ustawa nie określa przy tym konsekwencji prawnych niewykonania przez organ lub jednostkę tego obowiązku. Przepis ten nie zawiera bowiem żadnej sankcji za niewywiązanie się z nałożonego przez ustawodawcę obowiązku powiadomienia posła o stanie rozpatrywania sprawy i terminie jej załatwienia, a termin 14-dniowy na udzielenie odpowiedzi ma charakter instrukcyjny⁸.

⁵ M. Poślednik, *Interwencja poselska op. cit.*, s. 204.

⁶ P. Uziębło [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 284.

⁷ J. Mordwiłko, *Opinia prawna z dnia 28 kwietnia 2011 r. dotycząca określenia kręgu podmiotów, wobec których poseł może realizować indywidualne uprawnienia kontrolne (art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora)*, BAS-WAUiP-922/11, niepubl.

⁸ Zob. J.M. Karolczak, *Opinia prawna z 22 grudnia 2010 r. dotycząca art. 20 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, BAS-WAL-2199/10, niepubl.

Z treści analizowanego przepisu wynika natomiast, że we wskazanym terminie adresat interwencji zobowiązany jest do dwóch czynności. Po pierwsze, musi on poinformować posła o tym, na jakim etapie dana sprawa jest rozpatrywana, albo w jaki sposób będzie możliwe jej rozpatrzenie. Po drugie, jest zobowiązany do uzgodnienia z posłem terminu, w jakim interwencja poselska będzie ostatecznie załatwiona. Artykuł 20 u.w.m.p.s. umożliwia zatem posłowi jedynie zaznajomienie się z tokiem sprawy. Poseł nie ma natomiast możliwości zaznajomienia się w tym trybie z samym jej wynikiem⁹. Jednocześnie wymienione uprawnienia poselskie, a zarazem obowiązki podmiotu, wobec którego poseł podejmuje interwencję, nie są tożsame z prawem do uzyskiwania informacji i materiałów (m.in. dostępu do dokumentacji) w rozumieniu art. 19 u.w.m.p.s. Prawo to służy bowiem tylko w odniesieniu do wymienionych w tym przepisie organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, spółek z udziałem Skarbu Państwa, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych¹⁰.

Zarazem poseł w ramach podjętej interwencji nie zawsze może uzyskać informacje dotyczące całości sprawy. Należy bowiem zaznaczyć, że udzielając posłowi stosownych wyjaśnień, adresat interwencji musi mieć na względzie przepisy dotyczące ochrony informacji prawnie chronionych, w szczególności przepisy ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. nr 182, poz. 1228, ze zm.) oraz ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. 2015, poz. 2135, ze zm.).

W tym kontekście szczególnie trudne wydaje się skuteczne podjęcie interwencji u podmiotu prywatnego. M. Poślednik wprost stwierdza, że jest ono wręcz „niemożliwe w praktycznej realizacji”, gdyż tego rodzaju podmioty mogą zasłonić się tajemnicą handlową bądź koniecznością ochrony danych osobowych. Ponadto możliwość wystąpienia z interwencją wobec braku prawa wglądu w działalność tego rodzaju podmiotu, sprawia, że: *interwencja w tym przypadku jest tylko iluzorycznym uprawnieniem, gdyż z tym uprawnieniem nie koreluje żaden przepis nakładający obowiązek odniesienia się do niej czy przewidujący określoną odpowiedzialność za uchylenie się od udzielenia odpowiedzi na interwencję*¹¹.

⁹ M. Poślednik, *Interwencja poselska*, op. cit., s. 203–204.

¹⁰ Zob. I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna w sprawie możliwości wglądu do dokumentów spółdzielni mieszkaniowej w związku z interwencją poselską oraz udziału posła w walnym zgromadzeniu członków spółdzielni*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2008, nr 2, s. 107; J. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca obowiązku udzielania przez spółdzielnie mieszkaniowe odpowiedzi na podjętą przez posła interwencję* [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, J. Mordwiłko (red.), Warszawa 2015, s. 610.

¹¹ M. Poślednik, *Interwencja poselska*, op. cit., s. 204.

3. Wobec tak ujętej konstrukcji prawnej interwencji poselskiej, należy postawić pytanie o działania, jakie poseł może podjąć w sytuacji bezskutecznego wystosowania interwencji wobec podmiotu prywatnego.

W pierwszej kolejności należy wskazać na treść art. 20 ust. 3 u.w.m.p.s., który stanowi, że: *Kierownicy organów i jednostek, o których mowa w ust. 1, są obowiązani niezwłocznie przyjąć posła lub senatora, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, oraz udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy.* Można zatem w tym trybie domagać się wyjaśnienia sprawy. Jednak i w tym przypadku brak jest sankcji za niedopełnienie tego obowiązku. Co więcej, także w tym przypadku adresat interwencji może powołać się na konieczność ochrony tajemnicy prawnie chronionej.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nakłada w art. 46 ust. 1 na Prezydium Sejmu obowiązek – obecnie spoczywa on na Marszałku Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 12 regulaminu Sejmu) – udzielania posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwania nad wykonywaniem przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego obowiązków wobec posłów określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu. W tym przypadku przepis ten nie znajdzie zastosowania, gdyż wyraźnie wskazuje on jedynie organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego jako podmioty, w stosunku do których Marszałek może kontrolować wykonywanie tego rodzaju obowiązków.

W konsekwencji należy zauważyć, że praktycznie nie ma prawnej możliwości wyegzekwowania od podmiotu prywatnego obowiązku udzielenia odpowiedzi na podjętą wobec niego interwencję, a jakikolwiek wpływ posła na sprawę leżącą u podstaw podjęcia interwencji jest uzależniony wyłącznie od „siły autorytetu” mandatu przedstawicielskiego.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, co następuje:

1. Ujęte w art. 20 u.w.m.p.s. pojęcie „jednostki gospodarki niepaństwowej” wywołuje trudności interpretacyjne. Szeroka interpretacja tego przepisu, wskazująca, że adresatem interwencji może być podmiot prawa prywatnego, na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r. budzi poważne wątpliwości.

2. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie określa żadnej sankcji za niewywiązanie się z nałożonego przez ustawodawcę obowiązku powiadomienia posła o stanie rozpatrywania sprawy i terminie jej załatwienia, a termin 14-dniowy na udzielenie odpowiedzi ma charakter instrukcyjny.

3. Uprawnienia poselskie wobec adresata interwencji nie są tożsame z prawem do uzyskiwania informacji i materiałów w rozumieniu art. 19 u.w.m.p.s. Prawo to służy bowiem tylko w odniesieniu do wymienionych w tym przepisie organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, spółek z udzia-

łem Skarbu Państwa, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych. Jednocześnie, udzielając posłowi stosownych wyjaśnień, adresat interwencji musi mieć na względzie przepisy dotyczące ochrony informacji prawnie chronionych.

4. Nie ma prawnej możliwości wyegzekwowania od podmiotu prywatnego obowiązku udzielenia odpowiedzi na podjętą wobec niego interwencję, a wpływ posła na sprawę leżącą u podstaw wystosowania interwencji jest uzależniony wyłącznie od „siły autorytetu” mandatu przedstawicielskiego.