Maciej Berek
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Rozpatrywanie przez Sejm dokumentów sprawozdawczych z działalności konstytucyjnych organów państwowych

1. Wstęp

Przedmiotem opracowania są kompetencje Sejmu w odniesieniu do dokumentów o charakterze sprawozdawczym przedstawianych izbie poselskiej przez konstytucyjne organy publiczne. Analizą objęto postępowanie dotyczące dokumentów przedkładanych przez organy, których dotyczy rozdział 9 „Postępowanie w sprawach orzeczeń, sprawozdań, informacji, wniosków i uwag organów państwowych" działu II Regulaminu Sejmu[1]. Przedstawione zostaną rodzaje tych dokumentów, tryb ich procedowania oraz charakter rozstrzygnięć podejmowanych przez Sejm w odniesieniu do każdego ze złożonych dokumentów. Ustalenia te stanowić będą podstawę do prezentacji ustrojowego znaczenia przedkładania tych dokumentów Sejmowi oraz poddawania ich stosownemu procedowaniu przez izbę. W końcowej części przedstawione zostaną wnioski weryfikujące przyjętą hipotezę o zasadności zróżnicowania zakresu kompetencji Sejmu wobec dokumentów przedstawianych przez poszczególne organy władzy.

Zgodnie z przepisami Konstytucji oraz właściwych ustaw ustrojowych dokumenty o charakterze sprawozdawczym – objęte przepisami przywołanego rozdziału Regulaminu Sejmu – składają Sejmowi: Najwyższa Izba Kontroli (nazywana dalej NIK), Narodowy Bank Polski (dalej NBP), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej KRRiT), Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej RPO), Rzecznik Praw Dziecka (dalej RPD), Trybunał Konstytucyjny (dalej TK), Sąd Najwyższy (dalej SN) oraz Krajowa Rada Sądownicza (dalej KRS). Są zatem w tym gronie organy władzy sądowniczej oraz organy nazywane przez rozdział IX Konstytucji organami kontroli państwowej i ochrony prawa. Znaczenie faktu, że dokumenty o charakterze sprawozdawczym przedstawiane są właśnie przez organy należące do tych dwóch grup zostanie przedstawione w dalszej części opracowania.

[1] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.).

2. Charakter i treść dokumentów sprawozdawczych

W przepisach Konstytucji, ustawach regulujących status prawny poszczególnych omawianych organów oraz w Regulaminie Sejmu mowa jest o dwóch rodzajach dokumentów sprawozdawczych: sprawozdaniach oraz informacjach. Składanie **sprawozdań** przewidziane jest dla następujących organów i wynika z następujących podstaw prawnych:

- NIK przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności zgodnie z art. 204 ust. 2 Konstytucji oraz art. 7 ust. 1a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[2];
- Prezes NBP przedstawia Sejmowi roczne sprawozdanie z działalności NBP zgodnie z art. 70 ustawy o Narodowym Banku Polskim[3] (niezależnie Rada Polityki Pieniężnej składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji oraz z art. 12 ust. 1 zd. 2 ustawy o NBP);
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przedstawia corocznie Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi sprawozdanie ze swej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji[4].

Natomiast obowiązek przedłożenia Sejmowi **informacji** dotyczy następujących organów oraz wynika z następujących podstaw prawnych:

- Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela zgodnie z art. 212 Konstytucji; analogiczna norma, choć uszczegółowiona co do przedmiotu informacji wynika z art. 19 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich[5];
- Rzecznik Praw Dziecka corocznie przedstawia Sejmowi i Senatowi informację o swojej działalności i uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka[6];
- Prezes Trybunału Konstytucyjnego przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa trybunału zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[7];
- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego corocznie składa Sejmowi (także Prezydentowi RP, Senatowi i Krajowej Radzie Sądownictwa) informację

[2] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524).
[3] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2017 r., poz. 1373).
[4] Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1414, ze zm.).
[5] Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958).
[6] Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r., poz. 922).
[7] Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072).

o działalności Sądu Najwyższego oraz o wynikających z niej istotnych problemach zgodnie z art. 4 § 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym[8];
– Krajowa Rada Sądownicza przedstawia Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej informację z rocznej działalności KRS oraz postulaty dotyczące aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości zgodnie z art. 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa[9].

Nadmienione powyżej uszczegółowienie przez przepisy ustawy o RPO przedmiotu składanej informacji polega na wskazaniu, że przekazując coroczną informację RPO, przekazuje w tym:
– informację o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach,
– informację o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowaną w szczególności na podstawie prowadzonych przez RPO niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
– wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Ze względu na dynamikę zmian legislacyjnych dotyczących ustroju Trybunału Konstytucyjnego dokonywanych w ostatnich latach warto potwierdzić, że obowiązek przedkładania stosownej informacji wynikał także z poprzednio obowiązujących ustaw. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym[10] TK informował Sejm i Senat o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Przepis art. 6 ust. 1 jeszcze wcześniejszej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym[11] przewidywał, że Prezes TK przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. I w końcu art. 4 ust. 1 jeszcze wcześniejszej ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym[12] stanowił, że TK informuje Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału.

Podsumowując, NIK, NBP oraz KRRiT przedstawiają Sejmowi **sprawozdania** ze swojej działalności, pozostałe organy, czyli RPO, RPD, TK, SN i KRS, przedkładają **informacje** o swojej działalności. Przepisy prawne nie pozwalają na ustalenie różnicy w treści tych dwóch rodzajów dokumentów, poza przypadkami, w których jasno wskazane jest, że poza informacją o działalności danego organu w informacji przedstawione mają także zostać problemy dotyczące określonego obszaru funkcjonowania państwa. Uprawnione wydaje się jednak stwierdzenie, że użycie dwóch odmiennych określeń dla dokumentów o charakterze sprawozdawczym powinno być uzasadnione odmienną relacją prawną pomiędzy Sejmem rozpatrującym taki dokument a organem, którego działalności ten dokument dotyczy. Pojęcie sprawozdania odnoszone jest bowiem w języku powszechnym, ale także prawnym do dokumentu, który przedkładany jest organowi,

[8] Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1254, ze zm.).
[9] Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 976, ze zm.).
[10] Dz. U. poz. 1157.
[11] Dz. U. z 2016 r., poz. 293.
[12] Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

wobec którego istnieje obowiązek „sprawozdania się" ze swojej działalności. Sprawozdawać oznacza przedstawić relację komuś, kto uprawniony jest do władczej oceny takiego sprawozdania. W pojęciu przedstawienia informacji zakodowany jest natomiast, jak można wstępnie założyć, akcent na większą niezależność podmiotu informującego wobec informowanego. Przedstawić informację to raczej tylko przekazać pewne dane, bez obowiązku poddania się ocenie tego, komu te informacje dostarczono. Poprawność tego założenia będzie podlegać weryfikacji w dalszej części tekstu.

3. Tryb rozpatrywania dokumentów sprawozdawczych przez Sejm

Tryb postępowania w Sejmie z przedłożonymi dokumentami sprawozdawczymi nie został określony w jednorodny sposób. Uregulowanie na poziomie przepisów ustawowych trybu postępowania, w szczególności określenie zakresu uprawnień Sejmu, w tym kwestia przyjęcia albo odrzucenia danego dokumentu, występuje jedynie w niektórych przypadkach:

- Sejm (odpowiednio także Senat RP) uchwałą przyjmuje albo odrzuca sprawozdanie przedstawione przez KRRiT – zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji; uchwała o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia;
- nad informacją przedstawioną przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego w Sejmie (i w Senacie RP) nie przeprowadza się głosowania – zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; analogiczna regulacja ujęta była w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o TK, w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o TK oraz w art. 4 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o TK;
- głosowania w Sejmie (i w Senacie) nie przeprowadza się nad informacją przedstawioną przez Pierwszego Prezesa SN – zgodnie z art. 4 § 2 ustawy o SN;
- głosowania w Sejmie (i w Senacie) nie przeprowadza się też nad informacją przedstawioną przez KRS – zgodnie z art. 4 ustawy o KRS.

Na poziomie przepisów ustawowych wyłączono zatem możliwość głosowania w odniesieniu do **informacji** przedstawionych przez: TK, SN, KRS, przewidziano natomiast konieczność przyjęcia albo odrzucenia **sprawozdania** z działalności KRRiT

Tryb rozpatrywania wszystkich omawianych dokumentów określony został natomiast przepisami Regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 124 ust. 1 Regulaminu, Sejm zapoznaje się z:

- informacją TK[13],
- informacją Pierwszego Prezesa SN o działalności SN,
- informacją KRS,

[13] Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą, jest to informacja dotycząca działalności TK, ale przedstawiana przez Prezesa TK, Regulamin Sejmu nadal posługuje się natomiast pojęciem „informacji TK", co nie ma jednak znaczenia dla prowadzonych rozważań.

– informacją RPO,
– informacją RPD,
– sprawozdaniem Prezesa NBP z działalności NBP.

Zapoznanie się przez Sejm z wymienionymi dokumentami musi nastąpić w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia posłom.

Wobec dwóch pozostałych omawianych dokumentów sprawozdawczych przewidziany jest odmienny tryb procedowania:

– Sejm (po rozpatrzeniu dokumentu przez właściwą komisję) rozpatruje sprawozdanie przedstawione przez KRRiT zgodnie z art. 125 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu[14],
– rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania z działalności NIK – jako końcowy etap procedury obejmującej wcześniej rozpatrzenie przez Komisję do Spraw Kontroli Państwowej oraz ewentualnie także inne właściwe komisje – przewiduje natomiast przepis art. 126 ust. 4 Regulaminu Sejmu.

Rozstrzygnięcia Sejmu muszą być podjęte w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia posłom danego dokumentu.

Regulamin posługuje się dwoma różnymi pojęciami opisującymi zakres działania Sejmu wobec przedłożonego mu dokumentu: „rozpatruje" i „zapoznaje się". Sejm zapoznaje się z przedłożonymi informacjami (pochodzącymi od RPO, RPD, TK, SN, KRS), ale także ze sprawozdaniem przedłożonym przez NBP. Dostrzec należy, że Sejm jedynie zapoznaje się w szczególności z tymi dokumentami, co do których przepisy ustawowe przesądzają o braku możliwości przeprowadzenia głosowania (informacja TK, SN, KRS). Sejm rozpatruje natomiast sprawozdanie KRRiT i sprawozdanie NIK, przy czym w przypadku sprawozdania z działalności KRRiT właściwa ustawa wprost nakazuje jego przyjęcie albo odrzucenie, natomiast w przypadku NIK brak jest regulacji ustawowej w tym zakresie. Praktyka parlamentarna, mająca – jak się wydaje – pośrednią podstawę w omawianych przepisach ustawowych i regulaminowych, polega na przyjmowaniu (odrzucaniu) także sprawozdania z działalności NIK.

Zróżnicowanie pomiędzy pojęciami „zapoznaje się" oraz „rozpatruje" ma swoje konsekwencje także w sposobie prowadzenia posiedzeń, na których są przedstawiane i poddawane debacie poszczególne dokumenty[15]. W przypadku dokumentów, z którymi

[14] Przepis art. 125 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu przewiduje rozpatrzenie przez Sejm przedstawionej przez Radę Mediów Narodowych (RMN) informacji o jej działalności. Regulacja ta stanowi pochodną treści art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o RMN (Dz. U. poz. 929), zgodnie z którym RMN przedstawia corocznie Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi, premierowi, KRRiT informację o swojej działalności w poprzednim roku, a także art. 13 ust. 2 tej ustawy przewidującego rozpatrzenie przez Sejm i Senat tej informacji. Ponieważ RMN nie stanowi organu konstytucyjnego, nie została uwzględniona w zasadniczej części prowadzonych rozważań, warto jednak odnotować, że omawiane przepisy przewidują złożenie przez RMN **informacji**, która podlega rozpatrzeniu i następnie przyjęciu albo odrzuceniu.

[15] Por. stwierdzenie odnoszące się wprost do typu dokumentu składanego przez RPO, mające jednak ogólniejsze znaczenie, zgodnie z którym „wykładnia historyczna przepisów konstytucyjnych wskazuje, że […] «informacja» może być wysłuchiwana i przyjmowana do wiadomości nawet bez głosowania, zaś ‹sprawozdanie› musiałoby zakładać konsekwencje jego odrzucenia" – A. Szmyt, *Elementy praktyk sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 349.

Sejm zapoznaje się – Marszałek Sejmu prowadzący obrady, po zakończeniu stosownego punktu porządku obrad, odczytuje formułę, iż Sejm zapoznał się z danym dokumentem. W odniesieniu natomiast do dokumentów podlegających rozpatrzeniu niezbędne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy Sejm dany dokument przyjął. W przypadku sprawozdań KRRiT Sejm przeprowadza głosowanie, co stanowi konsekwencję ustawowego wymagania, aby Sejm przyjął albo odrzucił sprawozdanie. Wobec sprawozdania z działalności NIK stosowano zróżnicowaną praktykę. W przypadkach niebudzących kontrowersji uzyskanie akceptacji sprawozdania było ograniczane do posłużenia się przez prowadzącego obrady formułą: „jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Sejm sprawozdanie przyjął". Taka forma rozstrzygania o przyjęciu sprawozdania NIK funkcjonowała od uchwalenia aktualnie obowiązującej ustawy o NIK (z 1994 r.) i przyjęła charakter utrwalonego zwyczaju. Stanowiło to przykład akceptowanej w prawie konstytucyjnym zasady, zgodnie z którą na interpretację przepisów ustrojowych wpływa utrwalona praktyka organów stosujących te przepisy. Z praktyką tą związana jest możliwość zgłoszenia sprzeciwu wobec „milczącej" zgody na przyjęcie sprawozdania (co miało miejsce np. w trakcie rozpatrywania sprawozdania NIK za 2001 rok). Zgodne z przepisami Regulaminu Sejmu jest także wcześniejsze zgłoszenie wniosku o odrzucenie sprawozdania (co miało miejsce w trakcie rozpatrywania sprawozdań z działalności NIK za rok 2015 oraz za rok 2016). Wniosek o odrzucenie sprawozdania ma takie samo znaczenie formalne jak sprzeciw wobec wniosku o „milczące" przyjęcie sprawozdania – o przyjęciu albo odrzuceniu sprawozdania decyduje wtedy głosowanie odbywane na ogólnych zasadach.

Tak więc Sejm:

- zawsze w głosowaniu rozstrzyga o przyjęciu albo odrzuceniu sprawozdania KRRiT, po jego uprzednim rozpatrzeniu,
- podejmuje rozstrzygnięcie o przyjęciu (poprzez milczącą zgodę albo w głosowaniu) albo o odrzuceniu (zawsze poprzez głosowanie) w odniesieniu do sprawozdania NIK, po jego uprzednim rozpatrzeniu,
- jedynie zapoznaje się (co wyklucza możliwość podejmowania formalnych rozstrzygnięć o przyjęciu/odrzuceniu dokumentu) z przedłożonymi informacjami (RPO, RPD, TK, SN, KRS) oraz ze sprawozdaniem NBP.

4. Ustrojowe uwarunkowania rozpatrywania przez Sejm dokumentów sprawozdawczych

Przedkładanie przez wymienione konstytucyjne organy państwa dokumentów sprawozdawczych Sejmowi postrzegane powinno być jako pochodna konstytucyjnej zasady równoważenia się władz oraz jako element funkcji kontrolnej sprawowanej przez Sejm. Ustanowiona w art. 10 Konstytucji zasada równoważenia się władz odnosi się oczywiście literalnie do wskazanych w tym przepisie władz tworzących klasyczny trójpodział. Część z podmiotów, które składają Sejmowi dokumenty sprawozdawcze, wchodzi w skład władzy sądowniczej (TK, SN, KRS) i wobec tych organów rozpatrywanie

przez Sejm wskazanych dokumentów stanowi wprost składową mechanizmu wzajemnego równoważenia się władz. Uprawnione jest jednak twierdzenie, że także w przypadku pozostałych omawianych organów (NIK, NBP, KRRiT, RPO, RPD) składanie dokumentów sprawozdawczych stanowi pochodną zasady równoważenia się władz rozumianej szerzej niż wskazuje na to brzmienie art. 10 Konstytucji RP[16].

Ustrojowe wyodrębnienie grupy organów jako konstytucyjnych organów[17] nieprzynależących do żadnej z trzech władz objętych zasadą podziału nie oznacza bowiem, że wykonywanie przez nie ustrojowych i ustawowych zadań może odbywać się bez uwzględnienia konstytucyjnych zasad, w tym zasady wzajemnego równoważenia się władz. Działalność każdego konstytucyjnego organu w określonym zakresie powinna być równoważona działalnością organów wchodzących w skład innej władzy. Przedstawianie Sejmowi dokumentów sprawozdawczych także przez organy nieobjęte wprost zakresem podmiotowym art. 10 Konstytucji postrzegać należy więc jako zgodne z szerokim rozumieniem (duchem) zasady wzajemnego równoważenia się władz wynikającej z omawianego przepisu[18].

Jedną z podstawowych funkcji sprawowanych przez Sejm jest funkcja kontrolna. Funkcja ta postrzegana jest jako łącząca się bezpośrednio z założeniami zasady podziału władz[19]. Odnoszona jest ona oczywiście przede wszystkim do kontroli działalności Rady Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji), zakres tej funkcji jest jednak postrzegany szerzej. Elementem tej funkcji realizowanej w stosunku do innych organów konstytucyjnych jest także przedstawianie Sejmowi dokumentów sprawozdawczych przez te organy[20]. Ta generalna teza wzmacniana jest analizą dotyczącą poszczególnych pozycji ustrojowej poszczególnych omawianych organów, co w niniejszym tekście możliwe jest jedynie w ograniczonym zakresie.

Dotycząca KRRiT procedura, której elementem jest możliwość doprowadzenia do wygaśnięcia kadencji członków KRRiT wskutek odrzucenia sprawozdania przez Sejm (jeżeli spełnione zostaną warunki dotyczące rozstrzygnięć podjętych także przez Senat i Prezydenta) zasadnie określana jest pojęciem „odpowiedzialności politycznej". Jest to

[16] Pot. tezę: „Celem art. 10 konstytucji nie jest wyczerpujące wyliczenie konstytucyjnych organów państwa, a tylko wyrażenie pewnej zasady ogólnej" – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 71.

[17] Z ponownym zastrzeżeniem co do szczególnego ustrojowego umocowania RPD oraz z zastrzeżeniem co do dyskusyjnego statusu NBP – czego szczegółowe przedstawienie wykraczałoby poza ramy pracy.

[18] Zob. uwagi odnoszone do relacji NIK i innych konstytucyjnych organów państwa w kontekście zasady równoważenia się władz, ale mające także bardziej generalne znaczenie – M. Berek, *Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i zakresie inspirowania zmian prawa*, [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, Wrocław 2017, s. 140 i 146–147.

[19] Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 452.

[20] Zob. np. B. Banaszak, *ibidem*, posługujący się pojęciem „wysłuchiwania sprawozdań z działalności innych naczelnych organów państwowych". Por. też uwagi L. Garlickiego, *op. cit.*, s. 250, wskazującego na wąskie pojmowanie kontroli parlamentarnej i obejmowanie tym pojęciem tych działań parlamentu, które służą uzyskiwaniu informacji o działalności podmiotów kontrolowanych oraz przekazywaniu tym podmiotom poglądów, opinii i sugestii parlamentu. Autor ten uznaje prawo żądania informacji (przedstawiania sprawozdań, udzielania informacji) za podstawowy instrument kontroli sejmowej – *ibidem*, s. 251.

pojęcie właściwsze od uznania, że konstrukcja ta „stanowi dowód zależności" KRRiT od wymienionych instytucji[21]. Przeciwko tezie o zależności KRRiT od organów, którym Rada składa sprawozdanie, przemawia fakt, że KRRiT jest organem o ustrojowo i ustawowo zagwarantowanej niezależności w realizacji jej zadań. Następcza ocena słuszności podjętych działań stanowi typowy przykład właśnie mechanizmu odpowiedzialności politycznej, który może być traktowany jako mechanizm sprawowania przez Sejm funkcji kontrolnej.

Rozstrzyganie przez Sejm o przyjęciu względnie odrzuceniu sprawozdania z działalności NIK uznać należy za mieszczące się w ustanowionej w art. 202 ust. 2 Konstytucji zasadzie podległości NIK Sejmowi. Oczywiście podległość ta ma specyficznie ukształtowany i ograniczony przepisami Konstytucji i ustawy o NIK zakres. Przyjęcie przez Sejm, ale także ewentualne odrzucenie sprawozdania z działalności NIK nie wywołuje żadnych bezpośrednich skutków prawnych. Stanowi ono wyraz oceny działalności NIK dokonywanej przez Sejm, ale nie wiąże się z żadnymi dalszymi mechanizmami prawnymi[22].

Nawet samo zapoznawanie się przez Sejm z dokumentami sprawozdawczymi (co dotyczy NBP, RPO, RPD, TK, SN i KRS) stanowi działanie, które należy postrzegać jako pochodną funkcji kontrolnej. Jawność posiedzeń Sejmu, na których informacje są prezentowane i omawiane (niezależnie od wskazania w niektórych ustawach ustrojowych obowiązków przedstawienia informacji także do wiadomości publicznej), ma ważkie znaczenie zarówno dla bezpośredniego realizowania przez Sejm omawianej funkcji, jak i dla szerokiej kontroli sprawowanej przez społeczeństwo. Spójne z taką interpretacją jest uznawanie składania przez RPO informacji Sejmowi za składową zasady powiązania RPO z Sejmem funkcjonującej równolegle z zasadą niezależności RPO od pozostałych organów państwa[23].

Podobnie wprowadzenie w 2007 r. obowiązku przedstawiania informacji z rocznej działalności przez KRS uzasadniane było koniecznością zwiększenia zakresu odpowiedzialności KRS za prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz koniecznością zapewnienia możliwości cyklicznego zapoznawania się przez Sejm z działalnością KRS oraz z sygnalizowanymi problemami i potrzebami wymiaru sprawiedliwości[24], co znów stanowi inne ujęcie działań mieszczących się w funkcji kontrolnej Sejmu.

[21] Por. T. Demendecki, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2016, s. 306.

[22] Więcej na ten temat zob.: M. Berek, *Pozycja ustrojowa NIK*, [w:] E. Jarzęcka-Siwik (red.), *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, *publikacja w procesie wydawniczym.*

[23] T. Bichta, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2005, s. 360.

[24] M. Dębska, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 32–33 oraz przywoływane tam uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Sejm V kadencji, druk nr 713.

5. Wnioski

Pomimo tego, że we wszystkich omawianych przypadkach obowiązek sprawozdawczy spoczywa na organie konstytucyjnym, to źródło normatywne obowiązku jest zróżnicowane. W przypadku NIK i RPO wynika wprost z ustawy zasadniczej, w pozostałych z ustaw zwykłych. Może to świadczyć o zrealizowanym przez Sejm zamiarze stopniowego poszerzenia zakresu obowiązków informacyjnych (sprawozdawczych), jakie wobec niego mają inne konstytucyjne organy państwa. Zjawiska tego nie można ocenić negatywnie, choć świadczy albo o braku spójnej wizji ustrojodawcy przy kształtowaniu podmiotowego zakresu tego obowiązku, albo o stopniowym odejściu przez Sejm uchwalający kolejne ustawy od wizji tegoż ustrojodawcy[25].

Negatywnie należy ocenić brak konsekwencji w ustaleniu rodzaju składanego Sejmowi dokumentu (sprawozdanie czy informacja) wobec następczego rozstrzygnięcia, czy z dokumentem tym Sejm zapoznaje się, czy też dokument podlega rozpatrzeniu, a następnie przyjęciu (odrzuceniu)[26]. Do grupy dokumentów, z którymi Sejm zapoznaje się – poza informacjami RPO, RPD, TK, SN, KRS – należy sprawozdanie NBP, które ze względu na ustrojową pozycję NBP oraz fakt jedynie zapoznawania się z nim przez Sejm powinno być po prostu informacją[27].

Zastrzeżenia budzi także fakt, że kompetencja Sejmu do przyjęcia (odrzucenia) sprawozdania NIK nie została umocowana w przepisach ustawowych. Wydaje się jednak, że istnienie tej kompetencji ma uzasadnienie w ustrojowej relacji wiążącej NIK z Sejmem oraz jest spójne z typem składanego Sejmowi dokumentu. W tym kontekście budzi wątpliwości teza, zgodnie z którą obowiązek składania informacji przez RPO wskazuje na ograniczony charakter odpowiedzialności RPO wobec Sejmu, w porównaniu do sytuacji, gdy na danym organie ciąży obowiązek sprawozdawczy[28]. Wprawdzie NIK przedkłada Sejmowi sprawozdanie, ale pozycja ustrojowa NIK, w tym także brak skutków prawnych ewentualnego nieprzyjęcia przez Sejm sprawozdania NIK – przemawiają raczej na rzecz postrzegania „poziomu niezależności" NIK i RPO jako zbliżonych.

Konkludując, uznać należy, że instytucja przedkładania Sejmowi dokumentów sprawozdawczych przez konstytucyjne organy państwa powinna być postrzegana jako

[25] Wątpliwości budzi natomiast teza, zgodnie z którą fakt składania przez konstytucyjny organ państwa (NIK, RPO) dokumentu sprawozdawczego Sejmowi nie ma charakteru ustrojowego, gdyż nawet negatywna ocena takiego dokumentu nie pociąga żadnych bezpośrednich skutków dla tych organów, w odróżnieniu od sprawozdania KRRiT, którego odrzucenie może przesądzić o dalszych losach tego organu, co nadaje mu znaczenie ustrojowe – tak R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 346.

[26] Tę negatywną ocenę wzmacnia poszerzenie zakresu tej niespójności wynikające z wprowadzenia w Regulaminie Sejmu przepisu przewidującego rozpatrzenie, a następnie – zgodnie z wymogiem ustawowym – przyjęcie albo odrzucenie i n f o r m a c j i Rady Mediów Narodowych.

[27] Tak też P. Winczorek, *Procedowanie w Sejmie nad informacjami Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz dokumentami przedkładanymi Sejmowi przez organy Narodowego Banku Polskiego*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, Warszawa 2010, s. 10.

[28] Tak M. Dybowski*, uwaga 4 do art. 212*, [w:] M. Safjan, M. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1448.

spójna z podstawowymi zasadami ustroju ustanowionymi w Konstytucji. Analiza szczegółowych rozwiązań prawnych wskazuje jednak na nich nieuzasadnione zróżnicowanie co do źródła regulacji oraz – co istotniejsze – na pewne niespójności w przyjętych nazwach dokumentów składanych przez poszczególne organy w kontekście sposobu późniejszego trybu procedowania tych dokumentów oraz istnienia bądź nie kompetencji Sejmu do przyjęcia (odrzucenia) dokumentu.