

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Możliwość składania przez posłów interpelacji w sprawach dotyczących podmiotów gospodarczych, w stosunku do których prawa z akcji (udziałów) Skarbu Państwa wykonują członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy rządu lub państwowe osoby prawne¹

Prawo dostępu akcjonariusza do informacji dotyczących spółki, zgodnie z Kodeksem spółek handlowych, jest formą wykonywania nadzoru właścicielskiego. Podmiot wykonujący prawa z akcji Skarbu Państwa zobowiązany jest do korzystania z tego uprawnienia w celu ochrony interesów Skarbu Państwa. Procedury interpelacyjne mogą być wykorzystywane do pozyskiwania wyłącznie tych informacji, które adresat interpelacji pozyskał w ramach wykonywania nadzoru właścicielskiego. Procedury te nie mogą jednak służyć do wiążącego oddziaływania na wykonywanie uprawnień związanych z nadzorem właścicielskim.

Słowa kluczowe: interpelacja, poseł, Skarb Państwa, regulamin Sejmu

Possibility for Deputies to submit interpellations in matters concerning business entities in respect of which rights attached to the State Treasury shares are exercised by members of the Council of Ministers, government plenipotentiaries or state legal persons: A shareholder's right of access to information concerning a company, in accordance with the Commercial Companies Code, is a form of exercising ownership supervision. The entity exercising the rights attached to the State Treasury shares is obliged to take advantage of this right in order to protect the interests of the State Treasury. Procedures regarding interpellations may be used only to obtain information that the addressee of the interpellation has obtained in the course of ownership supervisions. However, these procedures cannot serve to incurring a binding effect on the exercise of rights relating to ownership supervision.

Keywords: interpellation, deputy, State Treasury, Standing Orders of the Sejm

Ekspert ds. legislacji BAS ■ wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl ■
<https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie o dopuszczalność składania przez posłów interpelacji (zapytań poselskich) w sprawach dotyczących podmiotów

¹ *Opinia prawna na temat możliwości składania przez posłów interpelacji w sprawach dotyczących podmiotów gospodarczych, w stosunku do których prawa z akcji (udziałów) Skarbu Państwa wykonują członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy rządu lub państwowe osoby prawne* sporządzona 30 stycznia 2019 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAKiU 123/19.

gospodarczych, w stosunku do których prawa z akcji (udziałów) Skarbu Państwa wykonują: Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy rządu lub państwowe osoby prawne.

Wątpliwości w tym zakresie sformułowane są w związku z rozpatrywaniem przez Prezydium Sejmu interpelacji nr 27 955 posła J.G. w sprawie zadłużenia partii Nowoczesna, której adresatem był minister finansów oraz interpelacji nr 28 261 posła A.Ś. z grupą posłów w sprawie wątpliwości związanych z udzieleniem kredytu przez Bank PKO BP dla ówczesnej partii Nowoczesna Ryszarda Petru skierowanej do Prezesa Rady Ministrów. Prezydium Sejmu nie nadało tym interpelacjom biegu z uwagi na niewłaściwość adresata.

Model normatywny interpelacji poselskiej

1. Procedury interpelacyjne są klasycznymi instrumentami kontroli w nowożytnych systemach parlamentarnych. Ich istnienie stanowi warunek *sine qua non* dla należytej realizacji funkcji kontrolnej parlamentu. Ewolucja tych procedur doprowadziła do wykształcenia się instytucji, której podstawowe funkcje wiążą się z: inicjowaniem krytyki rządu związanej z możliwością egzekwowania odpowiedzialności politycznej (funkcja kontroli politycznej), uzyskiwaniem informacji o pracach rządowych (funkcja informacyjna) oraz sygnalizowaniem egzekutywie konkretnych spraw wymagających załatwienia (funkcja interwencyjna)². Podstawą wykonywania przez posłów uprawnień interpelacyjnych na gruncie obowiązującej Konstytucji jest art. 115, którego dwa ustępy wyznaczają podstawowe zasady i zakres interpelacji i zapytań poselskich oraz pytań w sprawach bieżących: *Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni* (ust. 1). *Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu* (ust. 2).

W doktrynie panuje powszechne przekonanie o ułomności unormowania zawartego w ustawie zasadniczej. Lakoniczność brzmienia art. 115 pozostawia otwarte wiele kwestii interpretacyjnych oraz przesądza o tym, że praktyczny kształt tych procedur określać musi regulamin Sejmu³. Stanowisko takie znajduje również potwierdzenie w treści art. 14 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 7 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799),

² L. Garlicki, Komentarz do art. 115, teza 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2000; J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 213.

³ L. Garlicki, Komentarz do art. 115, teza 5, *op. cit.*; W. Skrzydło, *Konstytucja RP, Komentarz*, Kraków 1998, s. 117; E. Gierach, Komentarz do art. 115 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 435.

w myśl którego: *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.*

2. Zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu interpelacja jest żądaniem przedstawienia informacji w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem i wynikające zeń pytania oraz powinna być skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego. Pismo zawierające interpelację składa się na ręce Marszałka Sejmu, który przekazuje ją interpelowanemu. Odpowiedź na interpelację powinna być udzielona w formie pisemnej nie później niż w terminie 21 dni od dnia otrzymania interpelacji. Marszałek Sejmu przesyła interpelantowi odpis odpowiedzi, a jej tekst ogłasza w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu. W razie uznania odpowiedzi za niezadowalającą interpelant może zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem dodatkowych wyjaśnień na piśmie, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi. Z wnioskiem takim można wystąpić tylko raz, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niezadowalającej odpowiedzi. Dodatkowe wyjaśnienia udzielane są przez interpelowanego w terminie 21 dni od dnia otrzymania żądania dodatkowych wyjaśnień (art. 192–193 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 (art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu). Do zapytań poselskich stosuje się odpowiednio przepisy określające procedurę składania interpelacji oraz tryb odpowiedzi na interpelacje (art. 192 ust. 2–7 i art. 193 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu), z tą różnicą jednak, że do zapytań poselskich nie ma zastosowania procedura uznawania odpowiedzi na interpelację za niezadowalającą (art. 193 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Analiza praktyki parlamentarnej prowadzi do wniosku, że na przestrzeni ostatnich kilku kadencji Sejmu stopniowo zaciera się różnica między interpelacją a zapytaniem poselskim. Ogólnikowy charakter kryteriów różnicujących („sprawa o zasadniczym charakterze” vs. „sprawa jednostkowa”) powoduje, że ich praktyczna aplikacja ma charakter immanentnie uznaniowy⁴. W konsekwencji w annałach sejmowych odnotować można wiele interpelacji dotyczących spraw o charakterze jednostkowym. Sygnalizowana wątpliwość dotyczy jednak innej kwestii. Nie chodzi bowiem o to, czy sprawy dotyczące podmiotów gospodarczych, w stosunku do których prawa z akcji (udziałów) Skarbu Państwa wykonują członkowie rządu lub inni podlegający im urzędnicy, mają charakter

⁴ Zob. K. Grajewski, Komentarz do art. 195 [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 860–861.

zasadniczy i wiążą się z problemami dotyczącymi polityki państwa czy też są sprawami jednostkowymi związanymi z realizacją zadań publicznych przez administrację rządową. Istota wątpliwości wiąże się z pytaniem, czy tego rodzaju kwestie, niezależnie od tego czy stanowią sprawę „zasadniczą”, czy „jednostkową”, w ogóle mieszczą się w zakresie właściwości podmiotów, na których ciążyą obowiązki wynikające z procedur interpelacyjnych.

3. W piśmiennictwie wskazuje się, że przedmiotem interpelacji może być wyłącznie sprawa, która mieści się w sferze kompetencji ich adresata. Musi on bowiem mieć wiedzę niezbędną dla udzielenia odpowiedzi na postawione pytania⁵. Wskazuje się też, że przedmiotem procedur interpelacyjnych nie mogą być sprawy wykraczające poza zakres odpowiedzialności Rady Ministrów i jej poszczególnych członków, przy czym zakres tej odpowiedzialności obejmuje zarówno wykonywanie kompetencji przyznanych im bezpośrednio, jak również nadzór nad działalnością urzędów centralnych, wojewodów i innych ogniw administracji rządowej⁶.

W związku z treścią art. 146 Konstytucji trzeba przyjąć, że przedmiotem interpelacji (zapytań) mogą być wszystkie sprawy objęte zakresem zadań wykonawczych wymienionych w ust. 4. Mając na uwadze, że jednym z nich jest ochrona interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4), należy przyjąć, że procedury interpelacyjne mogą dotyczyć kwestii związanych z wykonywaniem tego zadania. Obszar poddany procedurom interpelacyjnym nie obejmuje wyłącznie sfery działań władczych państwa (sfera imperium). Nie ma żadnych podstaw normatywnych, by uznać, że przedmiotem interpelacji (zapytania) nie mogą być sprawy dotyczące sfery dominium, w tym również wykonywanie przez członków Rady Ministrów lub podlegające im podmioty praw z akcji (udziałów) Skarbu Państwa. Sfera kontroli sejmowej (art. 95 ust. 2 Konstytucji) nie ogranicza się bowiem do działań podejmowanych przez Radę Ministrów wyłącznie w formie wykonywania kompetencji władczych, ale obejmuje również czynności dokonywane w sferze prawa prywatnego w ramach ochrony interesów Skarbu Państwa.

4. Prezentowane stanowisko nie przesądza jednak kwestii, która stanowi temat opinii. Prawo Sejmu i posłów do uzyskiwania w trybie procedur interpelacyjnych informacji dotyczących wykonywania praw z akcji Skarbu Państwa nie jest bowiem tożsame z dostępem w tym trybie do informacji o działaniach podejmowanych przez podmiot gospodarczy, którego akcjonariuszem jest Skarb Państwa. W tym kontekście istotne jest również to, że parlamentarzyści – w ramach wykonywania mandatu – mają prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność spółek z udziałem Skarbu Państwa, z zachowaniem zasad wynikających z przepisów o tajemnicy prawnie chronionej i pod warunkiem, że

⁵ L. Garlicki, Komentarz do art. 115, teza 9, *op. cit.*; E. Gierach, Komentarz do art. 115, *op. cit.*, s. 438.

⁶ L. Garlicki, Komentarz do art. 115, teza 9, *op. cit.*

działanie takie nie narusza dóbr osobistych innych osób (art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Omawiane uprawnienie nie może jednak stanowić argumentu na rzecz tezy, że informacje dotyczące spółek z udziałem Skarbu Państwa mogą być pozyskiwane w trybie procedur interpelacyjnych za pośrednictwem podmiotu wykonującego prawa z akcji należących do Skarbu Państwa. „Bezpośredni” dostęp na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora jest przywilejem rodzajowo odrębnym od prawa do interpelacji i zapytań. Treść art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie określa zakresu obowiązków adresatów procedur interpelacyjnych. Kwestia ta nie jest w ogóle przedmiotem unormowań zawartych w tym przepisie.

5. Zakres dostępu akcjonariusza (Skarbu Państwa) do informacji o spółce rozpatrywać należy w kontekście uprawnień wynikających z art. 428–429 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1577, ze zm.; dalej: k.s.h.)⁷. Dostęp akcjonariusza do informacji dotyczących spółki może być realizowany w dwóch formach. Podczas walnego zgromadzenia zarząd spółki zobowiązany jest do udzielenia akcjonariuszowi na jego żądanie informacji dotyczących spółki, jeżeli jest to uzasadnione dla oceny sprawy objętej porządkiem obrad (art. 428 § 1 k.s.h.). W omawianym przypadku, jeżeli przemawiają za tym ważne powody, odpowiedź może być udzielona na piśmie poza walnym zgromadzeniem. W takiej sytuacji zarząd jest zobowiązany udzielić informacji nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zgłoszenia żądania podczas walnego zgromadzenia (art. 428 § 5 k.s.h.). Prawo akcjonariusza do dostępu do informacji dotyczących spółki nie jest jednak absolutne. Zarząd ma obowiązek odmowy udzielenia informacji, jeżeli mogłoby to wyrządzić szkodę spółce, spółce z nią powiązanej albo spółce lub spółdzielni zależnej, w szczególności przez ujawnienie tajemnic technicznych, handlowych lub organizacyjnych przedsiębiorstwa (art. 428 § 2 k.s.h.). Ponadto członek zarządu może odmówić udzielenia informacji, jeżeli udzielenie informacji mogłoby stanowić podstawę jego odpowiedzialności karnej, cywilnoprawnej bądź administracyjnej (art. 428 § 3 k.s.h.). Wniosek o udzielenie informacji może zostać również zgłoszony poza walnym zgromadzeniem. W takiej sytuacji zarząd może udzielić akcjonariuszowi informacji na piśmie przy uwzględnieniu wskazanych wyżej ograniczeń wynikających z przepisu § 2 (art. 428 § 6 k.s.h.).

⁷ W dalszych rozważaniach pomijam problematykę dostępu do informacji objętych obowiązkami wynikającymi z: art. 69 (obowiązek składania rocznego sprawozdania finansowego do rejestru sądowego) i art. 70 (obowiązek ogłaszania rocznego sprawozdania finansowego) ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz.U. 2018, poz. 395, ze zm. Pomijam także odmienności związane z dostępem administracji rządowej do informacji dotyczących spółki, które wynikają z ustawy z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, Dz.U. 2016, poz. 2012.

W przypadku spółek publicznych pewne odrębności w zakresie obowiązków informacyjnych wynikają z ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 512; dalej: u.o.p.), a także ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2286, ze zm.; dalej: u.o.i.f). W piśmiennictwie przyjmuje się, że w spółkach publicznych realizacja uprawnień z art. 428 k.s.h. podlega szczególnym ograniczeniom, dalej idącym niż wymienione w art. 428 § 2 i 3. Akcjonariusz w trybie art. 428 § 1 lub 6 nie może żądać przekazania informacji stanowiących informację poufną w rozumieniu art. 3 pkt 52 u.o.i.f., jak również informacji będących przedmiotem pozostałych obowiązków informacyjnych spółki – informacji bieżących i okresowych (art. 66 ust. 1 u.o.p.)⁸.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że dostęp podmiotu wykonującego prawa z akcji Skarbu Państwa do informacji dotyczących spółki jest elementem wykonywania przez Skarb Państwa nadzoru właścicielskiego. Zakres tego dostępu limitowany jest obowiązkiem zachowania przez zarząd w poufności tych informacji, które mogłyby wyrządzić szkodę spółce w związku z ujawnieniem tajemnic prawnie chronionych.

6. Procedury interpelacyjne są formą pozyskiwania informacji w ramach sprawowania przez Sejm funkcji kontrolnej nad systemem organizacyjnym Rady Ministrów. Działania podejmowane w ramach kontroli parlamentarnej respektować muszą jednak ograniczenia wynikające z zasady podziału władz. Kontrola nie może przeradzać się w gestię. Procedury interpelacyjne służą zatem pozyskiwaniu informacji o działalności podmiotów kontrolowanych oraz przekazywaniu tym podmiotom sugestii parlamentu, jednak nie mogą zakładać wiążącego oddziaływania na sferę jednostkowych rozstrzygnięć stanowiących domenę władzy wykonawczej. Stanowisko odmienne zacierałoby granice między kontrolą a współdecydowaniem. Celem tych procedur jest pozyskiwanie informacji objętych odpowiedzialnością podmiotu interpelowanego, a zatem obejmuje zarówno sferę imperium, jak i dominium. Zakres dostępu do informacji w obu tych sferach kształtuje się jednak inaczej. W sferze aktów władczych interpelacja pozwala na dostęp do informacji, które dotyczą wszystkich podmiotów podlegających adresatowi interpelacji. Zakres jego odpowiedzialności obejmuje bowiem nie tylko odpowiedzialność za działania własne, ale również za działania podmiotów podlegających jego kierownictwu. W sferze dominium interpelacja pozwala wyłącznie na pozyskiwanie informacji dotyczących działań podejmowanych przez podmiot interpelowany. Zakres odpowiedzialności adresata interpelacji w tym przypadku obejmuje bowiem wyłącznie działania, które podjął on

⁸ Por. T. Sójka, *Prawo do informacji dominującego akcjonariusza spółki publicznej – ograniczenia przedmiotowe* [w:] *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, red. A Kidyba, Warszawa 2015, s. 142.

(lub zaniechał) w celu ochrony interesów Skarbu Państwa, jednak nie obejmuje odpowiedzialności za działania podmiotów gospodarczych, których Skarb Państwa jest akcjonariuszem (udziałowcem). W tej sferze adresat interpelacji może zostać zobligowany do zdania sprawy z podjętych działań (zaniechań), nie może jednak zostać zobowiązany do podjęcia określonych czynności jednostkowych.

Podsumowanie

Prawo dostępu akcjonariusza do informacji dotyczących spółki w trybie art. 428–429 k.s.h. jest formą wykonywania nadzoru właścicielskiego. Podmiot wykonujący prawa z akcji Skarbu Państwa zobowiązany jest do korzystania z tego uprawnienia wyłącznie w celu ochrony interesów Skarbu Państwa. Analiza dopuszczalności składania przez posłów interpelacji (zapytań) w sprawach podmiotów gospodarczych, w stosunku do których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują członkowie Rady Ministrów (lub podmioty im podległe), prowadzi do wniosku, że procedury interpelacyjne mogą być wykorzystywane do pozyskiwania wyłącznie tych informacji, które adresat interpelacji pozyskał w ramach wykonywania nadzoru właścicielskiego. Procedury interpelacyjne nie mogą jednak służyć do wiążącego oddziaływania na wykonywanie uprawnień związanych z nadzorem właścicielskim. Jeżeli zatem podmiot interpelowany dysponuje informacją, którą chce pozyskać poseł interpelujący, to powinien ją udostępnić. Interpelacja dotycząca spraw podmiotów gospodarczych, w stosunku do których adresat interpelacji wykonuje prawa z akcji Skarbu Państwa, nie rodzi jednak obowiązku korzystania z uprawnień związanych z nadzorem właścicielskim z art. 428–429 k.s.h.

Bibliografia

- Garlicki L., Komentarz do art. 115, teza 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Gierach E., Komentarz do art. 115 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Grajewski K., Komentarz do art. 195 [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Skrzydło W., *Konstytucja RP. Komentarz*, Kraków 1998.
- Sójka T., *Prawo do informacji dominującego akcjonariusza spółki publicznej – ograniczenia przedmiotowe* [w:] *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.