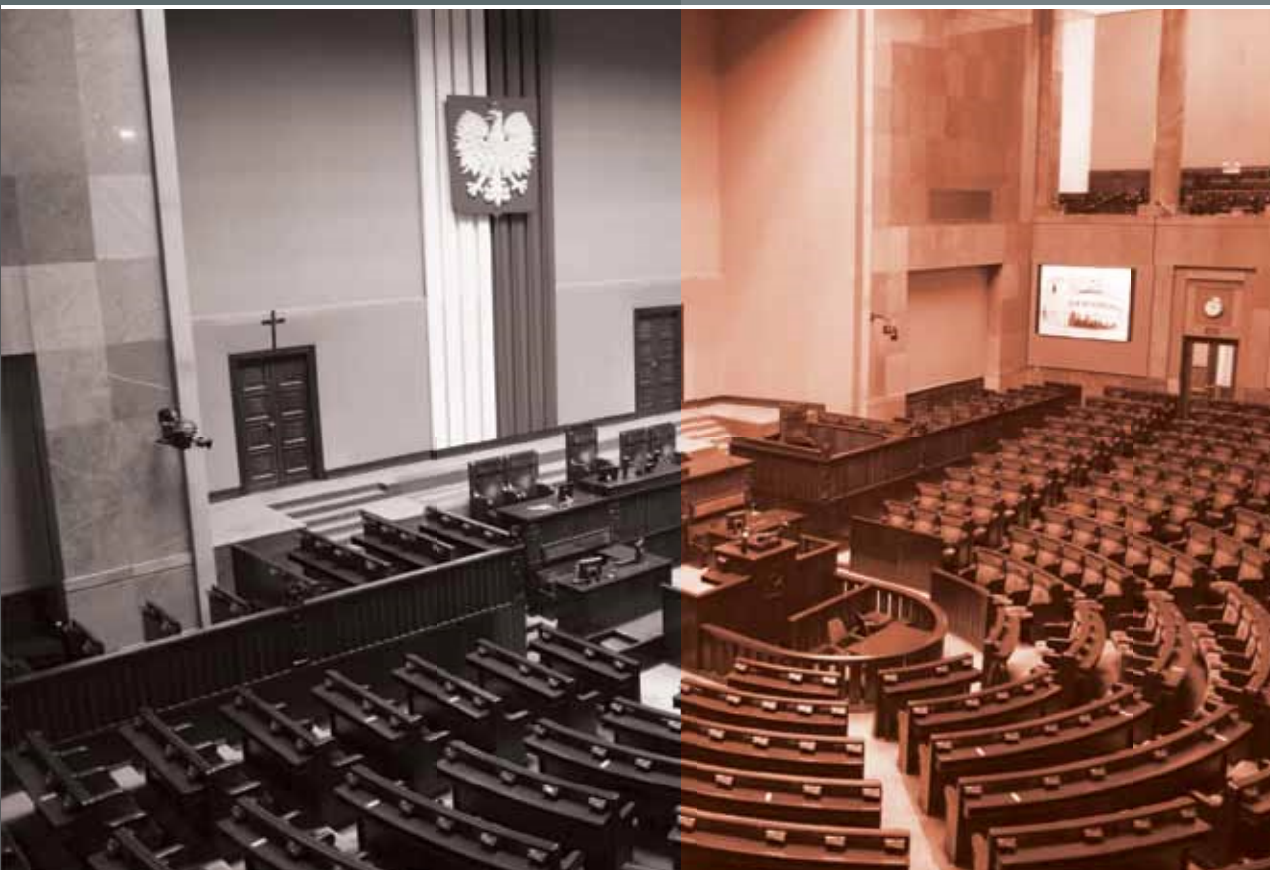


Jerzy Kuciński

SEJMOWA KONTROLA DZIAŁALNOŚCI RZĄDU

Z PERSPEKTYWY PRAWNOUSTROJOWEJ
I PRAKTYKI POLITYCZNEJ



SEJMOWA KONTROLA
DZIAŁALNOŚCI RZĄDU
Z PERSPEKTYWY PRAWNOUSTROJOWEJ
I PRAKTYKI POLITYCZNEJ

JERZY KUCIŃSKI

**SEJMOWA KONTROLA
DZIAŁALNOŚCI RZĄDU
Z PERSPEKTYWY PRAWNOUSTROJOWEJ
I PRAKTYKI POLITYCZNEJ**



WARSZAWA 2017

Recenzent: Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Zieliński

Redakcja: Hanna Januszevska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Jerzy Kuciński and Dom Wydawniczy „ELIPSA”
Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-146-6



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	11
-------------	----

Rozdział I

Pojęcie sejmowej kontroli działalności rządu, jej miejsce w ramach funkcji Sejmu i podstawy normatywne	21
1. Pojęcie sejmowej kontroli działalności rządu	21
1.1. Pojęcie kontroli sejmowej (parlamentarnej) w Konstytucji RP z 1997 r. i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	21
1.2. Rozumienie kontroli sejmowej (parlamentarnej) w nauce prawa konstytucyjnego	25
1.3. Rozumienie określenia sejmowa kontrola działalności rządu i jej elementów składowych w niniejszej pracy	37
2. Sejmowa kontrola działalności rządu zasadniczym składnikiem funkcji kontrolnej Sejmu na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.	41
2.1. Kilka uwag o funkcji kontrolnej Sejmu na tle innych funkcji tej Izby	41
2.2. Miejsce sejmowej kontroli działalności rządu w ramach funkcji kontrolnej Sejmu	47
3. Podstawy normatywne sejmowej kontroli działalności rządu ...	49
3.1. Podstawy konstytucyjne	50
3.2. Podstawy ustawowe	56
3.3. Podstawy rangi pozaustawowej	59

Rozdział II

Znaczenie prawnoustrojowe sejmowej kontroli działalności rządu na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.	65
1. Sejmowa kontrola działalności rządu w świetle naczelnych konstytucyjnych zasad ustroju politycznego państwa	65
1.1. Uwagi wprowadzające	65
1.2. W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego ...	67
1.3. W świetle zasady władzy zwierzchniej narodu	74

1.4. W świetle zasady określającej podstawowe postacie sprawowania władzy przez naród	80
1.5. W świetle zasady podziału władzy i równowagi władz ...	85
2. Sejmowa kontrola działalności Rady Ministrów nieodzownym składnikiem konstytucyjnego systemu rządów RP	93
2.1. Uwagi na temat konstytucyjnego systemu rządów RP na tle podstawowych modeli systemów rządów	93
2.2. Sejmowa kontrola działalności Rady Ministrów jako składnik konstytucyjnego systemu rządów RP	100

Rozdział III

Zakres podmiotowy i przedmiotowy sejmowej kontroli działalności

rządu	112
1. Uwagi wprowadzające	112
2. Rada Ministrów <i>in corpore</i> jako organ kontrolowany	116
2.1. Rada Ministrów podmiotem podlegającym kontroli sejmowej	116
2.2. Działalność Rady Ministrów przedmiotem kontroli sejmowej	125
3. Prezes Rady Ministrów jako organ kontrolowany	136
3.1. Prezes Rady Ministrów podmiotem podlegającym kontroli sejmowej	137
3.2. Działalność Prezesa Rady Ministrów przedmiotem kontroli sejmowej	150
4. Ministrowie jako organy kontrolowane	154
4.1. Ministrowie podmiotami podlegającymi kontroli sejmowej	154
4.2. Działalność ministrów przedmiotem kontroli sejmowej ...	159

Rozdział IV

Kontrola działalności rządu sprawowana przez Sejm *in pleno*

1. Pozycja prawnoustrojowa Sejmu <i>in pleno</i> w kontroli działalności rządu	162
1.1. Kilka uwag na temat pozycji prawnoustrojowej Sejmu ...	163
1.2. Zakres uprawnień Sejmu <i>in pleno</i> do kontroli działalności rządu	168
2. Posiedzenia Sejmu jako forum kontroli działalności rządu sprawowanej przez całą Izbę	169
2.1. Kilka uwag na temat trybu pracy Sejmu	169
2.2. Posiedzenia kontrolne Sejmu	171

3. Instrumenty kontroli działalności rządu wykorzystywane przez Sejm <i>in pleno</i>	175
3.1. Prawo do uzyskiwania przez Izbę informacji o działalności kontrolowanych organów rządowych	175
3.2. Prawo Sejmu do zapewniania obecności przedstawicieli kontrolowanych organów rządowych na posiedzeniach Izby	179
4. Formy kontroli działalności rządu sprawowanej na posiedzeniach Sejmu i ich rezultaty	182
4.1. Rozpatrywanie przez Sejm <i>in pleno</i> sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej i podejmowanie uchwał w przedmiocie absolutorium dla rządu	183
4.2. Kontrole problemowe poszczególnych dziedzin działalności rządu prowadzone przez Sejm <i>in pleno</i> oraz pozostające z nimi w związku uchwały i rezolucje Izby ...	207

Rozdział V

Kontrola działalności rządu sprawowana przez komisje sejmowe ...	233
1. Komisje sejmowe jako podmioty kontroli działalności rządu	234
1.1. Kilka uwag generalnych o statusie prawnym komisji sejmowych	234
1.2. Status komisji sejmowych jako podmiotów kontroli działalności rządu	242
2. Zakres uprawnień komisji sejmowych do kontroli działalności rządu	248
2.1. Zakres uprawnień sejmowych komisji śledczych do kontroli działalności rządu	248
2.2. Zakres uprawnień stałych komisji sejmowych do kontroli działalności rządu	252
3. Formy organizacyjne wykonywania kontroli działalności rządu przez komisje sejmowe	259
3.1. Posiedzenia komisji sejmowych jako forma organizacyjna wykonywania kontroli działalności rządu	259
3.2. Działalność stałych podkomisji jako forma organizacyjna wykonywania przez stałe komisje sejmowe kontroli działalności rządu	267
4. Instrumenty kontroli działalności rządu wykorzystywane przez komisje sejmowe	270

4.1. Prawo komisji sejmowych do uzyskiwania informacji o działalności kontrolowanych organów rządowych	270
4.2. Prawo komisji sejmowych do zapewniania obecności przedstawicieli kontrolowanych organów rządowych na posiedzeniach komisji	274
5. Formy kontroli działalności rządu sprawowanej przez komisje sejmowe i ich rezultaty	276
5.1. Uczestnictwo komisji sejmowych w rozpatrywaniu przez Sejm sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej	276
5.2. Dokonywane przez stałe komisje sejmowe kontrole problemowe poszczególnych dziedzin działalności rządu i podejmowane w ich wyniku dezyderaty oraz opinie	283
5.3. Działalność kontrolna sejmowych komisji śledczych i jej rezultaty	315

Rozdział VI

Kontrola działalności rządu sprawowana przez posłów	341
1. Status posłów jako podmiotów kontroli działalności rządu	341
2. Zakres uprawnień posłów do kontroli działalności rządu	346
3. Instytucje wykorzystywane przez posłów w kontroli działalności rządu	348
3.1. Uwagi wprowadzające	348
3.2. Interpelacje i zapytania poselskie	350
3.3. Pytania w sprawach bieżących	380
3.4. Informacje bieżące	386
3.5. Inne instrumenty kontrolne będące w dyspozycji posłów	395

Rozdział VII

Odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.	397
1. Znaczenie prawnoustrojowe odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem	397
1.1. Uwagi wprowadzające	397
1.2. Pojęcie odpowiedzialności parlamentarnej w świetle Konstytucji z 1997 r.	399
1.3. Podstawy normatywne odpowiedzialności parlamentarnej i jej zasadnicze konstytucyjne cechy	400

1.4. Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności parlamentarnej oraz przyczyny korzystania przez Sejm z jej form	406
1.5. Przesłanki ustrojowe istnienia odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem	411
2. Instytucjonalne formy egzekwowania przez Sejm odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków oraz ich skutki prawne i polityczne	417
2.1. Kilka uwag ogólnych na temat instytucjonalnych form egzekwowania przez Sejm odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków	417
2.2. Konstruktywne wotum nieufności i jego skutki	424
2.3. Indywidualne wotum nieufności i jego skutki	437
2.4. Nieudzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów w trybie art. 160 Konstytucji i skutki takiego aktu	448
Konkluzje	458
Wykaz wykorzystanych publikacji	461

Wstęp

Parlamentarna kontrola egzekutywy posiada długą tradycję. Niektórzy autorzy dopatrują się jej genezy jeszcze w okresie początków parlamentaryzmu¹, a więc w wieku XIII, wiążąc jej początki z toczonymi wówczas sporami pomiędzy władcą a stanami w sprawach wydatków finansowych. Wskazuje się przy tym na chronologiczne pierwszeństwo funkcji kontrolnej w stosunku do innych, później ukształtowanych funkcji parlamentarnych, w tym nawet wobec funkcji ustawodawczej. Wyrażane są nawet opinie, że funkcja ustawodawcza była pochodną funkcji kontrolnej, że stanowiła ona dalszy krok ograniczania władzy monarszej, bowiem parlament miał być przede wszystkim ciałem kontrolującym panującego.

W okresie poszukiwań w XVIII wieku nowych rozwiązań ustroju państwa, w tym reguł funkcjonowania systemu parlamentarnego, pojawiło się przekonanie o niezbędności zapewnienia przedstawicielstwu narodowemu prawa kontrolowania działalności egzekutywy. Kontrola taka, w kształcie zbliżonym do współczesnego, kształtowała się – zwłaszcza pod wpływem doktryny liberalizmu angielskiego (w tym szczególnie wskazań Johna Stuarta Milla) – w pierwszej połowie XIX w. W literaturze przedmiotu ocenia się, że XIX-wieczna kontrola parlamentarna „wyrośla z nieufności do egzekutywy”², a także z przekonania, że parlamentowi zapewnić należy przewagę nad egzekutywą³, gdyż rząd jest w systemie organów państwa „w pozycji zdecydowanie podrzędnej wobec parlamentu”⁴.

Rozwój w XIX i XX wieku partii politycznych spowodował, że parlament przestał stanowić „odrębny świat” w stosunku do rządu, gdyż to właśnie większość parlamentarna zaczęła udzielać rządowi legitymacji do sprawowania przypadającej mu części władzy wykonawczej, a więc zaczęła się kształtować jedność polityczna parlamentu i rządu⁵. W tych warunkach kontrola parlamentu przestała być jedynie „hamulcem” w stosunku do posunięć egzekutywy, ale stała się także sposobem określania – przy pomocy

¹ Tak Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 167-168.

² J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 207.

³ Por. M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 283.

⁴ Por. A. Wolek, *Demokracja nieformalna*, Warszawa 2004, s. 151.

⁵ Por. J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 208.

pozostających do jej dyspozycji mechanizmów – polityki rządu w stopniu zależnym od roli parlamentu w danym systemie ustrojowym⁶.

Wszystko to nie mogło nie oddziaływać ograniczająco na wykonywanie przez parlament uprawnień kontrolnych, ponieważ większość parlamentarna była mniej zainteresowana sprawowaniem kontroli działalności „swojego” rządu, a tym bardziej upowszechnianiem niekorzystnych dla tego rządu wyników kontroli. Ewolucja kontroli parlamentarnej poszła więc w takim kierunku, iż to opozycja parlamentarna stała się najbardziej aktywna w inicjowaniu kontroli⁷ (co zachowało się do chwili obecnej), chociaż należy mieć na uwadze, iż – jako parlamentarna mniejszość – często nie jest ona w stanie skutecznie wnioskować o podjęcie działań kontrolnych.

W Polsce tradycje konstytucyjne parlamentarnej kontroli organu wykonawczego sięgają Konstytucji 3 maja z 1791 r. Kontynuowane były po odzyskaniu niepodległości na podstawie Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz, chociaż w ograniczonym zakresie, Konstytucji kwietniowej 1935 r. Po II wojnie światowej, sejmowa kontrola działalności rządu przechodziła zmienne losy prawnoustrojowe – w innej najpierw formule na gruncie Konstytucji lipcowej z 1952 r., a w kształcie zbliżonym do współczesnego po jej istotnych nowelizacjach w 1989 r., wreszcie zaś na podstawie przepisów Małej konstytucji z 1992 r.

Problemom funkcji kontrolnej Sejmu, w tym także sejmowej kontroli działalności rządu, poświęcono w okresie Trzeciej Rzeczypospolitej wiele uwagi w monografiach Z. Szeligi⁸, M. Kruk⁹, M. Stębelskiego¹⁰, R. Mojaka¹¹, J. Kucińskiego¹², J. Marszałek-Kawy¹³, A. Bałabana¹⁴, jak również w wielu znaczących studiach i artykułach naukowych¹⁵.

⁶ *Ibidem*.

⁷ S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 261.

⁸ Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989-1997*, Lublin 1998.

⁹ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.

¹⁰ M. Stębelski, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.

¹¹ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.

¹² J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007; *idem*: *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.

¹³ J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

¹⁴ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu*, Warszawa 2000, 2005, 2011.

¹⁵ Zob. zwłaszcza: L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Gwizdź (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997; *idem*: *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.) i inni, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002; M. Kowalska, Z. Szeliga, *Sejmowa kontrola działalności rządu oraz odpowiedzialność rządu*

Treść użytego w tytule książki i wykorzystywanego w wielu jej fragmentach określenia „sejmowa kontrola działalności rządu” sukcesywnie i szczegółowo objaśniana jest i wszechstronnie analizowana w treści rozważań. W tym miejscu możemy się więc ograniczyć do kilku jedynie uwag i konstatacji na ten temat.

Pojęcie kontrola „sejmowa” nie oznacza, że chodzi jedynie o kontrolę sprawowaną przez Sejm w pełnym składzie na posiedzeniach (*in pleno*, przez całą Izbę). Przepisy Konstytucji RP z 1997 r., niektórych ustaw oraz regulaminu Sejmu pozwalają stwierdzić, że oprócz Sejmu *in pleno* uprawnienia do kontroli działalności rządu posiadają także inne podmioty sejmowe – komisje sejmowe oraz posłowie. Czasami te trzy grupy podmiotów określane są w pracy jako „sejmowe podmioty kontrolujące” lub „podmioty kontroli sejmowej”. Przedmiotem zainteresowania jest więc kontrola działalności rządu sprawowana przez Sejm *in pleno*, przez komisje sejmowe oraz przez posłów.

Termin „kontrola” oznacza słownikowo „sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”¹⁶. W nauce prawa konstytucyjnego pojęcie „kontrola sejmowa” nie jest rozumiane jednakowo. Zaproponowano więc w pracy własną, autorską, dosyć rozbudowaną definicję określenia „sejmowa kontrola działalności rządu”, wykorzystując, oczywiście, przy jej konstruowaniu szereg trafnych propozycji sformułowanych w literaturze przedmiotu.

Słownikowo termin „działalność” oznacza „zespół czynności podejmowanych w jakimś celu, zakresie, czynny udział w czymś”¹⁷. Przedmiotem zainteresowania jest więc w pracy głównie kontrola faktycznej aktywności rządu w wykonywaniu jego funkcji i kompetencji (kontrola bieżąca i następcza), jedynie zaś tylko incydentalnie plany czy zamiary takiej aktywności (kontrola wstępna).

Niemало trudności sprawiło sprecyzowanie treści pojęcia „rząd”, jako podmiotu poddanego kontroli sejmowej. W Konstytucji z 1997 r. – w odróżnieniu od Małej konstytucji z 1992 r. – termin „rząd” nie występuje, a ustawa zasadnicza konsekwentnie posługuje się określeniem „Rada Ministrów” (cho-

przed Sejmem, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Polityczno-prawne aspekty transformacji ustrojowej w Polsce*, Lublin 2000; R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006; *idem*: *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3; W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3; M. Stębel, *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.

¹⁶ J. Bralczyk (red.), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Warszawa 2005, s. 317.

¹⁷ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1978, s. 496.

ciaż w tytule jej rozdziału VI mowa jest o administracji „rządowej”). Nazwa „rząd” używana jest natomiast, i to niejednokrotnie, w obowiązującej nadal ustawie z 1996 r. o Radzie Ministrów oraz w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. W literaturze przedmiotu ocenia się dosyć zgodnie, że obecne konstytucyjne stanowisko ustrojodawcy nie przekreśla możliwości posługiwania się terminem „rząd” w potocznym określaniu Rady Ministrów, zaś nienazywanie przez ustawę zasadniczą Rady Ministrów rządem sprzyja zwiększeniu elastyczności i różnorodności form działania tego segmentu egzekutywy, daje podstawę do wyodrębnienia Rady Ministrów jako konstytucyjnego elementu władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2) od rządu jako szerszej formuły ustrojowej, obejmującej zarówno Radę Ministrów, jak też jej członków i podległe im organy administracji rządowej, zwłaszcza centralnej. W takim szerszym znaczeniu pojęcie „rząd” jest zazwyczaj rozumiane w pracy (choć nie zawsze konsekwentnie), natomiast tak właśnie wtedy, gdy używany jest termin „organy (lub podmioty) rządowe”. Nie znaczy to jednak, że przedmiotem zainteresowania w analizach zawartych w pracy jest sejmowa kontrola działalności wszystkich organów składających się na szeroko rozumiany rząd. Uwagę świadomie skupiliśmy na sejmowej kontroli naczelných organów administracji rządowej – Rady Ministrów (*in corpore*), Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów (i organów im równorzędnych).

W pracy używane jest czasami określenie „szeroko rozumiane zagadnienia (problemy) sejmowej kontroli działalności rządu”. Nie oznacza ono, że zajmujemy się wszystkimi postaciami aktywności podmiotów sejmowych (szczególnie Sejmu *in pleno* i komisji sejmowych), w ramach których mają miejsce, niejako przy okazji, również pewne analizy i oceny działalności rządu (prace ustawodawcze, prace nad projektami ustaw budżetowych i innych ustaw dotyczących spraw finansowych państwa, rozstrzygnięcia kreacyjne itp.). Ma ono natomiast wskazywać, że w rozważaniach nie ograniczono się jedynie do kwestii tej kontroli pojmowanej w sposób wąski, ale że objęto nimi – w różnym oczywiście zakresie – zagadnienia sejmowej kontroli działalności rządu występujące na czterech niejako, wyodrębnionych umownie płaszczyznach: 1) w świetle naczelných konstytucyjnych zasad ustroju politycznego państwa¹⁸, stanowiących podstawę unormowań prawnych pewnych problemów sejmowej kontroli działalności rządu oraz jej sprawowania przez podmioty

¹⁸ Pod pojęciem „naczelne konstytucyjne zasady ustroju politycznego państwa” będziemy rozumieć te spośród ogółu naczelných konstytucyjnych zasad ustrojowych, które wyrażone w Konstytucji z 1997 r. określają ustrój RP jako organizacji politycznej, powołanej do sprawowania władzy, do rządzenia, do kierowania społeczeństwem. Por. J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 51 i 53; *idem*: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2013, s. 23.

sejmowe; 2) jako nieodzownego składnika konstytucyjnego systemu rządów RP; 3) w kontekście instytucji służących sejmowej kontroli działalności rządu pojmowanej w zasadniczym tego słowa znaczeniu; 4) w związku z kwestiami odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem, stanowiącej ważną ustrojowo przesłankę istnienia sejmowej kontroli działalności rządu i ewentualne jej „zwieńczenie” (skutek).

Stosownie więc do zakresu treściowego określenia „szeroko rozumiane zagadnienia sejmowej kontroli działalności rządu” zawarte w pracy rozważania jurydyczne obejmują – chociaż w dalece niejednakowym stopniu – kilka grup przepisów Konstytucji RP z 1997 r. i innych aktów normatywnych regulujących problemy tej kontroli: a) rozważane z punktu widzenia znaczenia dla sejmowej kontroli działalności rządu niektóre określone w ustawie zasadniczej naczelne zasady ustroju politycznego państwa; b) miejsce i znaczenie kontroli sejmowej w konstytucyjnych uregulowaniach parlamentarnego systemu rządów RP w jego zracjonalizowanej wersji; c) unormowania konstytucyjne, ustawowe i aktów pozaustawowych obowiązujących w okresie objętych analizami w pracy, dotyczące wprost instytucji i zagadnień sejmowej kontroli działalności rządu; d) regulacje konstytucyjne i regulaminowe stanowiące o parlamentarnej odpowiedzialności Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem. Uwzględnienie w pracy wskazanych czterech grup przepisów prawnych pozwoliło na rozważanie zagadnień sejmowej kontroli działalności rządu w szerokiej perspektywie prawnoustrojowej. Powodowało, że nie koncentrowano się wyłącznie, ani nawet nie głównie, na egzegezie uregulowań normatywnych w zakresie objętym tematem pracy, zwłaszcza w kwestiach proceduralnych, wielokrotnie już analizowanych w piśmiennictwie, ale starano się w sposób syntetyczny ukazywać te uregulowania na bardziej rozległym tle istotnych zagadnień ustrojowych.

Jednak nawet rozważanie problemów sejmowej kontroli działalności rządu w szerokiej perspektywie prawnoustrojowej nie wydawało się całkowicie wystarczające. Konieczne było uwzględnienie w pracy, i to w jak najszerszym możliwym zakresie, także praktyki politycznej, szczególnie parlamentarnej, sprawowania sejmowej kontroli działalności rządu, co pozwoliło postrzegać tę kontrolę w innej jeszcze perspektywie, bliższej rzeczywistości. Tym samym pojawiła się możliwość skonfrontowania założeń prawnoustrojowych dotyczących tej kontroli z praktyką jej urzeczywistniania. Konfrontacja taka okazała się bardzo przydatna dla wzbogacenia, a przede wszystkim dla urealnienia analiz i ocen zawartych w pracy. Model prawnoustrojowy stanowi bowiem jedynie (ale również aż) normatywną konstrukcję tej kontroli, jej „szkielet” o charakterze statycznym, wskazując na podstawy, dopuszczalny zakres, organizację, instytucje i tryb wykonywania sejmowej kontroli dzia-

łałości rządu. Z uwagi na obszerność materii i spraw tej kontroli, opartej na rozbudowanych regulacjach normatywnych, konfrontacja modelu prawnoustrojowego kontroli z praktyką polityczną w tym zakresie musiała być z konieczności ograniczana do świadomości wybranych instytucji, procedur i działań kontrolnych. Nawet jednak ta niepełna analiza praktyki politycznej w dziedzinie tej kontroli wykazała, że praktyka, w znaczącym stopniu zgodna z jej modelem prawnoustrojowym, z modelem tym nie jest jednak w pełni spójna, że się od niego w pewnych elementach różni, chociaż i merytorycznie, i w układzie czasowym w niejednakowym stopniu. Dopiero więc analiza praktyki politycznej i skonfrontowanie jej z modelem prawnoustrojowym pozwoliło na przybliżenie w pracy rzeczywistego stanu w zakresie sejmowej kontroli działalności rządu¹⁹.

Rozważania zawarte w pracy prowadzone są w warstwie jurydycznej przede wszystkim na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Oczywiście, należało też uwzględnić istotne wątki teoretyczne oraz prawnoustrojowe, ale starano się to czynić z pewnym „umiarem”, w takim głównie zakresie, w jakim uznano to za niezbędne dla zapewnienia stosownych „ram” służących klarowności rozważań pracy oraz zawartych w niej wywodów. W Konstytucji z 1997 r. znalazły się nowe – w porównaniu z Małą konstytucją z 1992 r. – uregulowania dotyczące wprost sejmowej kontroli działalności rządu, wzmacniające rangę prawnoustrojową tej kontroli. Wyraziło się to zwłaszcza we wprowadzeniu do ustawy zasadniczej podstawowego dla kontroli sejmowej przepisu art. 95 ust. 2 – „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. W analizach prawnych uwzględniono także w szerokim zakresie inne akty normatywne regulujące sprawy sejmowej kontroli działalności rządu, zwłaszcza niektóre ustawy oraz regulamin Sejmu.

Rozdział I pracy poświęcony został kwestiom pojęciowo-teoretycznym oraz podstawom normatywnym sejmowej kontroli działalności rządu. W pierwszej jego części starano się ukazać pojęcie kontroli sejmowej w Konstytucji RP z 1997 r. i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przedstawić reprezentatywne stanowiska nauki prawa konstytucyjnego w kwestii rozumienia pojęcia „kontrola sejmowa”, aby na tym tle zaproponować własne,

¹⁹ Por. bardziej generalne uwagi na temat relacji między uregulowaniami konstytucyjnymi a praktyką polityczną: K. Klima, *Konstytucja rzeczywista i modyfikacje podziału władzy*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 475 i 477; Z. Witkowski, *Konstytucja pisana a konstytucja rzeczywista w Polsce – garść refleksji*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 206-210.

autorskie rozumienie określenia „sejmowa kontrola działalności rządu” i jej elementów składowych (głównie dla celów niniejszej pracy). W drugiej części rozważono sejmową kontrolę działalności rządu w nieco szerszym kontekście funkcji spełnianych przez Sejm, w tym zwłaszcza w ramach funkcji kontrolnej. Wreszcie w części trzeciej tego rozdziału wskazano akty prawne stanowiące podstawy sejmowej kontroli działalności rządu oraz dokonano charakterystyki ogólnej tych przepisów owych aktów, które określają podstawy normatywne takiej kontroli.

W rozdziale II podjęto próbę ukazania znaczenia prawnoustrojowego sejmowej kontroli działalności rządu na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Starano się dokonać tego dwiema drogami: 1) przez ukazanie sejmowej kontroli działalności rządu w świetle naczelnych konstytucyjnych zasad ustroju politycznego państwa: zasady demokratycznego państwa prawnego; zasady władzy zwierzchniej narodu; zasady określającej podstawowe postacie sprawowania władzy przez naród; zasady podziału władzy i równowagi władz; 2) przez rozważenie sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów jako nieodzownego składnika konstytucyjnego systemu rządów RP.

W rozdziale III analizie poddany został zakres podmiotowy i przedmiotowy sejmowej kontroli działalności rządu. Wskazano w nim i scharakteryzowano organy, które w praktyce najczęściej są podmiotami kontrolowanymi – Rada Ministrów *in corpore*, Prezes Rady Ministrów i ministrowie. Rozważano także – w jakim zakresie merytorycznym działalność tych podmiotów, realizowana na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, może być przedmiotem kontroli sejmowej.

Rozdziałami, w których najbardziej widoczne jest połączenie rozważań prawnoustrojowych z analizami praktyki politycznej, zwłaszcza parlamentarnej, w zakresie objętym tematem pracy są rozdziały IV, V, VI i VII, obejmujące okres III (1997-2001), IV (2001-2005), V (2005-2007), VI (2007-2011) i VII (2011-2015) kadencji Sejmu RP. W trzech spośród tych rozdziałów (IV, V, VI) poddano analizie kontrolę działalności rządu sprawowaną przez poszczególne sejmowe podmioty kontrolujące – przez Sejm *in pleno* (rozdział IV), przez komisje sejmowe (rozdział V), przez posłów (rozdział VI). Starano się w każdym z tych rozdziałów zajmować się podobnymi swym charakterem kwestiami kontroli: 1) pozycją prawnoustrojową Sejmu oraz statusem komisji sejmowych i posłów w kontroli działalności rządu; 2) formami organizacyjnymi wykonywania kontroli działalności rządu przez Sejm i przez komisje sejmowe; 3) instrumentami kontroli wykorzystywanymi przez poszczególne sejmowe podmioty kontrolujące; 4) formami kontroli działalności rządu, z których korzystały poszczególne podmioty i rezultatami stosowania tych form przez Sejm *in pleno* i przez komisje sejmowe. W przy-

padku komisji sejmowych i posłów poświęcono również nieco więcej uwagi 5) kwestiom zakresu ich uprawnień podmiotowych i przedmiotowych do kontroli działalności rządu. Wskazano też na pomocniczą rolę NIK w kontroli działalności rządu sprawowanej przez Sejm *in pleno* i przez komisje sejmowe.

Jeżeli chodzi o komisje sejmowe, to szczególnie wnikliwie rozważono działalność kontrolną czterech nich, wybranych przez autora głównie z uwagi na różnorodność przedmiotowego zakresu ich działania: Gospodarki; Kultury i Środków Przekazu; Obrony Narodowej; Zdrowia (są one czasem w tekście określone mianem „komisji wybranych”). Analizowano także aktywność kontrolną jeszcze dwu innych komisji sejmowych: Finansów Publicznych, odgrywającej ważną rolę w kontroli przez Sejm wykonania ustawy budżetowej; Komisji do Spraw Unii Europejskiej, która jest istotnym podmiotem w kontroli udziału Rady Ministrów RP w pracach Unii Europejskiej.

Treścią rozdziału VII są kwestie odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem na gruncie Konstytucji z 1997 r. W pierwszej części tego rozdziału starano się ukazać znaczenie prawnoustrojowe owej odpowiedzialności – analizując jej podstawy normatywne, przesłanki prawnoustrojowe ponoszenia oraz wskazując miejsce i znaczenie w konstytucyjnym systemie rządów RP. W części drugiej analizowano w warzywie normatywnej i praktyki politycznej formy egzekwowania przez Sejm rozważanej odpowiedzialności – konstruktywne wotum nieufności wyrażane Radzie Ministrów, wotum nieufności wyrażane ministrowi, niewyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania na gruncie art. 160 Konstytucji.

W rozdziałach IV, V, VI i VII praktykę polityczną w zakresie objętym zainteresowaniami pracy przedstawiono na podstawie następujących materiałów:

- niektórych sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu z okresu III-VII kadencji;
- informacji o działalności Sejmu w poszczególnych kadencjach: w kadencjach III-VI – w wersji „papierowej”, w kadencji VII – w wersji elektronicznej;
- materiałów informacyjnych „Prace Sejmu” w kadencjach III-VII – w wersji elektronicznej;
- sprawozdań wskazanych wyżej sześciu stałych komisji sejmowych z działalności w poszczególnych kadencjach: III-VI – w wersji „papierowej”, w kadencji VII – w wersji elektronicznej;
- niektórych innych jeszcze przywoływanych w pracy materiałów – w wersji „papierowej” lub elektronicznej;
- roczników statystycznych zawierających dane z lat od 1998 do 2014.

Książka ukazuje się w roku dwudziestej rocznicy uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., chociaż nie była zamierzona i pomyślana jako praca rocznicowa. Może natomiast być uznana za pewnego rodzaju głos autora w sprawach oceny potrzeby ewentualnych zmian niektórych unormowań obowiązującej ustawy zasadniczej, a także dokonania określonych korekt w praktyce sejmowej kontroli działalności rządu.

Warszawa, grudzień 2016 r.

Rozdział I

Pojęcie sejmowej kontroli działalności rządu, jej miejsce w ramach funkcji sejmowej i podstawy normatywne

1. Pojęcie sejmowej kontroli działalności rządu

1.1. Pojęcie kontroli sejmowej (parlamentarnej) w Konstytucji RP z 1997 r. i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Pojęcie kontroli sejmowej (parlamentarnej) w Konstytucji RP. W Konstytucji RP z 1997 r. w trzynastu jej artykułach wprost użyto określeń „kontrola” – w różnych przypadkach, czasem z pewnymi dookreśleniami, nierzadko po kilka razy w przepisach jednego artykułu (np. w artykułach 202, 203, 204, 205). Najczęściej termin „kontrola” występuje w związku z konkretnym podmiotem (podmiotami), zwłaszcza w nazwie jednego z naczelnych organów państwowych – Najwyższej Izby Kontroli (piętnaście razy). Kilkakrotnie (sześć razy) mowa jest o kontroli lub kontrolowaniu w unormowaniach rozdziału IX ustawy zasadniczej, zatytułowanego „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, szczególnie w związku z funkcjami (działaniami) Najwyższej Izby Kontroli. W pięciu artykułach Konstytucji mowa jest o kontroli w innym kontekście: w art. 26 ust. 2 o „cywilnej i demokratycznej kontroli” jakiej podlegają siły zbrojne; w art. 93 ust. 3 o „kontroli” jakiej podlegają uchwały i zarządzenia co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem; w art. 146 ust. 4 pkt 3 o „kontroli prac organów administracji rządowej” sprawowanej przez Radę Ministrów; w art. 148 ust. 5 o „kontroli pracy członków Rady Ministrów” sprawowanej przez Prezesa Rady Ministrów; w art. 184 o „kontroli działalności administracji publicznej” jaką sprawują Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne. Jedynie w art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi się wprost o takim rodzaju kontroli, która jest kontrolą sejmową: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Warto od razu zwrócić uwagę, że w cytowanym przepisie sformułowano ogólną regułę dotyczącą kontroli w relacjach Sejm – Rada Ministrów, co

w pełni uzasadnia twierdzenie, że przepis ten dotyczy bezpośrednio sejmowej kontroli działalności rządu.

Pojęcie kontroli sejmowej (parlamentarnej) w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W sprawach kontroli sejmowej (parlamentarnej) Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej w uzasadnieniach kilku swoich orzeczeń, zwłaszcza zaś: 1) w wyroku z dnia 14 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K. 8/99)¹, rozstrzygając na wniosek Prezydenta RP o zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej; 2) w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. akt K. 24/04)², rozstrzygając na wniosek grupy senatorów zgodność z Konstytucją zakwestionowanego przepisu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (nazywanej ustawą kooperacyjną); 3) w wyroku z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)³, rozstrzygając na wniosek grupy posłów o zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania komisji śledczej; 4) w wyroku z dnia 26 listopada 2008 r. (sygn. akt U 1/08)⁴, rozstrzygając na wniosek grupy posłów o zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów uchwały Sejmu z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu komisji śledczej. W uzasadnieniach wskazanych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w kilku istotnych kwestiach dotyczących sejmowej (parlamentarnej) kontroli, szczególnie sejmowej kontroli działalności rządu: pojęć związanych z tą kontrolą; jej istotą; rangą prawnoustrojową; celami; zakresem podmiotowym i przedmiotowym tej kontroli.

Trybunał Konstytucyjny nie wypracował jednolitej terminologii dla określania instytucji i procedur związanych z sejmową (parlamentarną) kontrolą. Trybunał używa więc różnych określeń: „instrumenty kontroli” (K. 8/99); „instrumentarium kontrolne” (K. 24/04), które, zdaniem Trybunału, jest „ściśle określone”, a obejmuje przede wszystkim instytucje kontroli oraz te związane z kontrolą znane Konstytucji; „narzędzia kontroli” (U 1/08), przy czym jednym z podstawowych jest w opinii Trybunału komisja śledcza; „środki kontroli” (K. 24/04).

¹ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (dalej „OTK ZU”) 1999, nr 3 poz. 41.

² OTK ZU 2005, nr 1/A, poz. 3.

³ OTK ZU 2006, nr 8, poz. 109.

⁴ OTK ZU 2008, nr 9/A, poz. 160.

Istota kontroli sejmowej (parlamentarnej) również nie była przez Trybunał Konstytucyjny postrzegana jednakowo. „Wyjściowe” stanowisko Trybunału w tej kwestii było klarowne i mające dość szeroki zakres treściowy. „Kontrola parlamentarna – wskazywał Trybunał – oznacza prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności” (K. 8/99). Stanowisko to rozwinął Trybunał w uzasadnieniu innego orzeczenia, stwierdzając: „Kontrola nad działalnością organów państwa obejmuje wszelkie działania związane z badaniem oraz analizą stanów faktycznych i ich przyrównywanie (subsumcja) do stanu idealnego, pożądanego czy też zgodnego z prawem” (K. 24/04). Dalej przyjął: „Na tym tle sejmowa kontrola działalności Rady Ministrów przejawia się w możliwości pozyskiwania wiedzy o stanie faktycznym oraz dokonania oceny podjętych działań prowadzącej przede wszystkim do wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej (rzadziej prawnej)”. Sformułowanie to oznaczało zmienione pojmowanie treści sejmowej kontroli działalności rządu, gdyż bezpośrednio wiązało ją z egzekwowaniem przez Sejm politycznej odpowiedzialności rządu (co przecież wcale nie musi mieć i najczęściej nie ma miejsca). W rozważanym uzasadnieniu wyroku Trybunału zakres treściowy sejmowej kontroli działalności rządu został zawężony jeszcze bardziej. Trybunał stwierdził mianowicie, że za „środek kontroli” sejmowej może być uznana jedynie taka instytucja, która ma charakter „władczy”, „wiąże” organ wobec którego jest stosowana, nakłada na ten organ „obowiązki” i powinna być podstawą oceny działań organu kontrolowanego (takie wnioski wynikały *a contrario* ze stanowiska Trybunału dotyczącego prawnego charakteru opinii formułowanych przez właściwy organ Sejmu na podstawie art. 9 wskazanej wyżej ustawy kooperacyjnej). Przypadać trzeba, że w uzasadnieniach późniejszych orzeczeń Trybunał nie prezentował już tak zawężonego pojmowania treści sejmowej kontroli działalności rządu, określając istotę tej kontroli w identyczny sposób jak w swoim „wyjściowym” stanowisku i odnosząc to wprost do kontroli sejmowej (U 4/06, U 1/08).

Na temat prawnoustrojowego znaczenia sejmowej (parlamentarnej) kontroli działalności rządu Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się kilka razy – albo wprost, albo odwołując się do stanowiska wyrażonego w tych kwestiach w literaturze przedmiotu. Trybunał stwierdził w sposób dość obrazowy: „Kontrola parlamentarna jest jednym z filarów demokracji parlamentarnej (...)” (U 1/08). Wskazał, iż uprawnienia kontrolne parlamentu „powinny być rozpatrywane również w kontekście prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów władzy publicznej” oraz „prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicz-

nymi” (K. 8/99). Trybunał odwołał się także do stanowiska wyrażonego w literaturze przedmiotu⁵, że w sprawowaniu kontroli parlamentu wobec egzekutywy należałoby dostrzegać działalność zastępującą funkcjonowanie samego narodu, jako podmiotu władzy politycznej. Z tego powodu działalność egzekutywy, polegająca na realizacji ustaw czy też na samodzielnym ustalaniu polityki, czyli na władczym zawiadywaniu sprawami publicznymi, musi być w państwie demokratycznym poddana kontroli społeczno-politycznej, aby nie realizowała ona własnych celów lecz działała wyłącznie w interesie narodu. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że sprawując kontrolę Sejm jest związany postanowieniami Konstytucji, zaś – zgodnie z zasadą podziału i równowagi władz – „nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami” (z wyjątkiem ściśle określonych przypadków), „nie ma także pozycji monopolitycznej w systemie organów państwa” (U 4/06).

Nieco uwagi poświęcił Trybunał Konstytucyjny sprawom celów, jakie powinna realizować sejmowa (parlamentarna) kontrola działalności rządu. Zdaniem więc Trybunału, kontrola parlamentarna służy informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych, zapewnia poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej (K. 8/99, U 4/06), „umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków” (U 4/06).

W kwestii zakresu sejmowej kontroli działalności rządu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Sejm, sprawując tę kontrolę na zasadzie wyłączności, może tego dokonywać „jedynie w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw” (K. 24/04, U 4/06). Trybunał wskazał, że w świetle art. 95 ust. 2 zakres owej kontroli obejmuje nie tylko Radę Ministrów, ale również wszystkie pozostałe centralne organy i agencje administracji rządowej (U 4/06), przy czym – zdaniem Trybunału – z artykułu tego nie wynika ograniczenie funkcji kontrolnej Sejmu do rządu aktualnie urzędującego (U 1/08). Odwołując się do przemyśleń jednego z przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego⁶ Trybunał uznał, że użyty w przepisie art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej termin „Rada Ministrów” należy rozumieć jako zbiorcze określenie wszystkich organów i instytucji składających się na system organizacyjny podporządkowany Radzie Ministrów i przez nią kierowany.

⁵ P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 47.

⁶ L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 95*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. I, Warszawa 1999.

1.2. Rozumienie kontroli sejmowej (parlamentarnej) w nauce prawa konstytucyjnego

Stanowiska przedstawicieli polskiej nauki prawa konstytucyjnego w kwestii rozumienia kontroli sejmowej (parlamentarnej). W nauce prawa konstytucyjnego podejmowano niemało prób definiowania i precyzowania określenia „kontrola sejmowa (parlamentarna)”. Sposoby rozumienia owej kontroli sejmowej nie są takie same, często wyznaczają różny zasięg treściowy tej kontroli i wskazują na różniące się od siebie jej elementy składowe. Odmienności poglądów w tych sprawach nie mają być może charakteru zasadniczego, ale czasami bywają znamienne.

Próba przedstawienia stanowisk przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w sprawach kontroli sejmowej (parlamentarnej) wymaga zaprezentowania ich poglądów w ramach trzech zwłaszcza grup zagadnień: 1) stosowanej (preferowanej) terminologii, dotyczącej kontroli sejmowej (parlamentarnej), 2) proponowanych klasyfikacji kontroli sejmowej (parlamentarnej), 3) zanalizowania stanowisk w kwestiach określenia treści pojęcia „kontrola sejmowa (parlamentarna)”.

Ad. 1) W pracach poświęconych zagadnieniom kontroli sejmowej (parlamentarnej) zazwyczaj wskazuje się, że już samo pojęcie „kontrola” ma charakter złożony i jest definiowane w rozmaity sposób. W nauce prawa konstytucyjnego pojęcie to jest inaczej rozumiane niż w innych dziedzinach prawa publicznego, zwłaszcza zaś inaczej niż w prawie administracyjnym, i postrzegane w znacznym stopniu w sposób autonomiczny⁷. Różnice wynikają przede wszystkim z tego, że w nauce prawa konstytucyjnego kontrola zazwyczaj jest wiązana z funkcją kontrolną parlamentu (Sejmu i Senatu), w tym najczęściej z sejmową kontrolą działalności rządu. Wszystko to wpływa w sposób oczywisty na terminy używane przez poszczególnych autorów przy opisach i analizach kontroli sejmowej.

Terminy te, na co już wcześniej autor pracy zwracał uwagę⁸, stosowane są w piśmiennictwie naukowym w sposób wielce różnorodny, czasami kontrowersyjny. Przez szereg lat zajmowania się przez wielu badaczy problemami kontroli sejmowej nie tylko, że nie osiągnięto, ale nawet nie przybliżono się poważnie do wypracowania *consensusu* w tym zakresie. Próby ujednolicenia terminologii w sprawach kontroli sejmowej, czasami w nauce podejmowane,

⁷ Por.: R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 272-273; M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 15 i 32.

⁸ J. Kuciński, *Legislatura – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 210.

okazały się – co należy przyznać – w szerszej skali zabiegiem mało skutecznym, służąc w rzeczywistości raczej potrzebom konkretnej pracy lub prac.

Najbardziej chyba poważnie i z największą nadzieją – chociaż mając na uwadze głównie cele porządkujące – podszedł do tych kwestii R. Mojak, który wskazał, iż takie określenia dotyczące działań kontrolnych parlamentu, jak „instrumenty kontroli”, „środki kontroli”, „procedury kontrolne”, „formy kontroli” – nie należą, niestety, do kategorii – jak to określił – pojęć *absoluta sententia expositorenon indiget*⁹, a więc wymagają doprecyzowania na gruncie nauki prawa konstytucyjnego. Tym uzasadniał podjęcie przez niego próby ustalenia znaczenia podstawowego „aparatu pojęciowego” dotyczącego kontroli parlamentarnej. W rezultacie dłuższych wywodów R. Mojak uznał, że pojęcia „instrument kontroli” i „środek kontroli” są sobie znaczeniowo bliskie, zaś określenie „forma kontroli” różni się znaczeniowo od każdego z tych dwu wyżej wymienionych określeń. Również autor niniejszej książki w swoich pracach¹⁰ podejmował próby porządkowania treści terminów stosowanych przy rozważaniach na temat sejmowej kontroli działalności rządu. Dotyczyło to takich zwłaszcza określeń, jak: podmioty kontroli sejmowej, zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli sejmowej, instrumenty kontroli sejmowej, formy kontroli sejmowej. Autor starał się ujednolicić terminologię w sprawach kontroli sejmowej głównie na potrzeby swoich rozważań.

W pracach poruszających problemy kontroli sejmowej (parlamentarnej) spotykamy rozbudowany i zróżnicowany „aparat” pojęciowy dotyczący tej kontroli. Mowa jest w nich więc:

- o kontroli parlamentarnej, zgodnie rozumianej w nauce jako działalność kontrolna realizowana przez obie izby polskiego parlamentu (Sejm i Senat), oraz o kontroli sejmowej, sprawowanej przez Sejm, w tym o sejmowej kontroli działalności rządu;
- o podmiotach sejmowych (parlamentarnych) sprawujących kontrolę (wielu autorów);
- o zakresie sejmowej (parlamentarnej) kontroli – zakresie podmiotowym i przedmiotowym (wielu autorów);
- o wzorcach kontroli¹¹, rozumianych w aspekcie politycznym lub prawnym jako stan uznawany za wymagany czy pożądany, z którym w trakcie sejmowej kontroli może być porównywany stan faktyczny;

⁹ R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 343-346.

¹⁰ J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 217-221; idem: *Legislatura...*, op. cit., s. 211-219; idem: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 138-139.

¹¹ J. Marszałek-Kawa, *Pozycja i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 397.

- o instrumentarium kontroli¹², którym to terminem określono całość instytucjonalnych uprawnień kontrolnych parlamentu wobec egzekutywy;
- o instrumentach kontroli (środkach kontroli) sejmowej (parlamentarnej), przy czym jedni autorzy uznają je za znaczeniowo bliskie i traktują szeroko jako instytucje umożliwiające parlamentowi działania kontrolne¹³, natomiast inni pojęcie instrumenty (środki) kontroli sejmowej rozumieją bardziej wąsko, jako takie uprawnienia przysługujące podmiotom sejmowym sprawującym kontrolę działalności rządu, które służą tym podmiotom do uzyskiwania informacji o działalności rządu i podporządkowanych mu organów administracji rządowej oraz przedstawiania kontrolowanym organom wyników kontroli¹⁴;
- o procedurach kontrolnych¹⁵, rozumianych jako tryb kontroli parlamentarnej;
- o formach kontroli sejmowej (parlamentarnej), przy czym jedni autorzy rozumieją pod tym określeniem konkretne procedury parlamentarne – określone albo wprost normatywnie w Konstytucji, w ustawach lub w regulaminie Sejmu, albo ukształtowane w praktyce parlamentarnej na podstawie tych przepisów – wykorzystywane bezpośrednio przez podmioty sejmowe w działaniach kontrolnych¹⁶, inni zaś odnoszą pojęcie forma kontroli do środków działania kontrolnego, do różnych rozwiązań ustrojowych w zakresie sprawowanej przez parlament kontroli działalności rządu¹⁷;
- o następstwach (skutkach, konsekwencjach) kontroli sejmowej (wielu autorów).

Ten przegląd pojęć używanych w nauce prawa konstytucyjnego dla określenia różnych aspektów i faz sprawowanej przez Sejm kontroli, w tym kontroli działalności rządu, uświadamia, że o konsensus, albo chociażby o daleko idące zbliżenie stanowisk nie będzie wcale łatwo. Dlatego autor pracy postanowił w dalszych rozważaniach nawiązywać głównie do swoich wcześniejszych propozycji terminologicznych dotyczących kontroli sejmowej, nie odzegnując się jednak w uzasadnionych przypadkach od wykorzystywania zasadnych innych propozycji sformułowanych w literaturze przedmiotu.

¹² P. Sarnecki, *Funkcje i struktura...*, op. cit., s. 47.

¹³ R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 344.

¹⁴ J. Kuciński, *Legislatura...*, op. cit., s. 213.

¹⁵ R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 344.

¹⁶ J. Kuciński, *Konstytucyjny urząd państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 208; *idem*: *Legislatura...*, op. cit., s. 217.

¹⁷ R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 345.

Ad. 2) W nauce prawa konstytucyjnego dokonuje się różnorodnych klasyfikacji kontroli sejmowej – zazwyczaj na tle wielu występujących w piśmiennictwie typologii kontroli w ogóle – stosując w klasyfikacjach kontroli sejmowej różne kryteria. Najwięcej uwagi poświęcili zagadnieniom klasyfikacyjnym M. Stębel¹⁸ i J. Marszałek-Kawa¹⁹ oraz M. Kruk²⁰. Kwestie klasyfikacji kontroli sejmowej poruszane są w większości prac, w których rozważane są sprawy tej kontroli.

Kilka klasyfikacji dotyczących kontroli w ogóle odnoszonych jest także do kontroli sejmowej:

- 1) biorąc pod uwagę miejsce kontroli w działalności podmiotu kontrolującego słusznie wskazuje się, że czynności kontrolne nie wyczerpują całej aktywności Sejmu, że funkcja kontrolna Sejmu to tylko jedna z funkcji spełnianych przez tę Izbę;
- 2) z punktu widzenia charakteru ustrojowego, kontrolę sejmową (parlamentarną) postrzega się w dwu wymiarach: a) przede wszystkim jako kontrolę polityczną, kontrolę o specyficznym charakterze, polegającą na wielowymiarowym czuwaniu nad sposobem w jaki rząd i podległe mu organy administracji rządowej realizują władzę wykonawczą, co w polskim systemie rządów wiąże się odpowiedzialnością parlamentarną rządu wobec Sejmu; b) jako kontrolę także (choć rzadziej) o charakterze prawnym, w której badana jest zgodność działalności kontrolowanych organów z normami prawa;
- 3) uwzględniając status prawny podmiotu dokonującego kontroli – państwowy lub społeczny – kontrola sejmowa ma charakter kontroli sprawowanej przez organ państwowy o charakterze przedstawicielskim, jeden z organów władzy ustawodawczej;
- 4) uwzględniając podmioty sejmowe sprawujące kontrolę, wyróżnia się kontrolę realizowaną przez Sejm *in pleno*, nazywaną czasem kontrolą bezpośrednią oraz przez komisje sejmowe i przez posłów, nazywane nieraz kontrolą pośrednią;
- 5) biorąc pod uwagę związki organizacyjne między podmiotem kontrolującym a podmiotem kontrolowanym, kontrolę sejmową zalicza się do kontroli zewnętrznej (podobnie jak kontrolę NIK wykonywaną wobec organów rządowych);
- 6) z uwagi na wymóg przeprowadzania kontroli, kontrola sejmowa ma zarówno charakter obligatoryjny (kontrola wykonania przez rząd

¹⁸ M. Stębel, *Kontrola...*, op. cit., s. 34-46.

¹⁹ J. Marszałek-Kawa, *Pozycja...*, op. cit., s. 399-402.

²⁰ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2007, s. 33-34.

- ustawy budżetowej, kontrola uczestnictwa RP w pracach Unii Europejskiej), jak i fakultatywny (wszystkie pozostałe działania kontrolne);
- 7) ze względu na zakres przedmiotowy kontroli sejmowej może ona mieć charakter kontroli całościowej (kompleksowej) lub wycinkowej (częstkowej);
- 8) w zależności od objętego kontrolą etapu realizowanej aktywności kontrolowanego podmiotu, kontrola sejmowa może mieć charakter kontroli wstępnej, faktycznej (bieżącej) lub następczej;
- 9) biorąc pod uwagę cel przeprowadzanej kontroli, kontrola sejmowa może przybrać postać albo kontroli represyjnej, zmierzającej do zastosowania określonych środków wobec skontrolowanych organów rządowych, albo – co zdarza się częściej – kontroli prewencyjnej, której zadaniem jest zapobieganie w przyszłości nieaprobowanym przez Sejm zachowaniom kontrolowanych organów rządowych, wywołanie zaś pozytywnego skutku politycznego, widocznego w przyszłej działalności kontrolowanych organów²¹;
- 10) uwzględniając skutki przeprowadzonej kontroli, można mówić o kontroli skutecznej i kontroli nieskutecznej, rozumiejąc problem skuteczności kontroli jako możliwy do ustalenia stopień rzeczywistego wpływu podmiotów sejmowej kontroli, zwłaszcza Sejmu *in pleno* i komisji sejmowych, na działalność kontrolowanych organów rządowych, w tym szczególnie na zapewnianie zgodności tej działalności z wolą i stanowiskiem większości sejmowej²².

Warto zwrócić uwagę, że chociaż cel sprawowania przez Sejm kontroli działalności rządu nie został wprost wskazany ani w art. 95 ust. 2, ani w którymkolwiek innym przepisie Konstytucji z 1997 r., to należy ów cel postrzegać na tle reguł parlamentarnego systemu rządów. W systemie takim kontrola sejmowa spełnia ważne funkcje ustrojowe: 1) jest jednym z rozwią-

²¹ Por. R. Mojak, *Parlament...*, *op. cit.*, s. 355. Trudno byłoby natomiast uznać w pełni zasadność stanowiska, iż „Celem kontroli prowadzonej przez organ przedstawicielski jest zbadanie pewnej sfery działalności rządu, wykrycie i wskazanie nieprawidłowości, a także podjęcie działań zmierzających do uniknięcia wykrytych nieprawidłowości w przyszłości” (tak J. Juchniewicz, *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 15). Jest to wyraźnie zawężone spojrzenie na cel kontroli parlamentarnej.

²² Nie wydaje się, aby miernikiem skuteczności kontroli parlamentarnej mogło być zarówno wykrywanie nieprawidłowości w działalności kontrolowanych organów i uruchamianie „remediów”, jak i możliwy stopień wykorzystywania „instrumentów kontrolnych” przez opozycję parlamentarną (tak J. Juchniewicz, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 16-17). Pierwsze z tych kryteriów skuteczności kontroli, podobnie jak wskazany przez tę autorkę cel kontroli, oznacza jej zubożenie. Drugie z proponowanych kryteriów nie jest świadectwem skuteczności kontroli, ale raczej dostępności instytucji kontrolnych dla opozycji parlamentarnej.

zań służących zachowaniu podziału władzy między legislatywą a egzekutywą, 2) służy pośrednio współdziałaniu tych rozdzielonych władz, 3) jest jednym z instrumentów „powściągnięcia” przez Sejm niektórych poczynań rządu, negatywnie przezeń ocenianych. Przy uwzględnianiu spełniania wskazanych funkcji przez sejmową kontrolę działalności rządu należy mieć na względzie jeszcze dwa istotne czynniki: a) że kontrolowany rząd „pochodzi” z parlamentu; b) że w Sejmie działa legalnie zorganizowana opozycja, ze swej istoty ustrojowej zainteresowana wykorzystywaniem instytucji kontrolnych do wykazania błędów, słabości i innych niedociągnięć oraz niedostatków rządu²³.

W wielu pracach, które dotyczą problemów kontroli sejmowej (parlamentarnej), mowa jest o tej kontroli w szerokim tego słowa znaczeniu (*sensu largo*) oraz w wąskim tego słowa znaczeniu (*sensu stricto*). Określenia te rozumiane są jednak bardzo różnie, w zależności od przyjętych kryteriów, odnoszone do różnych instytucji, zjawisk i sytuacji. Z racji istotnego znaczenia tej właśnie klasyfikacji w kwestiach kontroli sejmowej spróbujemy odtworzyć jej różne rozumienia występujące w nauce prawa konstytucyjnego.

Niektórzy autorzy za kontrolę parlamentarną *sensu largo* uważają kontrolę sprawowaną przez obie izby polskiego parlamentu – Sejm i Senat, a *sensu stricto* jedynie kontrolę realizowaną przez Sejm i w związku z tym nazywają ją kontrolą sejmową²⁴. Dalsze rozróżnienia w literaturze naukowej na kontrolę w szerokim i wąskim tego słowa znaczeniu odnoszą się już tylko do kontroli sejmowej. Kontrola ta ma charakter szeroki, gdy obejmuje wszystkie organy państwowe pozostające w zakresie funkcji kontrolnej Sejmu, zaś charakter wąski wtedy, gdy dotyczy jedynie rządu²⁵.

Rozróżnienie sejmowej kontroli *sensu largo* i *sensu stricto* dokonywane jest także z uwagi na charakter i zakres czynności kontrolnych podejmowanych przez Sejm. Z tego punktu widzenia na pięciu różnych płaszczyznach funkcjonowania wyróżnia się:

- 1) kontrolę *sensu stricto*, ściśle łączącą się z istotą tego rodzaju kontroli sprawowanej przez parlament, gdy działania kontrolne Sejmu mają charakter samoistny: nie stanowią elementów realizacji innych funkcji lub kompetencji Sejmu – działania kontrolne *par excellence*, a ich celem zasadniczym jest właśnie sprawowanie kontroli przez wykorzystanie

²³ Por. J. Kuciński, *Legislatywa...*, *op. cit.*, s. 209.

²⁴ Pisz o tym M. Stębel, *Kontrola...*, *op. cit.*, s. 66. Zob. szersze rozważania tego autora na temat kontroli *sensu largo* i *sensu stricto*, *ibidem*, s. 173-182.

²⁵ Tak H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 39-41. Zob. też M. Kruk, *Funkcja...*, *op. cit.*, s. 26; M. Stębel, *Kontrola...*, *op. cit.*, s. 66.

w tym celu właściwych kompetencji, oraz trudną do precyzyjnego wyodrębnienia kontrolę *sensu largo*, gdy pewne czynności kontrolne podejmowane są przez Sejm niejako przy okazji, „zazębiają się” z urzeczywistnianiem innych jego funkcji czy kompetencji²⁶, takich jak uchwalanie ustaw, uchwalanie budżetu, udział w powoływaniu rządu itp. Te czynności kontrolne określane są czasami rodzajem *sui generis* kontroli²⁷;

- 2) za kontrolę sejmową *sensu stricto* uznaje się działalność Izby polegającą na uzyskiwaniu informacji o funkcjonowaniu kontrolowanych organów, analizę tej działalności oraz formułowanie na podstawie owej analizy ocen (aprobujących lub krytycznych) działalności kontrolowanych organów rządowych, natomiast kontrola *sensu largo* obejmuje dodatkowo przekazywanie kontrolowanym organom „pod ich rozagę” opinii i wniosków formułowanych przez Sejm lub jego komisję, aby tą drogą oddziaływać na przyszłe funkcjonowanie rządu²⁸;
- 3) kontrolę w sensie ścisłym, gdy parlament i jego organy samodzielnie uzyskują informacje o działalności kontrolowanych organów, oraz kontrolę w szerszym ujęciu, gdy pozyskiwanie informacji wynika nie tyle już z aktywności samego parlamentu i wykorzystywania przysługujących mu uprawnień kontrolnych, ale z pozycji ustrojowej tego organu, jego funkcji oraz relacji z innymi organami władzy publicznej²⁹;
- 4) kontrola sejmowa *sensu stricto*, jak akcentują niektórzy autorzy, ma charakter niewładczy, nie obejmuje możliwości prawnie wiążącej ingerencji pokontrolnej w działalność kontrolowanych organów³⁰, co

²⁶ Por. R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 270, 280-281 i 349; idem: *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 158-159. Zob. też A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 116-117; M. Kruk, *Funkcja...*, op. cit., s. 34; M. Stębelski, *Kontrola...*, op. cit., s. 174-175.

²⁷ Tak J. Szymanek, *Rola Senatu w wykonywaniu kontroli parlamentarnej* (uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 1, s. 19.

²⁸ Tak W. Orłowski, [w:] W. Skrzydło (red.) i inni, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 285; R. Mojak, *Parlamentarna...*, op. cit., s. 155-156; M. Stębelski, *Kontrola...*, op. cit., s. 67. Zob. też L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.) i inni, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 149.

²⁹ M. Stębelski, *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 42.

³⁰ Tak P. Sarnecki, *Funkcje...*, op. cit., s. 47; R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 276; idem: *Parlamentarna...*, op. cit., s. 157. Zob. też A. Bałaban, *Pozycja...*, op. cit., s. 116 i n. Inaczej M. Dobrowolski, dla którego kontrola sejmowa *sensu stricto* ma charakter władczy (M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 269).

oznacza *a contrario*, iż kontrola zawierającą w sobie prawo do takiej ingerencji byłaby kontrolą w szerokim tego słowa znaczeniu, z działaniami zawierającymi elementy nadzoru;

- 5) wreszcie, co warto odnotować, w jednej z wypowiedzi za funkcję kontrolną *sensu stricto* uznano korzystanie przez Sejm z uprawnień do egzekwowania odpowiedzialności podmiotów kontrolowanych, zaś *sensu largo* – korzystania z uprawnień istniejących na gruncie prawnym, związanych z pozyskiwaniem informacji obrazujących sposób wykonywania ustaw przez organy państwowe³¹.

Przywołane wyżej klasyfikacje dotyczące kontroli sejmowej, zwłaszcza zaś stanowiska przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w kwestii wyróżniania kontroli sejmowej *sensu largo* i *sensu stricto*, nie mogą nie wpływać na sposób pojmowania tej kontroli, w tym rozumienie sejmowej kontroli działalności rządu, stanowiącej treść rozważań w tej pracy.

Ad. 3) Przedstawienie nawet najważniejszych stanowisk w nauce prawa konstytucyjnego w sprawach rozumienia pojęcia „kontrola sejmowa (parlamentarna)” nie jest zadaniem łatwym do zrealizowania, i to z kilku powodów. Poglądy w tych sprawach dotyczą bowiem zjawiska parlamentarnego „uwikłanego” w różnicowany kontekst polityczny i prawny. W piśmiennictwie naukowym mamy do czynienia z wielością stanowisk w tych kwestiach, czasami znacznie różniących się od siebie. Sytuacja taka jest rezultatem również subiektywnych przekonań wielu autorów, że pojęcie „kontrola sejmowa (parlamentarna)” jest i zapewne będzie w przyszłości rozumiane w rozmaity sposób – z uwagi na to, że podmiotem kontrolującym jest Sejm, przedstawicielski organ władzy państwowej, zaś zróżnicowanie poglądów w sprawach kontroli sejmowej oznacza wzbogacenie spojrzenia na tą kontrolę, rozważanie jej w kilku ustrojowych wymiarach. Stąd konieczne było skoncentrowanie uwagi w pracy na najważniejszych, najbardziej charakterystycznych wypowiedziach przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego dotyczących rozumienia kontroli sejmowej oraz podjęcie próby pewnego ich uporządkowania.

Wśród różnych stanowisk w kwestii rozumienia pojęcia „kontrola sejmowa (parlamentarna)” można umownie wyróżnić, dalece niejednakowo reprezentowane liczebnie, trzy główne ich grupy: wąskie (czy bardzo wąskie); szerokie (lub bardzo szerokie); oraz całą gamę stanowisk pośrednich, mieszczących się pomiędzy tymi skrajnymi. Przy wąskim rozumieniu, do czynności należących do sejmowej kontroli zalicza się jedynie uzyskiwanie informacji o działalności kontrolowanych organów³². Jako przykład rozumienia szeroko-

³¹ W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrola Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 30.

³² *Ibidem*, s. 29.

kiego kontroli parlamentarnej zazwyczaj przywołuje się w piśmiennictwie wypowiedź Z. Czeszejko-Sochackiego, uznającego za trafny i odpowiadający funkcjonowaniu kontroli parlamentarnej w prawie polskim pogląd jednego z uczonych niemieckich, który do zakresu pojęcia „parlamentarna kontrola” zaliczył działania polegające na: pozyskiwaniu informacji; przetwarzaniu informacji; oceny informacji (aprobaty lub krytyki); wreszcie wyrażaniu politycznego stanowiska względnie podjęciu prawnie wiążącej decyzji³³, a więc nie wykluczał z treści pojęcia „kontrola parlamentarna” elementów nadzoru i decydowania (lub wpływania).

Wśród przedstawicieli stanowiska pośredniego między skrajnymi (można je roboczo nazwać „centrowymi” lub „wypośrodkowanymi”) występuje także sporo różnic w rozumieniu określenia „kontrola sejmowa (parlamentarna)”. Pierwsza, dosyć istotna, dotyczy tego – czy odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem stanowi element składowy kontroli sejmowej, czy też w ramach tej kontroli reguła odpowiedzialności i jej instytucje raczej się nie mieszczą. Niektórzy autorzy albo wprost, albo *implicite* uznają ową odpowiedzialność za składnik kontroli sejmowej, uważając, nie bez pewnej racji, postacie tej odpowiedzialności za źródło podstawowych form kontroli, a nawet – co wydaje się jednak dyskusyjne – za „najbardziej klasyczne formy kontroli”³⁴. Na podobnym stanowisku stoją także niektórzy inni jeszcze autorzy, chociaż o ich poglądach w tych sprawach można wnioskować często jedynie w sposób pośredni. Zdecydowana większość autorów nie „lokuje” jednak odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem w ramach kontroli sejmowej, traktując w sposób zdecydowany (lub czasami mniej wyraźny) tę odpowiedzialność jako zjawisko ustrojowe ściśle powiązane z sejmową kontrolą działalności rządu, stanowiące zarówno konstytucyjnoprawną przesłankę tej kontroli, jak też wpływające na treść sejmowej kontroli działalności rządu, zwłaszcza zaś na jej skutki czy rezultaty („zwieńczenie”), ale będące w swej istocie czymś odrębnym od kontroli sejmowej pojmowanej przedmiotowo w ścisłym tego słowa znaczeniu³⁵.

³³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 168.

³⁴ M. Kruk, *Funkcja...*, op. cit., s. 48. W innej pracy autorka uznaje wotum nieufności za „podstawowy instrument kontroli” (M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 32). Podobnie S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 9.

³⁵ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 237; Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989-1997*, Warszawa 1998, s. 190; M. Kowalska, Z. Szeliga, *Sejmowa kontrola działalności rządu oraz odpowiedzialność rządu przed Sejmem*,

Przedstawiając „wypośrodkowane” stanowiska przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego dotyczące ich rozumienia kontroli sejmowej, można próbować zaprezentować je – chociaż będzie to pewne uproszczenie – w określonej kolejności, wynikającej z uznawanych przez tych przedstawicieli cech charakteryzujących działalność podmiotów sejmowych, które to cechy w opinii owych przedstawicieli pozwalają uznać tę działalność za spełniającą warunki zaliczenia do kontroli sejmowej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Cech tych wymieniał on ilość niejednakową – od dwóch do czterech, zdając sobie przy tym sprawę, że kwestia pojmowania i realizowania kontroli sejmowej posiada fundamentalne znaczenie zarówno dla konstytucyjnego, jak i dla rzeczywistego modelu relacji między Sejmem a rządem.

Autorzy ograniczający do dwóch cech aktywność podmiotów sejmowych pozwalającą, ich zdaniem, na uznanie tej aktywności za kontrolę sejmową, wskazywali zazwyczaj na elementy następujące: a) badanie i analiza określonej sytuacji faktycznej (stanu rzeczywistego) podmiotu kontrolowanego, b) porównywanie jej ze stanem, który istnieć powinien (stan normatywny, idealny)³⁶. To stanowisko należy do raczej odosobnionych w polskiej nauce prawa konstytucyjnego.

Znacznie częściej kontrolę sejmową odnoszoną do rządu rozumie się w nauce polskiej w taki sposób, że działalność kontrolna obejmuje trzy istotne elementy: 1) ustalenie stanu faktycznego przez zebranie informacji o działalności kontrolowanych organów rządowych, 2) sformułowanie ocen tej działalności, 3) przekazanie różnego rodzaju opinii i sugestii pod rozagę organów rządowych (działalność o charakterze inspiratorskim)³⁷. Niektórzy wskazują, że absolutne *minimum minimorum* sejmowej kontroli działalności rządu obejmuje co najmniej dwa aspekty aktywności sejmowych podmiotów tej kontroli: zapoznavanie się z pracą kontrolowanych organów rządowych; ocenianie tej pracy z punktu widzenia zarówno zgodności z prawem (legal-

[w:] M. Żmigrodzki (red.), *Polityczno-prawne aspekty transformacji ustrojowej w Polsce*, Lublin 2000; R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 274; J. Kuciński, *Legislatura...*, op. cit.; M. Stębel, *Kontrola...*, op. cit., s. 69.

³⁶ P. Czarny, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 285-286. O takim podejściu do kwestii rozumienia pojęcia „kontrola sejmowa” pisał także M. Stębel, *Kontrola...*, op. cit., s. 61.

³⁷ R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 274-275 i 346; idem: *Parlamentarna...*, op. cit., s. 156. Tak samo co do *meritum* J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój...*, op. cit., s. 206; idem: *Ustrój konstytucyjny...*, op. cit., s. 137. Podobnie A. Bałaban, *Pozycja...*, op. cit., s. 116-117. Natomiast L. Garlicki wprost wskazał na pierwszą i trzecią cechę jako charakteryzujące kontrolę sejmową w wąskim tego słowa znaczeniu (*Polskie...*, op. cit., s. 237), ale z całości jego wywodów wynika, że zajmuje on stanowisko zbliżone do poglądów autorów wyżej wskazanych.

ność), jak też celowości, skuteczności czy gospodarności działalności organów rządowych³⁸.

W niektórych rozważaniach uzupełniających do przedstawionych wyżej stanowisk autorzy koncentrują uwagę przede wszystkim na uzasadnieniu możliwości istnienia w systemie podziału władzy oraz dopuszczalnych granic inspirującego oddziaływania przez Sejm na dalszą działalność kontrolowanych organów rządowych³⁹. Niesporne wydaje się to, że dopuszczalne w ramach sprawowanej kontroli przekazywane przez Sejm i komisje sejmowe kontrolowanym organom oceny, opinie czy sugestie rodzą po stronie tych organów obowiązek zapoznania się z nimi, a czasami także – co nie wydaje się już bezdyskusyjne – ustosunkowania się do nich. Natomiast kwestie związane z inspirującym oddziaływaniem przez Sejm na działalność tych organów okazują się zagadnieniem bardziej złożonym. W pewnych pracach, w których chciano zapewne zaakcentować, iż takie inspirujące oddziaływanie stanowi immanentną część kontroli sejmowej, ich autorzy wprost piszą o jednej z funkcji Sejmu jako o „funkcji kontrolnej z elementami inspiracji”⁴⁰, albo o stosowanych w kontroli sejmowej „środkach kontrolno-inspiracyjnych”⁴¹.

W sprawie dopuszczalności stosowania przez Sejm instrumentów (środków) oddziaływania na działalność kontrolowanych organów rządowych klarowne, warte przywołania, stanowisko zajmuje L. Garlicki⁴². Autor ten, w pełni akceptując pogląd, że w systemie podziału władz parlament nie powinien wkraczać w domenę władzy wykonawczej, pisze, iż działania inspiracyjne Sejmu obliczone są przede wszystkim na wywołanie skutku politycznego i nie ma podstaw prawnych do zakazywania Sejmowi tego typu działań. W innym miejscu trafnie wskazuje, że nawet jeżeli dokonywane przez Sejm oceny i formułowane różnego rodzaju sugestie mogą wpływać na kierunek prac rządowych, to nie mają one prawnie wiążącego charakteru i trudno byłoby je uważać za zjawisko dysfunkcjonalne wobec rządów parlamentarnych.

³⁸ J. Kuciński, *Legislatywa...*, op. cit., s. 212.

³⁹ R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 275-277; idem: *Parlamentarna...*, op. cit., s. 156-157; idem: *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 125-126; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 232; idem: *Rada Ministrów...*, op. cit., s. 148-149.

⁴⁰ Tak A. Bałaban, *Pozycja...*, op. cit., s. 42 i 116.

⁴¹ Tak R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 346; idem: *Funkcja...*, op. cit., s. 125.

⁴² L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 95*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, op. cit., cz. I; idem: *Rada Ministrów...*, op. cit., s. 148; idem: *Polskie prawo...*, (2006), s. 232.

Sprawom inspiracyjnych oddziaływań Sejmu na kontrolowane organy rządowe sporo uwagi poświęcił w swoich pracach R. Mojak⁴³, akceptujący w pełni treść przywołanych wyżej wypowiedzi L. Garlickiego. Na ich tle R. Mojak sformułował trzy trafne generalnie uwagi: 1) że przekazywane przez Sejm organom rządowym oceny, opinie i wnioski, będące w ramach rządów parlamentarnych formami pewnego oddziaływania na funkcjonowanie rządu, na jego politykę i kierunki działalności, mieszczą się w zakresie kontroli parlamentarnej rządu, a to, że nie rodzą one obowiązków prawnych po stronie kontrolowanych organów rządowych, że nie prowadzą do powstawania skutków *erga omnis potentie* oznacza, że nie naruszają zasady podziału władzy oraz wynikających z tej zasady relacji między parlamentem a rządem, 2) że nieprzekraczalną granicą w systemie parlamentarnym dla środków inspiracyjnego oddziaływania Sejmu na rząd jest niewładczy charakter tych środków, 3) że nie jest niezgodne z zasadą podziału władzy i regułami rządów parlamentarnych dążenie Sejmu, jako organu przedstawicielskiego sprawującego kontrolę, do wywarcia rzeczywistego wpływu na działalność kontrolowanych organów rządowych, aby bardziej odpowiadała ona poglądom politycznym parlamentu, co w praktyce politycznej rzeczywiście może czasami mieć i ma miejsce.

W nauce prawa konstytucyjnego rzadziej spotykamy stanowiska, w których wskazuje się na cztery elementy (fazy, cykle) składające się na proces kontroli sejmowej (parlamentarnej): 1) pozyskiwanie informacji przez parlament, 2) przetwarzanie informacji, 3) ocena informacji (aprobowująca lub krytyczna), 4) wyrażanie politycznego stanowiska lub prawnie wiążącej decyzji na podstawie posiadanej wiedzy⁴⁴. M. Stębelksi zaproponował wartą przywołania (pomimo pewnych „chropowatości” językowych) następującą definicję pojęcia „kontrola parlamentarna”, uznając, iż jest to „wyznaczony prawem zbiór czynności, podejmowanych przez organy parlamentarne, polegających na pozyskiwaniu informacji o działalności innych organów państwa, przede wszystkim rządu i administracji rządowej, na analizowaniu określonych stanów faktycznych z oparciem się na posiadanej wiedzy, formułowaniu oceny stwierdzonej sytuacji oraz kierowaniu wniosków względem określonych adresatów kontroli”⁴⁵.

⁴³ Zob. zwłaszcza R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 275-277; idem: *Parlamentarna...*, op. cit., s. 156-157; idem: *Funkcja...*, op. cit., s. 125-126.

⁴⁴ M. Stębelksi, *Pojęcie kontroli...*, op. cit., s. 41; I. Małajny, *Pojęcie kontroli parlamentarnej*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015, s. 543-544.

⁴⁵ M. Stębelksi, *Kontrola...*, op. cit., s. 64.

1.3. Rozumienie określenia sejmowa kontrola działalności rządu i jej elementów składowych w niniejszej pracy

Uwzględniając wskazane wyżej wcześniejsze propozycje autora dotyczące rozumienia określenia „sejmowa kontrola działalności rządu” oraz niektóre trafne uwagi zawarte w zaprezentowanych stanowiskach przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w sprawach pojmowania tej kontroli, można dla potrzeb niniejszej pracy zaproponować następującą rozwiniętą definicję sejmowej kontroli działalności rządu: jest to całokształt podejmowanych przez sejmowe podmioty kontroli, zgodnie z obowiązującym prawem, czynności o charakterze samoistnym, polegających na: 1) zapoznawaniu się z działalnością kontrolowanych organów rządowych, 2) porównywaniu tej działalności z jej wzorcem politycznym, społecznym czy ekonomicznym, albo z wzorcem prawnym, 3) formułowaniu na tej podstawie ocen dotyczących skontrolowanej działalności organów rządowych, 4) przekazywaniu tych ocen oraz opinii i sugestii podmiotu kontrolującego organowi skontrolowanemu. Definicja ta jest w swym ujęciu formalnym nieco szersza niż rozumienie przez autora sejmowej kontroli działalności rządu prezentowane w jego wcześniejszych pracach.

Sejmowa kontrola działalności rządu jest realizowana przez podmioty kontroli, którymi są: Sejm *in pleno*; komisje sejmowe; posłowie. Podmioty te urzeczywistniają kontrolę zgodnie z obowiązującym prawem, określającym, który z tych podmiotów i w jakim zakresie może ową kontrolę sprawować. Taki wymóg wynika wprost z dwu postanowień Konstytucji RP z 1997 r.: 1) z określającego zasadę praworządności przepisu art. 7, ustanawiającego regułę legalizmu w działaniu każdego organu władzy publicznej (a więc także Sejmu i jego organów) oraz regułę działania przez ten organ w granicach prawa (praworządność to nieodłączny element szerszej zasady – demokratycznego państwa prawnego, o jakiej stanowi w stosunku do RP art. 2 ustawy zasadniczej); 2) z przepisu art. 95 ust. 2 *in fine*, który zawiera nakaz pod adresem Sejmu – aby kontrolę nad działalnością Rady Ministrów sprawował „w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw” (będzie o tym szerzej mowa w dalszej części tego rozdziału).

Za czynności „mieszczące się” w treści pojęcia „sejmowa kontrola działalności rządu” będziemy uznawać jedynie te, które mają charakter samoistny, nie stanowią elementów realizacji innych funkcji lub kompetencji Sejmu. Celem zasadniczym takich samoistnych działań kontrolnych jest właśnie sprawowanie kontroli drogą wykorzystywania przez podmioty sejmowe właściwych instrumentów i form kontroli, aby osiągnąć zamierzone rezultaty kontrolne.

Wyodrębnienie poszczególnych czynności dokonywanych w procesie sejmowej kontroli działalności rządu ma na celu głównie określenie pełnego zakresu treściowego i uporządkowanie tego procesu. Nie oznacza natomiast, że w praktyce kontroli sejmowej występują one zawsze sekwencyjnie, tak jak czynności podejmowane w procesie ustawodawczym lub przy powoływaniu rządu. W przypadku sejmowej kontroli działalności rządu czynności te zazwyczaj „łączą się” ze sobą, w pewnym zakresie nawet „splatają”, chociaż konwencjonalnie da się je wyróżnić w procesie kontroli.

Zapoczątkowaniem każdego procesu sejmowej kontroli działalności rządu jest zapoznanie się przez uprawniony podmiot sejmowy dokonujący tej kontroli z działalnością kontrolowanego organu rządowego. Gromadzenie przez podmiot kontrolujący takich informacji to konieczna przesłanka sprawowania kontroli sejmowej (i egzekwowania przez Sejm odpowiedzialności parlamentarnej organów rządowych). Podmioty sejmowe sprawujące kontrolę działalności rządu dysponują określonymi normatywnie uprawnieniami wobec kontrolowanych organów rządowych, służącymi do uzyskiwania wiedzy o działalności kontrolowanego organu rządowego. Uprawnienia tego typu będą – w ślad za wcześniejszymi propozycjami autora w tym zakresie – nazywane w dalszych partiach pracy mianem instrumentów (środków) sejmowej kontroli działalności rządu⁴⁶. Zespoły tych uprawnień będziemy określać jako prawo do uzyskiwania informacji oraz prawo do zapewniania obecności⁴⁷.

Podmioty sejmowej kontroli działalności rządu dokonują porównywania działalności kontrolowanych organów rządowych z pewnymi wzorcami. Zazwyczaj wzorce te mają charakter polityczny, ekonomiczny lub społeczny i wówczas w porównaniach brana jest pod uwagę zgodność działalności kontrolowanych organów rządowych z takim właśnie wzorcem, rozważana z punktu widzenia celowości, rzetelności, skuteczności czy gospodarności. Czasami działalność kontrolowanych organów rządowych jest oceniana także pod kątem zgodności z wzorcem prawnym i wówczas zasadniczym kryterium oceny tej działalności jest jej legalizm.

Na podstawie zgromadzonych przez sejmowe podmioty kontrolujące informacji o działalności kontrolowanych organów rządowych oraz porównywania tej działalności z jej wzorcami, podmioty te formułują aprobujące

⁴⁶ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój...*, op. cit., s. 208; *idem: Demokracja...*, op. cit., s. 220; *idem: Legislatywa...*, op. cit., s. 213; *idem: Ustrój konstytucyjny...*, op. cit., s. 138.

⁴⁷ Częściowo skorzystałem tu z propozycji terminologicznych A. Gwiżdża, *Organizacja i zasady funkcjonowania*, [w:] A. Burda (red.), *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Studium prawno-polityczne, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1975, s. 307. A. Gwiżdż prawa te określał jako „prawo żądania informacji” i „prawo żądania obecności”. Tak też wcześniej autor tej pracy i inni autorzy.

lub krytyczne oceny działalności organów kontrolowanych. W praktyce zazwyczaj te czynności „łączą się” i „splatają w procesie” sejmowej kontroli działalności rządu. Dokonują się one w ramach wykorzystywanych przez podmioty sejmowe form działalności rządu, rozumianych jako konkretne procedury parlamentarne znajdujące zastosowanie w działaniach kontrolnych. Poznanie działalności kontrolowanych organów rządowych, porównywanie tej działalności z jej wzorcami oraz formułowanie na tej podstawie ocen owej działalności to czynności stanowiące niezbędne elementy sejmowej kontroli działalności rządu. Bez tych czynności podmioty kontroli sejmowej nie byłyby w stanie przekazać kontrolowanemu organowi rządowemu swoich ocen, opinii i sugestii co do dalszej działalności tego organu, działalności, która w przyszłości również może być przedmiotem sejmowej kontroli. W niektórych przypadkach formułowanie przez podmioty sejmowej kontroli, zwłaszcza przez Sejm *in pleno* i przez komisje sejmowe, ocen działalności skontrolowanych organów jest prawnym obowiązkiem tych podmiotów, przybierając określoną normatywnie postać prawną. W innych sytuacjach formułowanie ocen przez podmioty sejmowe jest ich uprawnieniem, korzystanie z którego zależy od ich woli.

Przekazywanie przez podmiot kontrolujący jego ocen, opinii i sugestii skontrolowanemu organowi rządowemu nie jest w tej drugiej sytuacji absolutnie niezbędnym elementem każdego procesu sejmowej kontroli działalności rządu, ale czynnością możliwą, często wprost pożądaną w procesie tej kontroli. Chociaż celem owych ocen, opinii i sugestii może być dążenie sejmowego podmiotu kontrolującego do inspirującego oddziaływania na skontrolowany organ rządowy, to instytucje te mają w systemie podziału władzy jedynie charakter prawnie niewiążący rządowych adresatów. Jednakże skontrolowane organy rządowe powinny się co najmniej zapoznać i przyjąć do wiadomości oceny, opinie oraz sugestie podmiotów kontrolujących, ewentualnie wyciągnąć z nich wnioski co do przyszłej swojej działalności. Z punktu widzenia podmiotów sejmowej kontroli sytuację tę można określić jako prawo do wysłuchania⁴⁸ (kolejny instrument kontrolny).

Przy takim, jak przedstawiono wyżej, rozumieniu treści określenia sejmowa kontrola działalności rządu, nie mieszczą się w niej niektóre procedury sejmowe, często zaliczane w nauce do form sejmowej kontroli działalności rządu. Dotyczy to kilku takich procedur:

po pierwsze – sejmowej wstępnej kontroli celów i zamierzeń rządu dokonywanej w trakcie odbywanych w procesie kreacji Rady Ministrów debat sejm-

⁴⁸ Również ten termin powstał z inspiracji A. Gwiżdża, który pisał o „prawie żądania wysłuchania” (A. Gwiżdż, *Organizacja..., op. cit.*, s. 307). Tak też wcześniej autor pracy i inni autorzy.

nowych nad programem i składem rządu przedstawianymi w *exposé* nowo powołanego Prezesa Rady Ministrów oraz ich finalne oceny dokonywane przez Sejm w formie udzielenia lub odmowy udzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania, jako swoistej inwestytury do rządzenia;

po drugie – debat sejmowych związanych z procedurą rozpatrywania wniosku o wotum nieufności dla Rady Ministrów lub dla ministra;

po trzecie – innych prowadzonych w Sejmie debat, w których elementy kontroli działalności rządu nie mają charakteru samoistnego, nie są głównym celem, ale celem pobocznym tych debat odbywanych zwłaszcza: a) w postępowaniach ustawodawczych dotyczących rządowych projektów ustaw, b) przy uchwalaniu ustaw budżetowych i finansowych, których projekty przedstawiać ma prawo tylko Rada Ministrów, c) przy rozpatrywaniu przez Sejm innych zagadnień, które z kontrolą działalności rządu mogą mieć jedynie związek pośredni, uznawany za taki przez uczestników tych debat (np. przy wyrażaniu w ustawie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej)).

Te debaty i prezentowane w ich trakcie oceny nie spełniają jednak wskazanych wyżej wymogów uznania ich za formy mieszczące się w zakresie sejmowej kontroli działalności rządu, bowiem: 1) w przypadku wstępnej kontroli sprawowanej w procesie powoływania rządu debaty i oceny w Sejmie nie dotyczą „działalności rządu” – bieżącej lub już zrealizowanej, ale jedynie jej planów czy zamiarów. Te plany i zamysły mogą natomiast stanowić później elementy pewnego wzorca o charakterze politycznym, ekonomicznym lub społecznym, przydatnego do dokonywania przez podmioty sejmowe porównywania rzeczywistej działalności kontrolowanych organów rządowych właśnie z takim wzorcem; 2) debaty sejmowe związane z rozpatrywaniem wniosku o wotum nieufności dla Rady Ministrów lub dla ministra nie mają na celu przekazanie tym organom ocen, opinii i sugestii w celu inspirującego oddziaływania na nie, ale albo doprowadzenie do dymisji Rady Ministrów, albo do odwołania ministra; 3) w przypadku pozostałych wskazanych wyżej procedur, debaty i wyrażane w ich trakcie oceny dokonywane są niejako przy okazji, często nie mają u swych podstaw rzetelnej i dogłębnej wiedzy o danej dziedzinie działalności ocenianych organów rządowych, co powoduje, że są to nierzadko oceny emocjonalne, słabo przystające do rzeczywistości, spełniające jedynie spektakularne cele polityczne, a nie merytoryczne. Celem tych debat jest dla części uczestników aprobata i poparcie dla działalności organów rządowych, dla innych zaś negowanie i krytyka tej działalności, przy czym nierzadko i jedne, i drugie oceny nie w pełni przystają do realiów.

Przedstawione wyżej rozumienie treści określenia „sejmowa kontrola działalności rządu” nie obejmuje też bezpośrednio ściśle związanych z tą kontrolą zagadnień parlamentarnej odpowiedzialności Rady Ministrów i jej

członków przed Sejmem oraz konstytucyjnych form tej odpowiedzialności. Kwestie te, co wydaje się naturalne, będą jednak analizowane w pracy, ponieważ odpowiedzialność tego typu to sama w sobie ważna przesłanka istnienia sejmowej kontroli działalności rządu, a formy egzekwowania tej odpowiedzialności, stanowiące swoiste „zwieńczenie” czy sankcję działań kontrolnych, powodują zazwyczaj „uruchomienie” na forum Sejmu takich niektórych zachowań posłów i organów rządowych, które mogą mieć pewne przyszłościowe znaczenie dla sejmowej kontroli działalności rządu (informacje o działalności organów pociąganych do odpowiedzialności, możliwość porównywania tej działalności z wzorcami, wyrażanie ocen tej działalności wobec organów rządowych i wobec opinii publicznej).

2. Sejmowa kontrola działalności rządu zasadniczym składnikiem funkcji kontrolnej Sejmu na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.

2.1. Kilka uwag o funkcji kontrolnej Sejmu na tle innych funkcji tej Izby

Pojęcie „funkcja Sejmu”. Problematyka funkcji Sejmu jest przedmiotem stałej uwagi w polskiej nauce prawa konstytucyjnego. Funkcje spełniane przez ten organ współwyznaczają jego pozycję prawnoustrojową, jako jednego z dwóch organów reprezentacji narodu, pozycję rozpatrywaną na tle konstytucyjnych zasad ustroju politycznego państwa, zwłaszcza zaś zasady podziału władzy. Jedni autorzy rozpatrują zagadnienia funkcji Sejmu w ramach wspólnych rozważań o funkcjach polskiego dwuizbowego parlamentu – Sejmu i Senatu⁴⁹, inni zaś odrębnie zajmują się funkcjami Sejmu i odrębnie funkcjami Senatu⁵⁰.

⁴⁹ Zob. L. Garlicki, *Polskie...* (2014), *op. cit.*, rozdz. 9; P. Czarny, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo...*, *op. cit.*, rozdz. VII § 5; S. Bożyk, [w:] M. Grzybowski (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, rozdz. X pkt 3; J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój...*, *op. cit.*, rozdz. VI pkt 5; *idem*: *Demokracja...*, *op. cit.*, rozdz. V pkt 3; *idem*: *Ustrój konstytucyjny...*, *op. cit.*, rozdz. VII pkt 4; J. Jaskiernia, [w:] P. Chmielnicki (red.) i inni, *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2009, rozdz. II pkt 2.8. (w pracy tej mowa jest o funkcjach i kompetencjach parlamentu); T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016, rozdz. IV-VI.

⁵⁰ Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, rozdz. IV-X; J. Marszałek-Kawa, *Pozycja i funkcje...*, *op. cit.*, rozdz. II-VI; Z. Witkowski, [w:] Z. Witkowski (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009, rozdz. 9 pkt 9.2. (autor ten nie używa określenia „funkcje Sejmu”, ale „kompetencje Sejmu”); A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu*, Warszawa 2014.

W piśmiennictwie trafnie wskazuje się⁵¹, że analiza pozycji prawnoustrojowej Sejmu może być, co prawda, prowadzona bez stosowania kategorii pojęciowej „funkcja Sejmu”, jednakże posługiwanie się tym określeniem przynosi korzyści: po pierwsze, zestawienie funkcji, w odróżnieniu od znacznie bardziej rozległej, mniej uporządkowanej i zawsze w pewnym sensie niekompletnej listy kompetencji Sejmu, stanowi wyjściowe, najogólniejsze wskazanie jego pozycji prawnoustrojowej; po drugie, przedstawiając listę kompetencji Sejmu nie bardzo daje się uwypuklić ich bardzo zróżnicowany charakter i różną wagę ustrojową, natomiast zestawienie funkcji jest postacią uporządkowania rodzajów kompetencji i jednocześnie niejako ich „rankingiem” w ujęciu wzajemnych zależności; po trzecie, zestaw funkcji uwzględnia nie tylko przepisy prawne, jak to jest w przypadku listy kompetencji, ale także dorobek orzecznictwa i doktryny dla ich interpretacji; po czwarte, ustalenie w miarę pełnego „obrazu” funkcji Sejmu oznacza ustalenie listy podstawowych zadań tej Izby w ujęciu uprawniająco-zobowiązującym, a tego waloru nie ma wykaz kompetencji zrównający je bez uwzględnienia stopnia doniosłości. A. Bałaban nie bez racji uważa, że być może najważniejsze jest w owej kwestii to, iż „konstrukcja funkcji ułatwia wcielenie w życie zasady trójpodziału władzy, pozwala bowiem na każdym etapie wykładni konstytucji zastosować ograniczenie kompetencji co do działań organów, których zasada ta dotyczy, w tym Sejmie”⁵².

W Konstytucji RP z 1997 r. nie używa się pojęcia funkcja Sejmu (czy parlamentu), a tym bardziej nie wskazuje się katalogu tych funkcji. Charakter ustrojowy Sejmu (i Senatu) został określony generalnie w art. 10 ust. 2 ustawy zasadniczej, w sformułowaniu, iż organy te sprawują władzę ustawodawczą (powtórzonym w art. 95 ust. 1). Funkcji kontrolnej Sejmu dotyczy zwłaszcza przywoływany już wcześniej art. 95 ust. 2 Konstytucji. O innych kompetencjach Sejmu, składających się na funkcje tego organu, mowa jest w dalszej części rozdziału IV ustawy zasadniczej, zatytułowanego „Sejm i Senat”, a także w przepisach innych jeszcze rozdziałów Konstytucji. Brak w ustawie zasadniczej określenia w uporządkowany sposób pełnego zakresu działań Sejmu, w postaci specjalnych przepisów poświęconych jego funkcjom i zadaniom, tłumaczyć można zwłaszcza rozległością tych działań i ich różnorodnością. Pewne „rozproszenie” przepisów konstytucyjnych określających kompetencje (a tym samym i funkcje) Sejmu stwarza określoną trudność w dokonywaniu ich interpretacji, ale nie jest w procesie wykładni tych przepisów przeszkodą nie do pokonania, jeżeli się uwzględni,

⁵¹ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 40.

⁵² *Ibidem*, s. 40 i n.

że w konstytucyjnych regulacjach określających pozycję prawnoustrojową Sejmu istnieje określona logika, wynikająca zarówno z ogólnych postanowień Konstytucji, jak i z tych poświęconych bezpośrednio Sejmowi.

Stosunkowo niewielu autorów próbowało sformułować definicję pojęcia „funkcja Sejmu”. Spowodowane to było zapewne tym, że w nauce prawa termin funkcja odnoszony jest do różnych zjawisk (funkcje państwa, funkcje prawa) i niejednakowo rozumiany. Jeszcze więcej znaczeń nadaje się terminowi funkcja na gruncie nauk o polityce. W nauce prawa konstytucyjnego pod pojęciem funkcji jakiegoś organu państwowego rozumie się zazwyczaj główne kierunki działania tego organu. Stosownie do takiego rozumienia udaną definicję określenia „funkcje Sejmu” zaproponował A. Bałaban, który określił je jako „podstawowe kierunki jego działania czy zbiory podstawowych kompetencji wykonywane w jednolitej formie i procedurze prawnej”⁵³. Biorąc pod uwagę tę propozycję definicyjną przyjmujemy, że pod pojęciem funkcji Sejmu będziemy rozumieć podstawowe (główne) kierunki jego działalności, urzeczywistniane przez wykorzystanie przyznanych mu prawnie kompetencji, często realizowanych w odrębnych formach prawnych i procedurach⁵⁴, przy czym dana kompetencja nie musi być wiązana tylko z jedną funkcją, gdyż, w zależności od celów osiągnięciu jakich służy, można ją wiązać z kilkoma funkcjami.

Klasyfikacje funkcji Sejmu. Klasyfikacja funkcji Sejmu to, oczywiście, w znacznym stopniu kwestia umowna, a przez to również dyskusyjna. Zależy w niemałej mierze od przyjętych kryteriów, pozwalających na wyodrębnienie poszczególnych funkcji. Interesujące propozycje dotyczące kryteriów wyróżniania funkcji Sejmu sformułował A. Bałaban⁵⁵. Czerpiąc wprost z jego prze-myśleń, można uznać za zasadne stosowanie łącznie następujących kryteriów wyróżniania funkcji Sejmu: 1) każda funkcji musi znajdować wyraźne „oparcie” kompetencyjne w postanowieniach Konstytucji (prawnokonstytucyjna podstawa funkcji), 2) każda z funkcji powinna cechować się dostatecznym stopniem ogólności i obejmować ważną sferę funkcjonowania państwa (rze-

⁵³ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2000, s. 6. W następnych wydaniach tej pracy (2005, 2011) autor określał cechy pojęcia „funkcje Sejmu” w sposób bardziej opisowy.

⁵⁴ Tak w podręcznikach J. Kuciński: *Konstytucyjny urząd...*, op. cit., s. 188-189; idem: *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2010, s. 217; idem: *Urząd konstytucyjny...*, op. cit., s. 129. Podobnie: M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 100; J. Jaskiernia, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system...*, op. cit., s. 84; R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 277.

⁵⁵ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...* (2000), op. cit., s. 32 (w kolejnych wydaniach tej pracy – 2005, s. 39, 2011, s. 41-42 – autor zwiększał liczbę owych kryteriów).

czowa, materialna podstawa funkcji), 3) każda funkcja powinna być realizowana przez wykorzystywanie kilku kompetencji, a – co do zasady – nie powinna być tożsama z pojedynczymi kompetencjami (kompetencyjna podstawa funkcji), 4) każdą funkcję powinny charakteryzować specyficzne dla niej, określone prawem procedury i formy działania (proceduralno-formalna podstawa funkcji), 5) w ramach funkcji Sejmu mogą się mieścić jedynie te jego działania, które mają wyraźnie zaznaczoną formę prawną (prawny charakter podstawy funkcji).

W nauce prawa konstytucyjnego spotykamy na gruncie obowiązującej Konstytucji RP różne klasyfikacje funkcji Sejmu, co wynika również z tego, że nie wypracowano, jak dotychczas, „zamkniętego” katalogu funkcji. Dotyczące tych kwestii propozycje zajmujących się tą problematyką przedstawicieli nauki różnią się więc od siebie, ponieważ są one rezultatem ich indywidualnych opinii. Dodać warto, że chociaż dyskusja w nauce na temat funkcji Sejmu (i Senatu) toczy się już wiele lat, to w niewielkim raczej stopniu przyczyniła się do ujednolicenia stanowisk dotyczących funkcji.

Wymienia się więc różne katalogi funkcji Sejmu. Niektórzy autorzy, jakby nieco „poddając się” sugestii wynikającej z treści art. 95 ust. 1 i 2 Konstytucji, a może nawiązując także do tradycji historycznej, ograniczają podręcznikowo katalog funkcji parlamentu do dwu tradycyjnych – ustawodawczej i kontrolnej⁵⁶, czasem traktując je jako funkcje „podstawowe”, co mogłoby sugerować, że istnieją jeszcze jakieś inne funkcje parlamentu – niepodstawowe. Nieco częściej mówi się o trzech funkcjach Sejmu, dodając do wskazanych wyżej dwu funkcję kreacyjną⁵⁷, przy czym niektórzy autorzy w ramach funkcji ustawodawczej – zwłaszcza z uwagi na formalnoprawne podobieństwa obu funkcji – uwzględniają funkcję ustrojodawczą⁵⁸. Nierzadko natomiast do trzech wskazanych funkcji parlamentu dodaje się, jako odrębną od funkcji

⁵⁶ L. Garlicki, *Polskie...* (2014), *op. cit.*; E. Gdulewicz, W. Orłowski, [w:] W. Skrzydło (red.) i inni, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 268 i 284.

⁵⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 435-438; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 147-148; K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 89; autor pracy w podręcznikach wymienionych w przypisie 54 (strony kolejno: 190; 218; 130); J. Szymanek, *Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym RP*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 200.

⁵⁸ Tak: autor pracy w przywołanych wyżej podręcznikach; J. Jaskiernia, [w:] P. Chmielnicki, *Konstytucyjny...*, *op. cit.*, s. 95. Natomiast P. Sarnecki traktuje uchwalanie ustaw o zmianie Konstytucji, co stanowi treść funkcji ustrojodawczej, jako część funkcji ustawodawczej *sensu largo* (P. Sarnecki, *Funkcje...*, *op. cit.*, s. 45). W innej swojej pracy, opublikowanej w następnym roku, P. Sarnecki wymienia funkcję ustrojodawczą oddzielnie od ustawodawczej (P. Sarnecki, *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 110).

ustawodawczej, funkcję ustrojodawczą⁵⁹. W literaturze przedmiotu spotyka się też bardziej rozbudowane klasyfikacje funkcji Sejmu, których autorzy proponują wyróżnienie funkcji dodatkowych, zwłaszcza funkcji współudziału w kształtowaniu polityki państwa⁶⁰ oraz funkcji współuczestniczenia w tworzeniu prawa unijnego (europejskiego), nazywanej czasem funkcją „integracyjną” lub „europejską”⁶¹. W najbardziej rozbudowanych klasyfikacjach funkcji (kompetencji) Sejmu wymienia się tych funkcji (kompetencji) sześć⁶², a nawet siedem⁶³. Odminną od zazwyczaj spotykanych klasyfikację funkcji Sejmu zaproponował M. Kudej⁶⁴, który wyróżnił następujące funkcje: 1) kształtowania (lub współkształtowania) systemu ustrojowego państwa, 2) kształtowania systemu prawnego państwa, 3) współkształtowania polityki państwa, 4) kształtowania (lub współkształtowania) obsady personalnej określonych organów państwa, 5) kontrolowania działalności Rady Ministrów polegającej na prowadzeniu polityki państwa.

Na tle przywołanych zróżnicowanych klasyfikacji funkcji Sejmu nasuwa się kilka istotnych dla pracy uwag: po pierwsze, jedynie nazwy dwu funkcji – ustawodawczej i kontrolnej wynikają wprost z przepisów Konstytucji (z art. 95 ust. 1 i 2), zaś nazwy pozostałych wyróżnionych w piśmiennictwie funkcji mają charakter konwencjonalny, są wyrazem inwencji i preferencji poszczególnych autorów i dlatego czasami różnią się od siebie; po drugie, większości wymienionych funkcji Sejm nie wykonuje samodzielnie, ale wspólnie z Senatem, przy czym w realizacji tych funkcji – poza funkcją ustrojodawczą – pozycja Sejmu jest pierwszoplanowa, zaś pozycja Senatu o mniejszym znaczeniu ustrojowym; po trzecie, we wszystkich klasyfikacjach funkcji Sejmu wymienia się funkcję kontrolną Sejmu, co jest świadectwem, że wszyscy autorzy uznają tę funkcję na gruncie Konstytucji z 1997 r. za nieodłączny, jeden z podstawowych (główny) kierunek działalności Sejmu; po czwarte, treść wszystkich funkcji Sejmu stawała się już przedmiotem analiz w piśmiennictwie naukowym i dlatego w pracy można ograniczyć się do uwag dotyczących jedynie funkcji kontrolnej Sejmu.

⁵⁹ P. Winczorek, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2012, s. 123-124; J. Marszałek-Kawa, *Pozycja...*, *op. cit.*, r. II-IV. Także autor pracy w monografii *Demokracja...*, *op. cit.*, r. V pkt 3.

⁶⁰ P. Czarny, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo...*, *op. cit.*, s. 268; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 128; M. Domagała, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, Warszawa 2009, s. 123.

⁶¹ P. Czarny, *ibidem*, s. 269; B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 438.

⁶² Z. Witkowski, [w:] Z. Witkowski (red.) i inni, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 280; A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...* (2011), *op. cit.*, s. 42; *idem*: *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

⁶³ P. Sarnecki, *Przemiany kompetencyjne...*, *op. cit.*, s. 110.

⁶⁴ M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji...*, *op. cit.*, s. 103.

Funkcja kontrolna Sejmu. Funkcja ta uznawana jest w nauce prawa konstytucyjnego za jedną z dwu – obok funkcji ustawodawczej – podstawowych (pierwszoplanowych) funkcji tej Izby, a więc za jeden z zasadniczych (głównych) kierunków jej działania. Wskazuje się, że funkcja kontrolna jest zarówno przesłanką, jak i kontynuacją aktywności ustawodawczej oraz kreacyjnej, które pozostawione bez kontroli mogą nie przynieść oczekiwanych efektów. W realizacji funkcji kontrolnej „splatają się” elementy ocen politycznych i prawnych, społecznych i profesjonalnych. Urzeczywistnianie tej funkcji wcale nie musi być powierzchowne, ale często okazuje się wszechstronne i wnikliwe. Sytuacja taka nie zawsze jest jednak przesłanką dla pozytywnych ocen rezultatów funkcji kontrolnej, ale czasami stanowi przyczynę sporów o kształt prawny kontroli.

Sprawowanie przez organ władzy ustawodawczej – Sejm, funkcji kontrolnej w stosunku do innych organów państwowych, zwłaszcza zaś w stosunku do rządu, organu należącego do władzy wykonawczej, oddzielonej i w znacznym stopniu samoistnej, uzasadniane jest wieloma argumentami natury ustrojowej, spośród których najistotniejsze wydają się te wynikające z naczelných konstytucyjnych zasad ustroju politycznego państwa. Funkcja kontrolna Sejmu jest także konsekwencją przyjęcia w RP zracjonalizowanego parlamentarnego systemu rządów, w którym funkcja ustawodawcza stymuluje funkcję kontrolną, a realizacja obu funkcji pozwala parlamentowi stać się demokratyczną przeciwwagą władzy wykonawczej⁶⁵. Z tych zapewne względów, jak pisze R. Mojak, funkcja kontrolna jest uznawana „za kościec parlamentarnego systemu rządów”⁶⁶.

Funkcja kontrolna Sejmu posiada uniwersalny charakter, wyrażający się w dosyć szerokim zakresie podmiotowym tej funkcji, objęciem nią wielu organów państwowych, zwłaszcza naczelných, w rozległym jej zakresie przedmiotowym oraz w możliwości stosowania różnorodnych ocen w działalności kontrolnej. W związku z tym pojawia się w praktyce ustrojowej, sygnalizowana już, trudność merytorycznego wyodrębnienia z całokształtu działalności Sejmu jego funkcji kontrolnej, co powoduje, że mamy do czynienia z pewną względnością w zakresie odróżniania funkcji kontrolnej od innych funkcji Sejmu. Działania o charakterze kontrolnym oraz parakontrolnym są bowiem treścią znacznej części prac parlamentarnych prowadzonych przez Sejm oraz jego organy.

Funkcję kontrolną realizuje Sejm przede wszystkim samodzielnie, z ograniczonym udziałem Senatu, który w przypadku niektórych jedynie działań

⁶⁵ Por. J. Jaskiernia, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny...*, op. cit., s. 97; M. Kruk, *Funkcja...*, op. cit., s. 7; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, op. cit., s. 168.

⁶⁶ R. Mojak, *Funkcja...*, op. cit., s. 121.

o charakterze kontrolnym ma prawo równolegle z Sejmem zapoznawać się z działalnością pewnych organów państwowych (np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy Rzecznika Praw Dziecka). Sytuacja taka nie występuje natomiast w przypadku kontroli działalności rządu, która z mocy przepisu art. 95 ust. 2 Konstytucji należy wyłącznie do Sejmu.

2.2. *Miejsce sejmowej kontroli działalności rządu w ramach funkcji kontrolnej Sejmu*

Zakres funkcji kontrolnej Sejmu. Zakres funkcji kontrolnej Sejmu wyznaczają przede wszystkim przepisy Konstytucji z 1997 r., a uzupełniając także przepisy niektórych ustaw. Z przepisów konstytucyjnych należy wskazać zwłaszcza na zawarte w artykułach: 95 ust. 2, 111, 115, 202 ust. 2, 204, 212, 226, uwzględniając dodatkowo te zawarte w art. 157 oraz 112. Spośród ustaw spraw tych dotyczą szczególnie: ustawa z 1999 r. o sejmowej komisji śledczej; ustawa z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora; ustawa z 1992 r. o radiofonii i telewizji; ustawa z 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka.

W świetle przywołanych przepisów konstytucyjnych oraz treści wskazanych ustaw zakres podmiotowy funkcji kontrolnej Sejmu realizowanej przez podmioty sejmowe nie jest nieograniczony, obejmując: 1) Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz pozostałych członków Rady Ministrów, 2) Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), 3) Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), 4) Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT), 5) Rzecznika Praw Dziecka (RPD). Wskazane wyżej konstytucyjne przepisy i przepisy ustaw określają uprawnienia kontrolne Sejmu i podmiotów sejmowych oraz obowiązki kontrolne wobec Sejmu organów poddanych kontroli. Zarówno te uprawnienia, jak i obowiązki są zróżnicowane w zależności od charakteru kontrolowanego organu oraz jego pozycji w państwie.

Funkcja kontrolna Sejmu w całości jest immanentnie związana z charakterem prawnoustrojowym Sejmu, jako jednego z dwóch organów przedstawicielskich, za pośrednictwem których naród sprawuje przynależną mu zwierzchnią władzę. Funkcja ta ma szerszy zasięg podmiotowy niż sejmowa kontrola działalności rządu, chociaż niektórzy autorzy jak gdyby utożsamiają tę kontrolę z ową funkcją⁶⁷, podczas gdy kontrola ta jest jednym z elementów funkcji kontrolnej Sejmu. Przyczyną owego utożsamiania jest

⁶⁷ Zob. P. Sarnecki, *Funkcje...*, op. cit., s. 47; R. Mojak, *Parlament...*, op. cit., s. 286. R. Mojak używa nawet określenia „ustrojowa funkcja parlamentarnej kontroli Sejmu” (*ibidem*, s. 153). Podobnie M. Stębelski pisze o „funkcji sejmowej kontroli Rady Ministrów” (M. Stębelski, *Kontrola sejmowa...*, op. cit., s. 182).

zapewne to, iż właśnie sejmowa kontrola działalności rządu jest „rdzeniem”, najważniejszym składnikiem funkcji kontrolnej Sejmu.

Sejmowa kontrola działalności rządu zasadniczym elementem funkcji kontrolnej Sejmu. Miejsce sejmowej kontroli działalności rządu w całości kształcie funkcji kontrolnej Sejmu wyznaczone jest przez kilka czynników natury prawnej, doktrynalnej, politycznej i praktycznej. Wskazać można na czynniki następujące:

- po pierwsze, wśród przywołanych wyżej przepisów Konstytucji z 1997 r. dotyczących funkcji kontrolnej Sejmu tylko w jednym z nich, w art. 95 ust. 2 (w pewnym, ale tylko w pewnym stopniu nawiązującym do rozwiązań Konstytucji marcowej z 1921 r.), współtwierającym wspólnie z przepisem art. 95 ust. 1 rozdział ustawy zasadniczej poświęcony organom władzy ustawodawczej – Sejmowi i Senatowi, mowa jest wprost o realizacji przez Sejm tej funkcji w stosunku do rządu, precyzując kompetencję Sejmu w cytowanym już sformułowaniu: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Prawo Sejmu do kontroli innych organów nie zostało natomiast wyartykułowane wprost, ale zazwyczaj trzeba je wyinterpretowywać ze wskazanych wyżej przepisów konstytucyjnych, w których używa się mniej konkretnych określeń odnoszących się do tej kontroli. Należy więc na tle takiej sytuacji prawnej uznać, że funkcja kontrolna Sejmu odnosi się w pierwszym rzędzie do rządu i systemu podporządkowanej mu administracji rządowej, że w przepisie art. 95 ust. 2 ustrojodawca w szczególny sposób wyeksponował rangę sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów;
- po drugie, biorąc pod uwagę określony konstytucyjnie zakres podmiotowy funkcji kontrolnej Sejmu trzeba uznać, że przyznanie Sejmowi wprost w ramach realizacji tej funkcji prawa sprawowania kontroli właśnie nad działalnością Rady Ministrów – na tle pozostałych uprawnień kontrolnych Izby dotyczących innych organów władzy publicznej – nie rodzi żadnych wątpliwości natury ustrojowej co do racji i zasadności posiadania przez Sejm prawa tej kontroli. Przekonuje bowiem o tym treść niektórych naczelných konstytucyjnych zasad ustroju politycznego RP, zwłaszcza zaś zasady władzy zwierzchniej narodu oraz zasady podziału władzy i równowagi władz. Szczególnie z przyjętych rozwiązań konstytucyjnych dotyczących tych zasad wynikają reguły różnorodnych relacji między Sejmem a rządem, w ramach których Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, posiada – zgodnie z polską tradycją konstytucyjną – pewną nadrzędność nad rządem jako głów-

nym elementem władzy wykonawczej, zaś na treść ich wzajemnych relacji wywiera istotny wpływ również istniejący w danym momencie układ sił politycznych w Sejmie;

- po trzecie, treść konstytucyjnej funkcji kontrolnej Sejmu jest – poza kontrolą działalności rządu – rezultatem głównie przyjętej przez twórców konstytucji koncepcji ustrojowej w tych sprawach, która była czynnikiem rozstrzygającym o zakresie podmiotowym oraz o postaciach tej kontroli. Natomiast konieczność istnienia sejmowej kontroli działalności rządu wynika z kilku co najmniej innych przesłanek: a) wszystkie organy administracji, a więc także rząd, posiadają swoje szczególne interesy i właściwe im postawy, dające o sobie znać zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych, które mogą być pozytywnie modyfikowane w interesie społecznym przez sejmową kontrolę działalności rządu i administracji, b) kontrola ta jest jedną z zasadniczych gwarancji realizacji przez rząd i podporządkowane mu organy administracji ustaw uchwalonych przez Sejm z udziałem Senatu, c) sejmowa kontrola działalności rządu jest niezbędną przesłanką realności odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem;
- po czwarte, sejmowa kontrola działalności rządu nakierowana jest głównie – w stopniu większym niż inne czynności kontrolne podejmowane przez Sejm w ramach realizacji funkcji kontrolnej – na osiągnięcie skutku politycznego, polegającego albo na kontynuowaniu przez rząd akceptowanej przez większość sejmową działalności, albo na modyfikacji tej działalności w kierunku zgodnym ze stanowiskiem owej większości.

Z tych wszystkich względów sejmowa kontrola działalności rządu zgodnie uznawana jest w nauce za podstawowy składnik funkcji kontrolnej Sejmu, za najważniejszy przejaw realizacji tej funkcji w praktyce politycznej. Właśnie dlatego sprawowana przez Sejm kontrola rządu wyznacza w poważnym stopniu miejsce i rolę ustrojową Sejmu w systemie organów państwowych RP, stanowi jeden z zasadniczych elementów konstrukcyjnych zrationalizowanego parlamentarnego systemu rządów przyjętego w Konstytucji z 1997 r.

3. Podstawy normatywne sejmowej kontroli działalności rządu

Podstawy normatywne sejmowej kontroli działalności rządu tworzą akty prawotwórcze „lokujące się” na trzech poziomach polskiego systemu źródeł prawa: Konstytucja RP z 1997 r.; ustawy; akty pozaustawowe. Dwa pierwsze rodzaje aktów prawotwórczych należą do źródeł powszechnie obowiązują-

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

