OPINIE, GLOSY, RECENZJE

PRZEGŁĄD SEJMOWY

nr 4(153)/2019, s. 129–139; <https://doi.org/10.31268/PS.2019.55>

OPINIE

1*

W SPRAWIE OBOWIĄZKU UDZIELANIA POSŁOM INFORMACJI PRZEZ PRZEDSTAWICIELI ORGANÓW PAŃSTWOWYCH

ON THE OBLIGATION TO PROVIDE DEPUTIES WITH INFORMATION BY REPRESENTATIVES OF STATE ORGANS

The opinion refers to a number of problems related to the statutory obligation to provide Deputies with information by representatives of state organs. The most important of the analyzed issues is the matter of legal measures at the disposal of a Deputy who decides that organs of the state do not realize or improperly realize their obligations in the scope of providing information on their activity.

Słowa kluczowe: poseł, mandat poselski, marszałek Sejmu, Prezydium Sejmu, Państwowa Inspekcja Pracy

Key words: Deputy, Deputy's mandate, Marshal of the Sejm, Presidium of the Sejm, Chief Labour Inspectorate

I. TEZY OPINII

1. Konstytucyjna zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wskazuje, że realizacja uprawnień posłów (i senatorów) do uzyskiwania informacji od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych (w tym osób kierujących centralnymi organami państwa) oraz samorządowych (art. 16 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora; dalej: u.w.m.p.s.) powinna następować w sposób dokładny, zgodny z prawdziwym stanem rzeczy i bez nieuzasadnionej zwłoki. Trudno jednak abstrakcyjnie wskazać zarówno stopień dokładności odpowiedzi, jak i konkretny termin jej udzielenia. Odmienne jest w sytuacji tzw. interwencji poselskiej, ponieważ w ustawie wyznaczono w tym przypadku termin 14 dni na powiadomienie posła o stanie rozpatrywanej sprawy.

* Opinia została napisana 28 marca 2019 r. (*przyp. red.*).

2. Realizowanie przez właściwe organy i instytucje obowiązków wobec posłów i senatorów wynikających z art. 16, 19, 20 i 24 u.w.m.p.s., w szczególności zaś powinności udzielania im informacji w określonych sprawach związanych z wykonywaniem mandatu, nie została w ustawie obwarowana żadnymi szczególnymi sankcjami w przypadku ich niewykonywania lub niewłaściwego wykonywania. Oznacza to, że w takich przypadkach trzeba korzystać z rozwiązań przewidzianych w odrębnych przepisach dotyczących funkcji kontrolnej Sejmu oraz kontroli i nadzoru nad działalnością określonych organów i instytucji.

3. W ramach wykonywania zadania czuwania nad wykonaniem obowiązków wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz inne jednostki organizacyjne marszałek Sejmu nie ma żadnych szczególnych kompetencji. Ponieważ marszałek ma w tym zakresie przede wszystkim udzielać posłom pomocy w ich pracy, to wykonanie tego zadania polegać może na czynnościach materialno-technicznych, tj. zwracaniu się do właściwych organów lub też organów nadzoru z prawnie niewiązującymi wystąpieniami, przekazywaniu sygnałów od posłów o niewykonywaniu tych obowiązków właściwym komisjom sejmowym ewentualnie wskazywaniu posłom dostępnych im prawnych środków działania, mających na celu wyegzekwowanie tych powinności. Również Prezydium Sejmu, które ustawowo zobowiązane jest do udzielania posłom i senatorom pomocy w wykonywaniu przez nich mandatów oraz czuwania nad wykonywaniem wobec nich obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu przez organy państwowe i samorządu terytorialnego i podporządkowane im jednostki, nie ma żadnych szczególnych kompetencji władczych w zakresie realizacji wspomnianego wcześniej obowiązku.

4. Wobec braku odpowiedzi na skierowane przez posła do ministra lub przedstawicieli określonych organów albo instytucji (w tym urzędów centralnych) pisemne żądanie udzielenia informacji lub wyjaśnień w określonych sprawach rozważać można podjęcie następujących działań prawnych:

a) ponowienie przez posła żądania udostępnienia mu informacji bezpośrednio podczas wizyty w organie jednostki administracji rządowej lub samorządu terytorialnego połączonej z osobistym wstępem posła do jej pomieszczeń i bezpośrednią rozmową z osobą sprawującą funkcję organu wykonawczego danej jednostki;

b) zwrócenie się do właściwej komisji sejmowej, która może również zażądać informacji, a w przypadku członków Rady Ministrów oraz głównego inspektora pracy zwrócić się z dezyderatem, w którym będzie zawarty postulat należytego wykonywania przez nich obowiązków co do udzielania posłom informacji i wyjaśnień;

c) wystąpienie ze skargą na nienależyte wykonywanie zadań w zakresie udzielania posłom informacji w trybie art. 227 i n. kodeksu postępowania administracyjnego [dalej: k.p.a.];

d) jeśli chodzi o wyjaśnienia od ministrów, poseł może ponowić żądanie udzielenia informacji w formie interpelacji, zapytania lub pytania w sprawach bieżących;

f) wystąpienie przez posła o udzielenie żądanych informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

5. Państwowa Inspekcja Pracy i główny inspektor pracy nie są instytucjami, co do których poseł mógłby podjąć czynności opisane w art. 19 ust. 1 i art. 20 u.w.m.p.s. Stąd też poseł nie ma właściwie możliwości dokonania żadnych czynności sprawdzających, tj. umożliwiających osobiste ustalenie, czy przekazane mu informacje są wyczerpujące i odpowiadają rzeczywistej sytuacji.

II. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na szereg pytań dotyczących obowiązku udzielania posłom informacji w trybie określonym w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1799). W szczególności chodzi o to, czy odpowiedź ministra lub „osoby kierującej urzędem centralnym” powinna być wyczerpująca i szczegółowa oraz jaki jest termin na jej udzielenie, a ponadto czy udzielenie odpowiedzi wprowadzającej w błąd lub niepełnej (ogólnikowej) rodzi jakąś odpowiedzialność. W zleceniu postawiono jeszcze pytanie: Do kogo można zwracać się ze skargami w tych sprawach i czy posłowi przysługują jakieś środki prawne w sytuacji, gdy odpowiedź jest wymijająca lub ogólnikowa?

W zleceniu opisano pewną szczególną sytuację związaną z brakiem odpowiedzi głównego inspektora pracy na kierowane do niego zapytania. W tym kontekście został sformułowany problem, czy przepisy dają posłowi podstawę do „wykonania czynności sprawdzających”, względnie czy istnieje inna procedura, która pozwalałaby na takie sprawdzenie.

2. Należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawy z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie obowiązku udzielania przez organy władzy publicznej sformułowane zostały w sposób, który utrudnia ich interpretację i stosowanie. Ustawa ta została uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i szereg jej postanowień budzi zastrzeżenia co do zgodności z ustawą zasadniczą, a konkretnie art. 10, art. 95 ust. 2 oraz art. 115 (*vide* A. Szmyt, *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji*, Gdańsk 2015, s. 48). Niemniej jednak w obowiązującym stanie prawnym należy je traktować jako istotne elementy służące „skutecznemu wykonywaniu mandatu poselskiego”. Problemy interpretacyjne wywołuje „rozdzielenie” obowiązków informacyjnych wobec posłów na kilka przepisów, które różnie regulują zakres podmiotowy i przedmiotowy tych obowiązków i to według nieprecyzyjnych kryteriów.

Wspomniana ustawa nie została dostosowana do licznych zmian, jakie wprowadzono do porządku prawnego od 1996 r. Okoliczności te wielokrotnie podkreślano w licznych opiniach Biura Analiz Sejmowych dotyczących bardzo wielu konkretnych problemów, jakie wynikały w praktyce z treści art. 16, 19 i 20 u.w.m.p.s.

III. UZASADNIENIE I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Zgodnie z art. 106 konstytucji warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa. Ustawodawca, realizując tę dyspozycję konstytucyjną, przewidział w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora szereg obowiązków szeroko

rozumianych instytucji władzy publicznej dotyczących — ogólnie rzecz biorąc — udzielania posłom informacji o ich działalności. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.w.m.p.s. posłowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich. Natomiast zgodnie z art. 19 uprawnienia posłów i senatorów są nawet większe, ponieważ mają oni prawo — jeżeli nie naruszają dóbr osobistych innych osób — do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Niezależnie od tego poseł może również podjąć tzw. interwencję, co oznacza, że organy i jednostki organizacyjne, wobec których poseł lub senator podjął interwencję, są zobowiązane najpóźniej w ciągu 14 dni powiadomić posła o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem ostatecznie ją załatwić (art. 20 ust. 1 i 2 u.w.m.p.s.). Poza tym kierownicy organów i jednostek, do których można skierować interwencję, są zobowiązani niezwłocznie przyjąć posła, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, oraz udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy (art. 20 ust. 3 u.w.m.p.s.).

Zasygnalizowane „rozcłonkowanie” regulacji dotyczących obowiązków informacyjnych instytucji publicznych wobec posłów łączy się z pewną różnicą wynikającą z systematyki ustawy. Otóż art. 16 został umiejscowiony w rozdziale trzecim, który został zatytułowany „Prawa i obowiązki posłów i senatorów w Sejmie i w Senacie” ustawy, natomiast art. 19 i 20 w rozdziale czwartym „Inne prawa i obowiązki posłów i senatorów”. Na tej podstawie formułuje się wniosek, że z uprawnień wskazanych w art. 16 u.w.m.p.s. poseł powinien korzystać w związku ze swoją aktywnością w Sejmie i jego organach (głównie chodzi o przygotowanie wystąpień w izbie i w komisjach, przygotowanie projektów ustaw lub uchwał, jak również propozycji poprawek do nich; *vide* art. 14 ustawy), natomiast w przypadku art. 19 i art. 20 tego rodzaju związek nie jest istotny. Należy też podkreślić, że posłowie mają m.in. ustawowy obowiązek przyjmowania opinii, postulatów i wniosków wyborców oraz ich organizacji i brania ich pod uwagę w swojej działalności parlamentarnej (art. 21 ust. 1). Oznacza to, że poseł jest w pełni uprawniony do korzystania ze swoich ustawowych uprawnień, jeżeli — po analizie postulatów wyborców — uważa to za potrzebne. Ponadto może korzystać ze swoich uprawnień wynikających z art. 19–20 u.w.m.p.s. również w wyniku otrzymania sygnałów od wyborców. Zwraca się jednak uwagę, że precyzyjne określenie granicy między działalnością w Sejmie a inną „pozasejmową” działalnością posłów nie jest w praktyce możliwe (*vide* K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 218).

W kontekście pytań zadanych w zleceniu należy podkreślić, że zakres obowiązków informacyjnych wobec posłów istotnie różni się w zależności od tego, kto jest

adresatem poselskich wniosków. W szczególności podmioty wskazane w art. 19 ustawy mają obowiązek przekazywania posłom nie tylko informacji (wyjaśnień), ale także udostępnienia im materiałów. W literaturze wskazuje się, że pod pojęciem „materiały” należy rozumieć nośniki (dokumenty, przedmioty lub ich części), które pozwalają na dekodowanie informacji na podstawie zawartych w nich danych (K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 275–276). Obowiązki wynikające z art. 16 u.w.m.p.s. nie dotyczą tak pojmowanych materiałów.

2. Obowiązków instytucji publicznych wobec posłów nie należy traktować w sposób formalistyczny, są one bowiem konkretyzacją ogólnej powinności udzielania posłom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji (art. 24 ust. 1 u.w.m.p.s.). Co prawda tego rodzaju obowiązek wyraźnie sformułowano w odniesieniu do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, jednak należałoby go — na zasadzie analogii — stosować również w odniesieniu do innych instytucji władzy publicznej w zakresie ich obowiązków wobec posłów. Trzeba też zwrócić uwagę, że regulamin prac Rady Ministrów nakłada na organy administracji rządowej obowiązek rzetelnego i terminowego wypełniania obowiązków wobec Sejmu i Senatu wynikających z ustaw oraz regulaminów Sejmu i Senatu (§ 161 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin prac Rady Ministrów; tekst jedn. M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

Ponadto — zgodnie z konstytucyjną zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych — realizacja uprawnień posłów (i senatorów) do uzyskiwania informacji od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych (w tym osób kierujących centralnymi organami państwa) oraz samorządowych powinna być prowadzona dokładnie, zgodnie z prawdziwym stanem rzeczy i bez nieuzasadnionej zwłoki. Trudno jednak abstrakcyjnie wskazać zarówno stopień dokładności odpowiedzi, jak i konkretny termin jej udzielenia. Zależy to od wielu różnych czynników, przede wszystkim od charakteru informacji, których domaga się poseł, ograniczeń w ich udzielaniu wynikających z przepisów szczególnych, konieczności przetworzenia posiadanych materiałów, obciążenia innymi zadaniami *etc.*

Odmienne jest w przypadku tzw. interwencji poselskiej, ponieważ w ustawie wyznaczono termin 14 dni na powiadomienie posła o stanie rozpatrywanej sprawy (art. 20 ust. 2 u.w.m.p.s.). Natomiast jeśli poseł osobiście przybył do określonej jednostki organizacyjnej w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania mandatu, udzielenie informacji i wyjaśnień powinno nastąpić niezwłocznie (art. 20 ust. 3 u.w.m.p.s.).

3. W ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie wskazano formy, w jakiej poseł ma się zwrócić o udzielenie informacji lub wyjaśnień albo o udostępnienie materiałów. Wobec tego należy przyjąć, że dopuszczalna jest każda forma, jeśli pozwala ona określić sprawę, w której zwraca się poseł, oraz ustalić, że z wnioskiem (interwencją) występuje rzeczywiście osoba pełniąca funkcję posła. W literaturze prawa parlamentarnego wskazuje się też, że: „występując do jakiegoś podmiotu, poseł powinien

wskazać podstawę prawną tego wystąpienia, tak by nie było wątpliwości, jakie obowiązki ma wobec posła dany podmiot” (I. Galińska-Rączy, *Czy można traktować jako skargę poselską interwencję posła skierowaną do instytucji w imieniu obywatela?*, [w:] *Status posła. Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2007, s. 454–455).

Niezależnie od tego należy stwierdzić, że brak jakiejkolwiek odpowiedzi na pismo posła zawierające żądanie udzielenia informacji stanowi naruszenie przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Z powołanych wcześniej przepisów wynika bowiem, że nawet w sytuacji, gdy przepisami szczególnymi wyłączono dopuszczalność udostępnienia posłom określonych informacji, adresaci wniosków mają powinność udzielenia odpowiedzi, przekazania jakichkolwiek informacji o stanie załatwienia sprawy i wskazania przepisów szczególnych, które uniemożliwiają udzielenie bardziej wyczerpujących wyjaśnień.

Trzeba też zauważyć, że w ustawie o wykonywaniu mandatu nie przewidziano żadnej regulacji na wypadek sytuacji, gdy instytucje zobowiązane nie wykonują lub też wykonują w sposób niepełny swoje powinności. Jak się wskazuje: „Wymienione przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu nie wskazują sposobu egzekwowania naruszenia postanowień ustawy przez organa (podmioty), wobec których posłom przysługują określone prawa i które to podmioty mają jednocześnie obowiązek określonego postępowania czy zachowania wobec posłów. W ustawie o wykonywaniu mandatu nie ma przepisu analogicznego do nieobowiązującego art. 22 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, który stanowił, że uchybienia pracowników zatrudnionych w organach samorządu terytorialnego w zakresie udzielania posłom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu obowiązków poselskich stanowią naruszenie obowiązków pracowniczych w rozumieniu prawa pracy” (I. Galińska-Rączy, *W jaki sposób poseł może egzekwować naruszenie przez prezydenta miasta art. 16 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora?*, [w:] *Status posła...*, s. 343). W przepisach ustawy o wykonywaniu mandatu nie zawarto też żadnej sankcji za nieterminowe wywiązanie się z obowiązków informacyjnych wobec posłów. W odniesieniu do art. 20 ustawy w literaturze formułuje się pogląd, zgodnie z którym: „Termin 14-dniowy należy traktować jako termin instrukcyjny, a obowiązek nałożony na organa nie może być wyegzekwowany inaczej, jak jedynie przez «obowiązkowość organu»” (J.M. Karolczak, *Możliwość wyegzekwowania od organu, w którym poseł podjął interwencję, realizacji treści art. 20 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła...*, s. 426). Oznacza to, że powołane wcześniej przepisy można określić jako *leges imperfectae*, brak bowiem prawnych konsekwencji za ich nieprzestrzeganie. W ustawie nie wskazano bowiem ani sankcji karne, ani dyscyplinarnych czy też finansowych, nie przewidziano też form „przymuszenia do wykonania” czy też „wykonania zastępczego”. Nie oznacza to jednak, że konsekwencji takich w ogóle nie ma. Można je bowiem znaleźć w innych aktach prawnych dotyczących kontroli sejmowej.

4. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 12 regulaminu Sejmu marszałek udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwa nad wykonaniem wobec posłów —

przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne — obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Przepis ten wynika z zadania marszałka Sejmu, który ma strzec praw Sejmu (art. 110 konstytucji). Jeżeli inne instytucje władzy publicznej nie realizują swoich konstytucyjnych lub ustawowych powinności wobec posłów, należy to uznać za pośrednie naruszenie praw Sejmu. Problemem jest to, że za tak określonym zadaniem marszałka nie idą żadne dodatkowe uprawnienia czy kompetencje. Jak wskazuje się w literaturze w realizacji omawianego zadania, „Marszałek Sejmu nie został wyposażony w prawo podejmowania działań o charakterze władczym (zwłaszcza wobec organów samorządu terytorialnego)” (*vide* I. Galińska-Rączy, *W jaki sposób...*, s. 344). Marszałek Sejmu przedstawia, co prawda, „okresowe oceny wykonania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów, a wnioski w tym zakresie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów, prezydiom komisji sejmowych oraz posłom”, ale nie wynikają z tego również żadne władcze kompetencje. Marszałek może jednak uwzględnić w takiej ocenie konkretne informacje pochodzące od posłów.

Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 1 u.w.m.p.s. Prezydium Sejmu udzielać powinno posłom pomocy w wykonywaniu przez nich mandatów, czuwać nad wykonywaniem wobec nich obowiązków określonych w ustawie przez organy państwowe i samorządu terytorialnego oraz podporządkowane im jednostki. Każdy poseł ma ustawowe uprawnienie do zwrócenia się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy (art. 14 ust. 1 pkt 3 u.w.m.p.s.). Wystąpienie posła może także dotyczyć problemu niewypełniania przez właściwe organy obowiązków informacyjnych wobec niego.

Zarówno marszałek Sejmu, jak i Prezydium mogą przekazać sprawę podniesioną w piśmie posła, a związaną z niewykonywaniem obowiązków informacyjnych do właściwej komisji sejmowej. W zakresie opisanym w zleceniu byłaby to Komisja Kontroli Państwowej, do której należą sprawy działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy, a także przeprowadzanie okresowych ocen działalności Państwowej Inspekcji Pracy (pkt 3 załącznika do regulaminu Sejmu). Komisja ta mogłaby sama wystąpić w trybie art. 16 ust. 2 u.w.m.p.s. do głównego inspektora pracy o stosowne informacje i wyjaśnienia, a nawet zwrócić się do niego z dezyderatem, w którym byłby zawarty postulat należytej (bardziej wnikliwej, szybszej) realizacji obowiązków wynikających z art. 16 ust. 1 ustawy (art. 159 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Należy dodać, że również sam poseł może zwrócić się do właściwej komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy (art. 14 ust. 1 pkt 4 u.w.m.p.s.).

5. Kolejną możliwością, którą poseł może wykorzystać w celu uzyskania od właściwego organu władzy publicznej wyjaśnienia lub informacji, jest złożenie skargi zgodnie z przepisami działu VIII k.p.a. Znajdują one zastosowanie właściwie do wszystkich organów państwowych oraz organów państwowych jednostek organizacyjnych, niezależnie od tego, czy należą one do administracji rządowej, czy nie. Przedmiotem takiej skargi może być w szczególności nienależyte wykonywanie

zadań przez właściwe organy, a także naruszenie praworządności (art. 227 k.p.a.). Z art. 237 § 2 tego kodeksu wynika jednoznacznie, że posłowie mogą wносить skargi we własnym imieniu albo przekazywać organom państwowym do załatwienia skargi innych osób. Jest to inna forma działania parlamentarzystów niż interwencja poselska. Jak się wskazuje w literaturze, „Wystąpienia poselskie podejmowane w trybie art. 20 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora mają mimo pozornego podobieństwa inny charakter niż skargi, jakie może wносить poseł w trybie tzw. postępowania administracyjnego ogólnego uregulowanego w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 221–259)” (*confer* I. Galińska-Raczy, *W jaki sposób...*, s. 454). Jak już wskazano, brak odpowiedzi na wniosek posła o wyjaśnienia i informacje stanowi nienależyte wykonywanie ustawowych obowiązków. Zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organów centralnych i ich kierowników (z wyjątkiem ministrów) jest organ, któremu określona instytucja lub osoba podlega (art. 229 pkt 9 k.p.a.).

W kontekście drugiej części zlecenia dodać należy, że Państwowa Inspekcja Pracy [dalej: PIP] podlega Sejmowi (art. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 623). Stąd też Sejm byłby instytucją właściwą do rozpatrzenia skargi na działalność tej Inspekcji.

6. W sytuacji, gdy zobowiązane organy nie odpowiadają posłom na ich wnioski o udostępnienie informacji, pewną możliwość działania dają przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 330, ze zm.). Poseł może „ponowić” swój wniosek o udzielenie mu informacji, wyraźnie powołując się na przepisy tej ustawy. Nie trzeba przy tym wykazywać interesu prawnego lub faktycznego w ich uzyskaniu. Dopuszczalność występowania przez posłów z wnioskami w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej została potwierdzona w orzecznictwie sądowym. „W przypadku złożenia przez parlamentarzystę wniosku o udzielenie informacji podmiot prowadzący postępowanie obowiązany jest ustalić, czy w ramach tego postępowania wnioskodawca występuje jako osoba fizyczna korzystająca jak każda inna z prawa dostępu do informacji publicznej przewidzianego w art. 61 Konstytucji i w u.d.i.p., czy też jako funkcjonariusz publiczny korzystający z uprawnień przewidzianych treścią art. 16 i 19 ustawy z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 979/16, Lex nr 2226839).

Działanie takie ma istotne dodatkowe — w porównaniu z ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora — skutki. Po pierwsze, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, zasadniczo nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Po drugie, w tym przypadku nieudostępnienie informacji może pociągać za sobą odpowiedzialność karną przewidzianą w art. 23 powołanej ustawy, zgodnie z którym: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności

albo pozbawienia wolności do roku”. W tym przypadku wyraźnie określono sankcję za niedopełnienie obowiązku udzielania informacji.

7. W przypadku nieudzielenia posłowi informacji należy rozważyć dopuszczalność złożenia tzw. skargi na bezczynność do właściwego miejscowo wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.), sąd taki jest właściwy w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4, a odpowiednio do punktu 4 tego przepisu do kognicji sądów administracyjnych należy „rozpatrywanie skarg na 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 kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa, jak również postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”. Udzielenie posłowi informacji, a w przypadku interwencji powiadomienie posła o stanie rozpatrywanej sprawy, jest inną czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień wynikających z przepisów prawa. W tym zakresie nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Uprawniony do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny (art. 50 § 1). Oczywiście jest, że poseł, wobec którego nie wypełniono opisanych w ustawie obowiązków, legitymuje się interesem prawnym, a nie tylko faktycznym. W przypadku innych aktów — jeżeli w ustawie nie przewidziano środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi się inaczej — również należy przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. W przypadku bezczynności organu skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Co istotne, sąd administracyjny, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie tylko zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu albo do dokonania czynności (a więc w tym przypadku udostępnienia informacji), ale może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

Trzeba podkreślić, że regulacja prawna dotycząca dopuszczalnego zakresu skarg do sądów administracyjnych na bezczynność organu odnosi się do aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy odpowiedź lub wyjaśnienie udzielone posłowi zalicza się do tej kategorii. Kwestia

ta nie została przesądzona w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych. Należy też dodać, że z uwagi na niejednoznaczny status prawny Państwowej Inspekcji Pracy nie jest jasne, które jej działania są wykonywaniem administracji publicznej. Jak wskazano w literaturze, „Państwowa Inspekcja Pracy jest instytucją realizującą funkcje administracji publicznej (jako całość tworzy ona swoisty podmiot administrujący), aczkolwiek z racji wykonywania w szerokim zakresie kontroli może być ona także kwalifikowana jako ogniwo systemu kontroli administracji” (J. Jagielski, komentarz do art. 1, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, LexisNexis/el, 2008). Poza tym, jeśli przyjmować, że udzielanie przez PIP informacji posłom stanowi wyraz jej podległości Sejmowi, to nie można byłoby tej działalności uznać za wykonywanie administracji publicznej.

8. Jeśli chodzi o poruszony w drugiej części zlecenia problem realizacji obowiązku udzielania posłom informacji przez PIP (i głównego inspektora pracy), to zasadnicze znaczenie ma stwierdzenie, zgodnie z którym PIP i główny inspektor pracy nie są instytucjami, co do których poseł mógłby podjąć czynności opisane w art. 19 ust. 1 i art. 20 u.w.m.p.s. Uprawnienia wskazane w tych przepisach (dostęp do materiałów, wstęp do pomieszczeń, gdzie znajdują się materiały, wgląd w działalność danej instytucji, podjęcie interwencji poselskiej łącznie z przyjęciem przez kierownika określonego organu lub jednostki) dają posłowi pewne możliwości sprawdzenia, czy udzielone mu informacje są wyczerpujące i odpowiadają rzeczywistości stanowi rzeczy, a szczególnie chodzi o tu dostęp do materiałów, ponieważ pojęcie to rozumiane jest jako dokumenty lub przedmioty, które pozwalają na „dekodowanie” informacji na podstawie danych w nich zawartych.

Zakres podmiotowy obowiązków opisanych w art. 19 i art. u.w.m.p.s. jest jednak węższy niż wskazany w art. 16. PIP i główny inspektor pracy nie są instytucjami, co do których poseł mógłby podjąć czynności opisane w art. 19 ust. 1 i art. 20 u.w.m.p.s. Nie są to bowiem organy administracji rządowej ani organy samorządu terytorialnego czy też inne podmioty wyraźnie wskazane w tych przepisach. PIP jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie (art. 1 ustawy o PIP). Oczywiście jest, że nie jest to organ samorządu terytorialnego, a ponieważ PIP podlega Sejmowi (art. 2 ustawy o PIP), nie może być uznana za część administracji rządowej. Stąd też poseł nie ma właściwie możliwości bezpośredniego dokonania „czynności sprawdzających”, tj. umożliwiających osobiste ustalenie, czy przekazane mu przez PIP informacje są wyczerpujące i odpowiadają rzeczywistej sytuacji.

Na zakończenie należy podkreślić, że ustawowe założenie podporządkowania PIP Sejmowi nie może być rozumiane jako przyznanie Sejmowi (i posłom) szczególnych uprawnień kontrolnych. Jak stwierdza się w literaturze: „Z podległości PIP Sejmowi nie wynikają natomiast żadne kompetencje Sejmu czy jego organów do

władczego oddziaływania na merytoryczną działalność Inspekcji. Sejm może jednak ustosunkowywać się do tej działalności, dokonywać jej ocen, wyrażać swoje stanowisko, przedkładać uwagi i propozycje oraz podejmować inne działania mieszczące się w parlamentarnej kontroli wobec Inspekcji i wynikających z niej prawa żądania informacji oraz prawa żądania wysłuchania” (J. Jagielski, komentarz do art. 2, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *op. cit.*).

IV. PODSUMOWANIE

W podsumowaniu należy powtórzyć stwierdzenia zawarte w tezach na początku niniejszej opinii.

*Piotr Czarny**

* **Dr Piotr Czarny**, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, piotr.czarny@neostrada.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6558-1075>.