Magdalena Kupis¹

**Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej
w polskim parlamentarystyce**

Przyjęty w Polsce parlamentarno-gabinetowy system rządów zakłada istnienie licznych uprawnień kontrolnych Sejmu wobec rządu, co wyraża się między innymi w możliwości doprowadzenia do zdymisjonowania Rady Ministrów lub jej poszczególnych członków oraz w zapewnieniu posłom stałego dostępu do informacji o działalności rządzących w zakresie bieżącej polityki państwowej. Pierwsze w wymienionych uprawnień realizowane jest w sytuacji pociągnięcia gabinetu do odpowiedzialności politycznej i może dojść do skutku w szczególnej procedurze „konstruktywnego” wotum nieufności – recypowanej do polskiego ustroju parlamentarnego z Republiki Federalnej Niemiec i następnie uregulowanej w art. 158 konstytucji. Wprowadzenie wymienionej instytucji do polskiego porządku prawnego jako środka kontroli parlamentarnej służyć miało wzmocnieniu pozycji premiera i jego rządu wobec charakteryzującego się rozdrobnioną strukturą Sejmu oraz zapewnić trwałość i ciągłość urzędującego gabinetu. Rozwiązania przyjęte w obowiązującej ustawie zasadniczej były wyrazem ówczesnych tendencji parlamentarnych demokracji zachodnich do wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem legislatury, dzięki czemu charakter i znaczenie wielu zakorzenionych w polskim prawie konstytucyjnym form kontroli nad rządem uległo istotnym przekształceniom. Nie bez znaczenia dla sensu funkcji kontrolnej Sejmu pozostają również współczesne partie polityczne, a w szczególności ich atrybuty, takie jak: masowość, zorganizowanie czy dyscyplina partyjna. Poseł powinien jednak w każdym przypadku czuwać nad zachowaniem jaw-

¹ Autorka jest doktorantką na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

ności działania władzy publicznej, chociaż – jak się obecnie wydaje – samodzielnie nie jest władny do tego, aby dokonać skutecznej interwencji w jej organach.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie próba scharakteryzowania instytucji interpelacji jako jednego z przejawów funkcji kontrolnej Sejmu – w różnych etapach jej rozwoju.

I.

Instytucja interpelacji znana jest w parlamentarystyce europejskich państw kontynentalnych, takich jak Francja, Republika Federalna Niemiec, Austria, Włochy, natomiast swoją genezę sięga do francuskiej monarchii lipcowej. Aby zrozumieć intencje wprowadzenia do systemu instytucji parlamentarnych interpelacji jako jednego z instrumentów kontroli nad egzekutywą należy odnieść się do pierwotnego znaczenia tego terminu. Słowo „interpelacja” pochodzi z języka łacińskiego – *interpellatio* i oznacza tyle, co przerwanie, przeszkadzanie, sprzeciwianie się, a zatem jego etymologia wyraźnie wskazuje na powiązanie tej instytucji z działalnością stojącą w opozycji do jakiegoś podmiotu.

Początkowo interpelowanie oznaczało szczególną procedurę, dzięki której przedstawiciele różnych ugrupowań, zasiadający w rozdrobnionym politycznie parlamencie, mogli na forum całej izby wystąpić przeciw polityce rządu i doprowadzić do zmiany poszczególnych ministrów lub nawet całego gabinetu (*vote et censure*). Należy bowiem pamiętać, że parlament III i IV Republiki Francuskiej, w którym nastąpił faktyczny rozkwit i upowszechnienie instytucji interpelacji, charakteryzował się wielością formacji politycznych o zmiennych odcieniach i nietrwałych sojuszach, słabymi więzami dyscypliny członkowskiej oraz brakiem wyodrębnienia rządzącej większości i opozycji, w konsekwencji czego rząd tworzyły „osobistości będące na prawicy i na lewicy od prezesa rady ministrów”². W praktyce zdarzało się zatem, że samo wystosowanie interpelacji i otwarcie dyskusji parlamentarnej w Izbie Deputowanych pociągało za sobą dymisję Rady Ministrów, bez poddawania pod głosowanie wniosku o udzielenie jej wotum nieufności. Z czasem – pod wpływem różnorodnych czynników – charakter omawianej

² J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982 r., s. 71.

instytucji uległ poważnej zmianie, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego artykułu.

Od francuskiego modelu interpelacji należy odróżnić instytucję zapytań (*question*), ukształtowaną w parlamencie brytyjskim w XVIII w. i należącą do tej samej rodziny form kontroli parlamentarnej. Tutaj jednak system silnie zorganizowanych i zwartych partii politycznych, który faktycznie istniał od początku parlamentaryzmu brytyjskiego, gwarantował wyraźny podział Izby Gmin na większość, z której pochodził premier wraz z rządem i mniejszość parlamentarną. Instytucja zapytań nie służyła zatem nigdy w Wielkiej Brytanii za środek kontrolny, którego zastosowanie prowadzić miało bezpośrednio do obalenia urzędującego gabinetu. Choć, jak twierdzi K. Complik, nie ulega wątpliwości, że zapytania są w brytyjskim parlamencie *par excellence* instytucją opozycji³.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że jedną z najbardziej popularnych form zapytań, stosowanych w Wielkiej Brytanii i naśladowanych obecnie w systemach parlamentarnych innych państw, jest godzina pytań. Instytucja ta polega na tym, że codziennie – od poniedziałku do czwartku od godziny 14.35 do godziny 15.30 – ministrowie udzielają ustnych odpowiedzi na postawione wcześniej przez członków Izby Gmin pytania. Zgłaszanie bezpośrednich zapytań do premiera odbywa się zawsze we wtorki i w czwartki. Zapytania w brytyjskim parlamencie mają nieograniczony przedmiotowo zasięg tematyczny, a ich treść pozostaje tajemnicą do czasu ich wystosowania. Takie rozwiązanie umożliwia opozycji permanentną konfrontację z rządem, gdzie kompetentny i zorientowany w najnowszych wydarzeniach minister potrafi wykorzystać czas pytań na swoją korzyść, a niezbyt sprawny merytorycznie szef gabinetu może ponieść polityczną klęskę.

Dodatkowym atutem „godziny pytań” jest ich relacjonowanie w wieczornych dziennikach radiowo-telewizyjnych o największym odbiorze, co służy partiom powiększaniu kapitału politycznego i umożliwia skierowanie uwagi elektoratu na najważniejsze sprawy państwowe. Dodać jednak należy, że współczesny parlament brytyjski – zmajoryzowany przez rządzącą większość – nie jest miejscem, gdzie waga się w formie głosowania nad *votum* nieufności losy gabinetów, ich polityków i przywódców. W związku z tym, odpowiedzialność polityczna egzekutywy stała się w Wielkiej Brytanii ilu-

³ K. Complik, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 34.

zoryczna, a ustąpienie premiera z urzędu jest konsekwencją utraty poparcia swojej partii.

W konsekwencji należy stwierdzić, że w XVIII i XIX w. doszło do ukształtowania się dwóch odrębnych instytucji parlamentarnych w Europie Zachodniej, których ogólny sens jest wyrazem kompetencji kontrolnej parlamentu nad rządem pod postacią prawa do informacji. O ile jednak brytyjskie *question* ze swego założenia miały charakter oceniający i związane były z działalnością wyodrębnionej opozycji, o tyle francuskie interpelacje – recypowane wraz z całym modelem III Republiki przez wiele państw powstałych po I wojnie światowej – cechowały sankcje natury polityczno-prawnej w warunkach istnienia dużego rozdrobnienia politycznego w strukturze parlamentarnej.

II.

Przechodząc następnie na grunt polskiego prawa konstytucyjnego trzeba wskazać, że instytucja interpelacji pojawiła się po raz pierwszy w Polsce w Konstytucji z 1921 r. „Mając do wyboru pomiędzy ustrojem prezydialnym, wyrosłym na gruncie Ameryki, a ustrojem parlamentarnym, powstałym w Anglii i we Francji, a stamtąd rozpowszechnionym wśród państw całego świata, Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego w swym projekcie świadomie stanęła na gruncie ustroju parlamentarnego, uważając, że system amerykański najzupełniej nie odpowiada naszym skłonnościom i właściwościom”⁴. Z tego powodu twórcy Konstytucji marcowej, wzorując się na ustawach konstytucyjnych francuskich z 1875 r., które stworzyły prototyp republiki parlamentarnej (tj. „parlamentaryzmu odpowiedzialności, a nie równowagi”⁵), dokonali recepcji wielu francuskich form parlamentarnych, w tym instytucji interpelacji.

Interpelacja została uregulowana w art. 33 wyżej wspomnianej konstytucji, natomiast na mocy art. 37 możliwość skorzystania z tego uprawnienia kontrolnego zostało rozciągnięte również na Senat. Ustawa zasadnicza okre-

⁴ Zob. przemówienie sprawozdawcy Komisji Kodyfikacyjnej posła dr Edwarda Dubanowicza w dniu 8 lipca 1920 r. przy otwarciu dyskusji (*Sprawozdania stenograficzne z CLX posiedzenia Sejmu Ustawodawczego*, tom 4).

⁵ Zob. szerzej: J. Stembrowicz, *Rząd w systemie...*, s. 84.

ślała, że posłowie (15, a od 1930 r. – 30) mają prawo zwracać się z interpelacjami do rządu lub do poszczególnych ministrów. Szczegółowe omówienie korzystania z tej instytucji znalazło się jednak w regulaminie Sejmu z 1923 r. i 1930 r. W oparciu o tekst Konstytucji z 1921 r. można stwierdzić, że prawo interpelacji w swoim pierwszym kształcie nie stanowiło indywidualnego prawa poselskiego, natomiast mogło być wykonywane przez grupę posłów-interpelantów. W celu zabezpieczenia pracy parlamentarnej przed jej hamowaniem za pomocą interpelacji pozbawionych merytorycznego charakteru oraz przy równoczesnym braku zabezpieczenia praw mniejszości parlamentarnej, regulamin Sejmu określał liczbę posłów mogących wystąpić z interpelacją.

Jednocześnie Konstytucja marcowa nie rozróżniała interpelacji w znaczeniu ścisłym, polegających na zwracaniu się posłów do rządu w pewnej kwestii i wywołujących ogólną dyskusję, zakończoną uchwaleniem rezolucji od znanych parlamentarzystom angielskiemu i francuskiemu zwykłych pytań. Konstytucja określała jedynie, że Sejm może odpowiedź rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały, z czego należy wnioskować, że wywołanie dyskusji i podjęcie uchwały nie musiało być oczywistą konsekwencją wniesienia interpelacji, choć oczywiście najczęściej korzystano z tej możliwości. Natomiast wyodrębnienie zapytań poselskich pozostawione zostało przez twórców Konstytucji marcowej regulaminowi.

Adresat interpelacji miał obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w terminie nie dłuższym, niż 6 tygodni, albo w umotywowanym oświadczeniu usprawiedliwić brak odpowiedzi. Na żądanie interpelantów odpowiedź miała być Sejmowi zakomunikowana. Umożliwienie udzielenia odpowiedzi na piśmie niewątpliwie usprawniało i ułatwiało wykonywanie kontroli parlamentarnej nad rządem, powodując, że interpelacji w sprawach drobnych, mających z reguły znaczenie lokalne Sejm *in pleno* nie musiał czynić przedmiotem swoich obrad. Natomiast prawo żądania, by odpowiedź była Izbie zakomunikowana stwarzało możliwość otwarcia ogólnej dyskusji w przypadku, gdy wyjaśnienia rządu okazały się dla interpelantów niezadowalające. Konstytucja marcowa przewidywała, że skutkiem takiej dyskusji mogło być uchwalenie przez Izbę rezolucji sejmowej – środka parlamentarnego pociągającego za sobą formalnoprawną sankcję w postaci obalenia rządu. Zgodnie bowiem z art. 58 konstytucji, Rada Ministrów i każdy minister

z osobna ustępowali na żądanie Sejmu (rezolucje Senatu były pozbawione tej sankcji).

Nadrzędna pozycja parlamentu w stosunkach z egzekutywą za wzorem francuskiej rzeczywistości ustrojowej nie stworzyła tej ostatniej odpowiednich warunków do samodzielnej aktywności i efektywnego rządzenia. Zdaniem J. Stembrowicza, przyczynami tego stanu były z jednej strony społeczne i narodowe podziały ludności, powodujące rozdrobnienie polityczne, z drugiej natomiast – aspekty natury polityczno-funkcjonalnej. „W stronnictwach stale następowały liczne przegrupowania i rozłamy, brakowało należytej dyscypliny przy zajmowaniu stanowiska przez stronnictwa, w których kluby poselskie odgrywały rolę samodzielną i dominującą i w których wciąż dawały się odczuć rozbieżności na temat polityki rządu. Nie było zatem mocnych partii tak na lewicy, jak i na prawicy, które by mogły dać podstawę trwałym koalicjom parlamentarnym”⁶. Brak stabilnej większości sejmowej i traktowanie urzędującego premiera jako „zakładnika” klubu poselskiego negatywnie wpływało na trwałość kolejnych rządów⁷, obalanych często w drodze rezolucji – jako następstwa dyskusji wywołanej wniesieniem interpelacji przez posłów. Jednocześnie, jak podnosi M. Pietrzak, analizując idee przewodnie Konstytucji marcowej: „posłowie na Sejm Ustawodawczy patrzyli na instytucje ustrojowe przez pryzmat swoich interesów politycznych. A tym najlepiej odpowiadała słaba władza wykonawcza, gdyż zapewniała stronnictwom sejmowym maksymalny wpływ na kierunek polityki państwa”⁸.

Instytucję interpelacji poselskiej w praktyce ustrojowej z okresu poprzedzającego nowelę sierpniową z 1926 r. traktować można jako element przetargu politycznego, w którym rząd odgrywał rolę „komisji wykonawczej”⁹ woli parlamentu. „Prowadziło to z kolei do powstawania rządów pozaparlamentarnych, luźno związanych z ugrupowaniami sejmowymi, zaledwie przez nie tolerowanych”¹⁰. W atmosferze ogólnej krytyki postanowień Konstytucji marcowej, pojawienie się postulatów o przywróceniu równowagi pomiędzy legislatywą a egzekutywą przez ograniczenie kompetencji Sejmu

⁶ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie...*, s. 121.

⁷ Trwałość rządu wynosiła od 1919 r. do 12.05.1926 r. przeciętnie 7 miesięcy.

⁸ M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, Nr 2, s. 13.

⁹ Ibidem, s. 13.

¹⁰ Ibidem, s. 14.

i rozszerzenie uprawnień rządu, oznaczało zbliżający się koniec „absolutyzmu parlamentarnego” w Polsce i dalszego instrumentalnego wykorzystywania przez posłów towarzyszących mu instytucji. Na gruncie podejmowanej w niniejszych artykule problematyki trzeba wskazać, że nowelizacja konstytucji zmieniła między innymi zasady dotyczące udzielania wotum nieufności rządowi. Nowością był bowiem przepis przewidujący konieczność przełożenia na następne posiedzenie Sejmu głosowania nad wnioskiem o ustąpienie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, co niewątpliwie osłabiało sankcjonujący skutek interpelacji poselskich. Można jednak zgodzić się z P. Sarneckim, który stwierdził, iż: „niedomagania i kryzysy polskiego parlamentaryzmu zostały w świadomości społecznej połączone z pierwszym okresem obowiązywania Konstytucji marcowej, do 1926 r. Później najbardziej drastyczne ich objawy formalnie znikły, ale ich źródła zostały nie tyle wyeliminowane, ile tylko czasowo stłumione, i wciąż przypominały o swym istnieniu”¹¹.

Konstytucyjna racjonalizacja władzy ustawodawczej i wykonawczej w Polsce nie uchroniła stworzonego systemu parlamentarnego przed kryzysem, którego objawy dotknęły niemal wszystkie europejskie demokracje. Powojenne trudności gospodarcze i ekonomiczne stanowiły źródło rodzących się w tym czasie postaw antyparlamentarnych i tendencji do wzmocnienia władzy jednostki, mogącej samodzielnie i stabilnie rządzić. Twórcom Konstytucji kwietniowej przyświecała idea względnego uniezależnienia egzekutywy od parlamentu, który niezdolny do ukształtowania większości politycznej, nie był w stanie wykonywać swoich klasycznych funkcji. Według J. Stembrowicza, ustawa zasadnicza z 1935 r. jest zatem „wyrazem jawnego, formalnego i doktrynalnego przejścia od systemu parlamentarnego do rządów arbitralnych”¹², w rezultacie czego nastąpił równoczesny odwrót od instytucji parlamentarnych.

Przechodząc do analizy rozwoju instytucjonalnego interpelacji w Polsce, trzeba na wstępie wskazać, że druga konstytucja w odrodzonej Polsce łączyła parlamentarną kontrolę rządu już tylko z działalnością Sejmu, a poselskie procedury kontrolne oparte były przede wszystkim na instytucji interpelacji. Prawo interpelowania członków Rady Ministrów w Konstytucji

¹¹ P. Sarnecki, *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 24.

¹² J. Stembrowicz, *Rząd w systemie...*, s. 132.

kwietniowej zostało uregulowane w art. 31 ust. 2 pkt c, w rozdziale poświęconym Sejmowi. Wprowadzona w pierwszej kolejności zasada indywidualnego zgłoszenia interpelacji przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości przeprowadzania debaty parlamentarnej nie zdała rezultatu, wobec czego już w regulaminie przyjętym w dniu 16 kwietnia 1938 r. przywrócono grupowe zgłaszanie interpelacji, ustalając wymóg 10 podpisów. Jednocześnie Sejmy czwartej i piątej kadencji w latach 1935–1939 były właściwie cieniem parlamentu, ponieważ całokształt życia politycznego płynął poza Izbą. Teoretycznie zatem istniało prawo wykonywania kontroli parlamentarnej nad rządem, ale w praktyce kontrola ta była nieistotna, a interpelacje w czasie kadencji zdarzały się dużo rzadziej niż to miało miejsce w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej.

Podsumowując okres dwudziestolecia międzywojennego w Polsce należy stwierdzić, że przyjęcie systemu parlamentarnego w Konstytucji marcowej w sytuacji rozdrobnienia politycznego i znacznego osłabienia władzy wykonawczej sprzyjało korzystaniu z interpelacji, co doprowadzało jednocześnie do częstych zmian gabinetu i braku efektywnego rządu. Wraz z uchwaleniem Konstytucji kwietniowej, którą poprzedziła nowelizacja sierpniowa, będąca wyrazem racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu, nastąpiło całkowite przekształcenie obowiązującego dotąd ustroju, a pełnia władzy została skupiona w rękach jednego człowieka – Józefa Piłsudskiego. Decydowanie o losach państwa z sali sejmowej przeniosło się do gabinetu Piłsudskiego, którego pozycja Marszałka Polski sytuowała go poza strukturą organizacyjną którejkolwiek z władz, co miało oczywiście swoje dobre i złe strony. Przede wszystkim było remedium na panujący wtedy chaos polityczny i niemożność wyjścia z kryzysu reprezentatywności parlamentu, z drugiej strony oznaczało odejście od dotychczasowych form rządzenia i rezygnację z instytucji gwarantujących równowagę pomiędzy władzami. Jeśli jednak stosowanie interpelacji wyraźnie tę równowagę zaburzało, decyzje Piłsudskiego w tym względzie – ze współczesnego punktu widzenia – uznać należy za prawidłowe i konieczne.

III.

Po II wojnie światowej – pod wpływem nasilenia się tendencji demokratycznych w krajach Europy Zachodniej – nastąpił powrót do systemu parlamentarnej odpowiedzialności rządu, co w szczególności można zaobserwować w konstytucji IV Republiki Francuskiej z 1946 r., w konstytucji włoskiej z 1947 r. czy w ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. Jednakże w sytuacji rozpadu władzy w wyniku powojennego kryzysu społecznego – zwłaszcza partyjnego, niezdolnego do zbudowania stabilnej koalicji rządowej – nastąpił kolejny zwrot ku racjonalizacji parlamentaryzmu w tych krajach. Oznaczał on nie tylko wzmocnienie głowy państwa i uczynienie jej przeciwwagą dla parlamentu (konstytucja Francji z 1958 r.), ale również przełożenie wielu instytucji kontroli egzekutywy na język procedury prawnej oraz reglamentację stosunków między parlamentem a rządem, aby temu ostatniemu zapewnić trwałe poparcie większości parlamentarnej. Zjawiska te stopniowo ukształtowały tzw. system kontynentalny, gdzie kontrola legislatur nad rządem nie prowadzi do pociągania gabinetu do odpowiedzialności politycznej ze skutkiem jego obalenia i wywołania kryzysu, ale ma przede wszystkim stabilizować władzę oraz chronić prawa opozycji do występowania przeciwko rządzącym.

Jednocześnie jednak umocnienie Związku Radzieckiego i powstanie licznej grupy państw tzw. demokracji ludowej w środkowej i południowo-wschodniej Europie, do których należała Polska, każe w pierwszej kolejności spojrzeć na interpelację w warunkach odejścia od systemu demokratycznego. Ustroje państw socjalistycznych tylko formalnie zakładały istnienie instytucji parlamentarnych. W rzeczywistości było zupełnie inaczej, i tak ciała ustawodawcze, jak i rząd sprawowały swoją władzę iluzorycznie. Jak bowiem słusznie zauważył T. Mołdawa: „Wówczas (...) pojawiło się wyraźne dążenie do kształtowania ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego tych państw według jednego wzorca (a za takowy uznano radzieckie rozwiązania ustrojowe), z daleko idącym ograniczeniem, a nawet odrzuceniem w związku z tym – w wielu wypadkach – rodzimym postępowaniom instytucji i tradycji. Oddziaływało to także na kształt przyjętej struktury aparatu państwowego i miejsce parlamentu w jego strukturze”¹³.

¹³ J. Zakrzewska, T. Mołdawa, *Historia Sejmu polskiego. Tom III Polska Ludowa*, pod red. A. Ajnenkiela, Warszawa 1989, s. 144.

Regulaminy Krajowej Rady Narodowej oraz Sejmu Ustawodawczego przewidywały interpelację jako indywidualne prawo posła w zakresie kontroli rządu. „Nie należy jednak zapomnieć, że zasada nadrzędności parlamentu odnosiła się w tamtym czasie jedynie do sfery formalnoprawnej”¹⁴. Cały proces decyzyjny przebiegał w obrębie przywództwa partii rządzącej (komunistycznej), a ówczesny parlament stał się organem zatwierdzającym i legitymizującym wolę partyjną. Kontrola polityczna należała zatem do innych gremiów niż parlamentarne. „W praktyce ustrojowej były to kręgi decyzyjne partii, mającej przecież większość w parlamencie. Jednak nie miało to związku z zasadą przedstawicielstwa parlamentarnego, obecnego w ówczesnych systemach rządów państw kapitalistycznych”¹⁵. Faktycznym ośrodkiem władzy było Biuro Polityczne KC PPR, „skąd płynęły instrukcje i polecenia dla rządu, prezydium Sejmu, administracji państwowej, bezpieczeństwa, propagandy, cenzury”¹⁶. Opozycja parlamentarna została faktycznie zlikwidowana już w 1947 r., a z czasem zniknęło także jako pojęcie wotum zaufania i nieufności, skonsumowane przez bezpośrednie powoływanie i odwoływanie Rady Ministrów i poszczególnych ministrów przez izbę. Na co zwraca uwagę A. Friszke, opisując wydarzenia w Polsce w 1947 r.: „Chociaż do rządu weszli przedstawiciele wszystkich partii bloku, a PPR dysponował jedynie 6 tekami, w istocie komuniści posiadali władzę monopolistyczną. (...) W istocie realny ośrodek władzy znajdował się w kierownictwie PPR, gdyż wszystkie stronnictwa poddawały się dominacji komunistów”¹⁷.

Okres lat 1944–1948 był czasem budowania w Polsce systemu totalitarnego, opartego na zasadzie kierowniczej roli partii i odejściu od zasady trójpodziału władzy. We wszystkich państwach europejskich, w których ustanowiono ustrój socjalistyczny, została wprowadzona zasada jednolitości władzy państwowej, przyznająca izbom status najwyższych organów państwowych, a wszystkie sprawy należące do tych organów, miały być rozstrzygane na sesjach plenarnych. Formalnie zatem „Sejm, czyli jednoizbowy parlament, nie był wyłącznie piastunem władzy ustawodawczej, równoważnej z innymi władzami, ale organem, który w stosunku do wszystkich innych organów

¹⁴ K. A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1995, s. 94.

¹⁵ H. Pajdała *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003, s. 18.

¹⁶ A. Friszke, *Polska. Losy państwa i narodu 1939–1989*, Warszawa 2003, s. 155.

¹⁷ A. Friszke, *Polska. Losy państwa*, op.cit., s. 152–153.

państwa (nie władz) miał – jako najwyższy organ przedstawicielski – pozycję zwierzchnią¹⁸. Faktycznie jednak stał się on jedynie instytucją fasadową, a po 1948 r. jego funkcje ustawodawcze zostały ograniczone na rzecz Rady Państwa. Równocześnie pozbawiono posłów możliwości kontrolowania egzekutywy oraz składania interpelacji.

Następnie do rangi konstytucyjnej interpelacja została podniesiona za sprawą art. 22 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (po zmianach dokonanych nowelą z dnia 10 lutego 1976 r. był to art. 27; nowelą z dnia 7 kwietnia 1989 r. – art. 25), a regulamin Sejmu PRL z dnia 1 marca 1957 r.¹⁹ w sposób szczegółowy określał zasady i tryb postępowania w tej materii. „Jednakże w okresie prac nad konstytucją interpelacje były już instytucją martwą i taką też pozostały przez trzy i pół roku I kadencji, aż do wiosny 1956 r.”²⁰ Należy mieć przecież na względzie, że ustrój zapisany w konstytucji oraz postanowienia regulaminowe znacząco odbiegały od rzeczywistości socjalistycznej, w jakiej Polska się znalazła. Dopiero zatem w 1956 r. – po śmierci Bolesława Bieruta oraz w warunkach narastającego kryzysu politycznego – nastąpiło ożywienie tej formy kontroli parlamentarnej i w ciągu ośmiu miesięcy zgłoszono 69 interpelacji, a w następnej kadencji Sejmu – aż 140. Wtedy też po raz pierwszy od kilku lat można było dostrzec ogłoszone na forum całej izby pewne elementy krytyki pod adresem działalności parlamentu, rządu i administracji centralnej. Głoszone wówczas postulaty umożliwienia dostępu Sejmu i posłów do informacji nie zostały jednak nigdy w Polsce Ludowej zrealizowane i „przez kolejne 20 lat interpelacje były (...) instrumentem kontroli wykorzystywanym z niezwykle umiarkowanym natężeniem i nie odgrywały istotniejszej roli w procesie sejmowej kontroli nad rządem”²¹.

Równocześnie przez wprowadzenie do polskiego prawa konstytucyjnego instytucji zapytań poselskich w 1972 r. dokonano formalnego zróżnicowania dwóch procedur kontroli parlamentarnej ze względu na kryterium wagi sprawy. Kryterium to jednak wtedy nie było i wciąż nie jest ostre. Nie zawsze będzie, bowiem, można precyzyjnie określić różnice między sprawami „o zasadniczym charakterze” a sprawami „o charakterze jednostkowym”,

¹⁸ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 14.

¹⁹ Jednolity tekst kilkakrotnie nowelizowanego regulaminu zawiera: M.P. z 1980 r. Nr 29, poz. 164.

²⁰ J. Zakrzewska, T. Mołdawa, *Historia Sejmu...*, s. 253.

²¹ Ibidem, s. 253–254.

dotyczącymi przy tym problemów prowadzonej przez rząd polityki państwa (wewnętrznej i zagranicznej)²².

Zgodnie z powołanymi regulacjami, interpelacje i zapytania poselskie były środkiem kontroli indywidualnej²³, przy czym mogły być kierowane do Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych członków rządu. Ponadto, od 1957 r. norma regulaminowa zawarta w art. 79 ust. 1 rozszerzała zakres podmiotowy omawianej instytucji o Prokuratora Generalnego, co było wyrazem realizacji wysuniętego ówczesnie postulatu umożliwienia posłom interpelowania prokuratury PRL jako odrębnego organu państwowego, niepowiązanego z rządem²⁴. Charakterystyczny był natomiast fakt rzadkiego kierowania interpelacji do Prokuratora Generalnego. Zdaniem H. Zięby-Załuckiej, być może wynikało to z faktu, że gdyby zaszła konieczność zajęcia się przez posła określonym wycinkiem działalności prokuratorskiej, to oprócz możliwości wniesienia w danej sprawie interpelacji do Prokuratora Generalnego, poseł miał również możliwość poruszenia takiej sprawy bezpośrednio w odpowiednim organie prokuratury, korzystając z prawa podejmowania interwencji lub uzyskiwania wyjaśnień, które ustanowione zostały w art. 3 i 4 regulaminu Sejmu²⁵, co miało w tym wypadku większą rangę politycznie-prawną. Od 1980 r. regulamin umożliwił również wystosowanie interpelacji do prezesa Najwyższej Izby Kontroli, chociaż przez cały okres PRL ani razu tego nie uczyniono.

Posłowie mogli składać interpelacje w sprawach o znaczeniu zasadniczym dla państwa. W praktyce miało to być sformułowanie w odpowiedniej formie pytania zmierzającego do zmiany źle ocenianej działalności podmiotu interelowanego. Przedmiotem krytycznej oceny mogły być sprawy, które zdaniem posłów nasuwały zastrzeżenia i wymagały wyjaśnienia oraz zajęcia stanowiska przez premiera lub ministra, co formalnie pozwalało przedkładać je zainteresowanemu lub Prokuratorowi Generalnemu. Jeśli chodzi o formę interpelacji, to zawierać ona miała krótkie przedstawienie stanu faktycz-

²² R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 367.

²³ Zdarzały się jednak interpelacje zgłaszane przez niesformalizowane i sformalizowane grupy posłów: koła poselskie, wojewódzkie zespoły poselskie, klubu poselskie, a nawet komisje sejmowe.

²⁴ Zob. szerzej: A. Gwiżdż, *Prawo interpelacji posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11, s. 774.

²⁵ H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 47.

nego oraz wynikające z niego pytanie, skierowane zgodnie z właściwością interpelowanego. Tekst interpelacji posłowie składali na ręce Marszałka Sejmu, którego obowiązkiem było poinformowanie o nim na najbliższym posiedzeniu Izby. Ponadto zgodnie z konstytucją z 1952 r., odpowiedzi na interpelację mogły być składane przez ich adresatów w terminie 7 dni ustnie na posiedzeniu Sejmu bądź w formie pisemnej Marszałkowi Sejmu (po 1976 roku termin ten wynosił 21 dni). „Terminy te nie były jednak dotrzymywane w praktyce, a zdecydowana większość odpowiedzi wpływała w czasie od czterech do sześciu tygodni, przyjmowanym przez posłów za naturalny”²⁶.

Regulamin Sejmu z 1957 r. przewidywał obecność na posiedzeniach Sejmu: gdy po złożeniu interpelacja była odczytywana na posiedzeniu plenarnym, gdy interpelowany przedstawił ustnie odpowiedź oraz gdy wobec braku odpowiedzi lub uznania jej za niewystarczającą, na wniosek interpelanta umieszczono ją w porządku dziennym posiedzenia. W praktyce jednak aż do nowelizacji regulaminu Sejmu w marcu 1972 r. interpelacje i udzielanie na nie odpowiedzi było niejawne, ponieważ traktowano je jako sprawy pozostające wyłącznie w ramach stosunków między interpelującym posłem a interpolowanym przedstawicielem rządu lub innym jej adresatem²⁷. Od tej reguły odstąpiono jedynie pięciokrotnie: Prezes Rady Ministrów udzielił ustnej odpowiedzi na trzy interpelacje na forum izby w dniu 28 kwietnia 1956 r., w dniu 13 listopada 1956 r. (interpelacja posła Wiktora Kłosiewicza w sprawie przygotowywania zamachu stanu w Polsce) oraz w dniu 10 kwietnia 1968 r. (interpelacja koła poselskiego „Znak”).

Natomiast w ostatnim roku V kadencji Sejmu i w latach następnych ukształtowała się praktyka, że odpowiedzi na interpelację jej adresat udzielał najczęściej ustnie na posiedzeniu. W latach 1969–1980 (V–VII kadencja Sejmu) takich ustnych odpowiedzi na interpelację odnotowano w 49 przypadkach, z kolei w VIII kadencji – w 152. Jednocześnie w odniesieniu do interpelacji kierowanych do Prezesa Rady Ministrów powszechne stało się, że odpowiedzi na nie udzielali często wicepremierzy lub odpowiedni ministrowie, jeśli sprawa leżała w sferze ich działania. W przypadku jednak nieodczytania tekstu interpelacji i nieudzielenia na niej ustnej odpowiedzi na forum Sejmu – wedle znowelizowanego w marcu 1972 r. regulaminu sejmowego – interpelacja miała być załączana do sprawozdania stenograficznego

²⁶ J. Zakrzewska, T. Mołdawa, *Historia Sejmu...*, s. 254.

²⁷ Ibidem, s. 255.

z posiedzenia, co niewątpliwie było przejawem zwiększenia parlamentarnego prawa do informacji. Niestety chwilowa aktywizacja funkcji kontrolnej Sejmu po wydarzeniach grudniowych 1970 r. nie przyniosła zasadniczego przełomu w rzeczywistości spełnianej przez niego roli „odświeżonej fasady”.

Analiza rozwiązań przyjętych w regulaminie Sejmu z dnia 17 lipca 1986 r., gdzie omawiana instytucja została uregulowana w art. 63 w rozdziale 5 działu IV, pozwala sformułować schemat procedury rozpatrzenia interpelacji²⁸:

1. poinformowanie Sejmu o treści interpelacji (dokonane przez Marszałka Sejmu);
2. udzielenie przez interpolowanego odpowiedzi na interpelację (odpowiedź może trwać do 10 minut);
3. możliwość zwrócenia się do interpelanta o udzielenie dodatkowych wyjaśnień (wyjaśnienia interpolowanego mogą trwać do 5 minut);
4. możliwość przeprowadzenia dyskusji poselskiej (przedmiotem dyskusji może być zarówno sprawa interpelacji, jak i udzielonej na nią odpowiedzi);
5. możliwość zareagowania Sejmu na konkretną odpowiedź (albo uznanie jej za wystarczającą, albo wezwanie interpelowanego do uzupełnienia odpowiedzi).

Funkcjonowanie instytucji interpelacji w ramach ustrojowych Polski Ludowej niosło ze sobą także charakterystyczne dla tego okresu następstwa. Przede wszystkim treść interpelacji podlegała weryfikacji przez Prezydium Sejmu w oparciu o kryterium zgodności z formalnymi wymogami przewidywanymi regulaminem, a nadto, wnikliwemu badaniu, czy nie stoi ona w sprzeczności ze złożonym przez posłów ślubowaniem i nie narusza zasad wierności wobec Polski Ludowej. Uprawnienia kontrolne Prezydium w tej mierze były szerokie i umożliwiały żądanie usunięcia przez posła zwrotów niedopuszczalnych, a nawet odmowy nadania biegu interpelacji. Faktycznie jednak to kierownictwo PZPR miało kontrolę nad Sejmem i tym, co się w nim dzieje, a „krytyczne wypowiedzi i odmienne głosowania, ale także zgłaszanie interpelacji było traktowane jako swego rodzaju wybryk”²⁹. Dopiero przemiany w życiu społeczno-politycznym w kraju po sierpniu 1980 r. umożliwiły posłom większą aktywność w pracach izby, czego wyrazem jest zgłoszenie w VIII kadencji Sejmu aż 545 tych środków kontroli.

²⁸ M. Kudej, *Studia z zakresu prawa parlamentarnego PRL*, Katowice 1989, s. 36.

²⁹ A. Friszke, *Polska. Losy...*, s. 248.

W okresie PRL instytucja interpelacji służyła jednak prawie zawsze jako instrument prawnego wywołania określonej reakcji rządu w postaci oficjalnego oświadczenia niż jako procedura kontrolna, ponieważ w warunkach kontrolowania przez partię całego życia politycznego, społecznego i gospodarczego nie można w ogóle mówić o jakichkolwiek elementach charakterystycznych dla systemu demokratycznego. Wyjątkiem była zgłoszona w dniu 11 marca 1968 r. interpelacja posłów Koła „Znak”, pozostających w kontakcie z prymasem Polski, którzy stanęli w obronie aresztowanych studentów – „za co sami wkrótce stali się przedmiotem gwałtownego ataku”³⁰ oraz interpelacja 15 posłów dziennikarzy, skierowana w lutym 1981 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przedłużających się prac nad projektem ustawy o cenzurze. Polityczny wymiar tych interpelacji miał jednak charakter wyłącznie incydentalny i wiązał się z dramatycznymi wydarzeniami w dziejach Polski Ludowej. Natomiast w VIII kadencji Sejmu zrodziła się szczególna forma dialogu między interpolowanymi członkami rządu a interpelującymi posłami, do którego przyłączali się także inni posłowie. Jako przykład T. Mołdawa podaje sprawę odpowiedzi ministra oświaty i wychowania na interpelację posła Jana Fajęckiego (SD) w sprawie reformy oświaty na posiedzeniu Sejmu w dniu 6 marca 1981 r. oraz odpowiedź ministra przemysłu chemicznego i lekkiego na interpelację Komisji Polityki Społecznej, Zdrowia i Kultury Fizycznej w sprawie zaopatrzenia w leki na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 marca 1985 r., kiedy w krótkiej polemicznej debacie zabrało głos sześciu posłów i dwukrotnie interpelowany minister³¹.

Statystyka korzystania z interpelacji przez posłów w okresie PRL potwierdza wysunięte powyżej spostrzeżenia. W Sejmie II kadencji zgłoszono 114

³⁰ Ibidem, s. 298; Premier Józef Cyrankiewicz odpowiedział na interpelację w dniu 10 kwietnia 1968 r. na posiedzeniu Sejmu. Posłów Koła „Znak” oskarżył, że ich interpelacja stała się „rodzajem odezwy zachęcającej do działania prowodyrów i wichrzycieli”. Następnie przemawiał przewodniczący klubu parlamentarnego PZPR, wicemarszałek Sejmu, Zenon Kliszko, który zarzucał autorom interpelacji, że próbowali „upiec na ruszcie niedawnych wydarzeń własną reakcyjną pieczen”, że Koło „Znak”, „odchodząc coraz dalej od polskiej racji stanu, faktycznie stanęło po stronie tych elementów syjonistycznych i rewizjonistycznych, które inspirowały i zorganizowały prowokację wymierzoną w spokój ojczyzny, w jej żywotne interesy”. Natomiast odpowiedź współautora interpelacji, posła Koła „Znak”, Jerzego Zawieyskiego, zagłuszano wybuchami śmiechu. Został on następnie odwołany ze składu Rady Państwa i pozbawiony mandatu poselskiego (zob. szerzej: A. Garlicki, *Historia 1939–2001. Polska i świat*, Warszawa 2002, s. 303).

³¹ J. Zakrzewska, T. Mołdawa, *Historia Sejmu...*, s. 256.

interpelacji, a następnie ich liczba zaczęła spadać: w Sejmie III kadencji zgłoszono 13 interpelacji, w IV – 15, a w V – 37, a w VI – 15. Natomiast przedmiotem interpelacji były głównie sprawy dotyczące polityki zdrowotnej, gospodarczej, działalności rządu w zakresie rozwoju rolnictwa, przemysłu oraz infrastruktury drogowej państwa, a bardzo rzadko kierowano interpelacje do szefów resortów politycznych. Równocześnie należy zaznaczyć, że interpelacje zgłaszane były zarówno przez posłów bezpartyjnych, jak i przez członków trzech klubów poselskich. „W niektórych okresach widoczna była jednakże pewna względna większa częstotliwość sięgania po ten środek kontroli przez bezpartyjnych, np. w okresie III kadencji bezpartyjni zgłosili aż 77% interpelacji, stanowiąc nieco ponad 10% składu Sejmu. Ale od początku lat siedemdziesiątych zaczęły przeważać interpelacje zgłaszane przez posłów z PZPR oraz stronnictw sojuszniczych”³², jednak były to działania sterowane przez przywództwo rządzącej partii, pozorne i w gruncie rzeczy pozbawione jakichkolwiek akcentów demokratycznych.

Zdaniem A. Łabno: „Przeszłość rządów komunistycznych nie tylko zоставiła spuściznę instytucjonalną, ale również ukształtowała człowieka pozbawionego znajomości najważniejszych mechanizmów życia publicznego, niezdolnego do samodzielnego angażowania się w proces zmian”³³. Wśród kwestii parlamentarnych okresu PRL, które wywarły największy wpływ na obecny kształt kontroli nad rządem – obok koncepcji jednolitości władzy państwowej, która deklarowała nadrzędność Sejmu nad wszystkimi innymi organami państwowymi – wyróżnić można także postanowienia regulaminowe, określające wzajemne stosunki Sejmu z tymi organami, a zwłaszcza obowiązki tych organów wobec izby, co właściwie mieści się w ramach tej koncepcji. Trafnie zatem zauważa M. Kruk, że: „Tradycję tamtych czasów można trafniej nazwać też „dziedzictwem”, choć raczej dziedzictwem bardzo obciążającym niż wzbogacającym, ale w rozważaniach o koncepcji kontroli parlamentarnej we współczesnej Polsce trudno ją pominąć”³⁴.

³² Ibidem, s. 257.

³³ A. Łabno, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej a reprezentacja interesów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 101.

³⁴ M. Kruk, *Funkcja kontrola...*, s. 14.

Tabela 1 – Przynależność polityczna autorów interpelacji³⁵

KADENCJA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	RAZEM	%
Przynależność autorów interpelacji										
PZPR		43	1	4	15	5	11	163	242	27,8
ZSL		17	1	2	5	5	17	86	133	15,3
SD		15	1	-	2	1	7	86	112	12,8
Bezpartyjni ogółem		50	10	7	10	3	2	47	129	14,8
Bezpartyjni: „Znak”		18	8	4	1	-	2	12	45	5,2
Bezpartyjni: „Pax”		-	-	-	1	-	-	4	5	0,6
Bezpartyjni: ChSS		-	-	1	2	3	-	3	9	1,0
Zbiorowe o różnej przynależności		15	-	2	5	1	-	163	186	21,3
Brak danych	69	-	-	-	1	-	-	-	70	8,0
Razem	69	140	13	15	37	15	37	37	871	100

Tabela 2 – Rodzaje interpelacji³⁶

KADENCJA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	RAZEM
Interpelacje indywidualne	-	112	12	11	30	14	32	368	574
Interpelacje zbiorowe ogółem	-	28	1	4	7	1	5	177	223
Interpelacje komisji sejmowych	-	2	-	-	-	1	-	4	7
Interpelacje wojewódzkich zespołów poselskich	-	1	-	2	-	-	-	140	143
Interpelacje, na które udzielono odpowiedzi na plenum	-	2	-	1	12	10	27	120	172

³⁵ J. Zakrzewska, T. Mołdawa, *Historia Sejmu...*, s. 309.³⁶ Ibidem, s. 310.

Tabela 3 – Adresaci interpelacji³⁷

ADRESACI INTERPELACJI	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	RAZEM
Prezes Rady Ministrów	-	46	2	7	17	5	29	236	342
Wiceprezesi Rady Ministrów	-	4	-	-	-	1	-	75	80
Przewodniczący Komisji Plan	-	-	4	1	1	-	-	24	30
Ministrowie i równorzędni	-	87	7	7	18	9	8	209	345
Prokurator Generalny	-	3	-	-	-	-	-	1	4
Brak danych	69	-	-	-	1	-	-	-	70
Razem	69	140	13	15	37	15	37	545	871

IV.

Instytucja interpelacji została, jak wykazano powyżej, dobrze zakorzeniona w polskim prawie parlamentarnym, toteż jej umiejscowienie przez ustrojodawcę w 1997 r. w akcie o najwyższej randze państwowej było rzeczą niemal oczywistą. Nie jest to jednak powszechnie stosowana praktyka, bowiem w ustrojach prawnych większości demokracji Zachodnich (m.in. we Francji, RFN, Włoszech) prawo wnoszenia interpelacji przez deputowanych jest przewidziane tylko na podstawie regulaminów izb i wynika z ogólnych zasad systemu parlamentarnego. Ponadto regulacja zawarta w art. 115 konstytucji nie zawiera żadnego odesłania do regulaminu Sejmu. Nie jest to jednak konieczne – na co zwraca uwagę L. Garlicki – wobec wyraźnego wskazania art. 112, że regulamin ma określać także „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu”³⁸.

Uregulowanie w polskiej konstytucji postanowień dotyczących interpelacji wiąże się z powiązaniem poselskich instrumentów kontroli rządu z prawnoustrojowym kształtem funkcji kontrolnej Sejmu nad Radą Ministrów. Należy w tym miejscu podnieść, iż Senat – jako drugi podmiot ustawodawczy w Polsce – jest na podstawie negatywnej przesłanki wynikającej z art. 95

³⁷ J. Zakrzewska, T. Mołdawa, *Historia Sejmu...*, s. 310.

³⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 5.

ust. 2 konstytucji wyłączony od wykonywania kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą.

Postępowanie interpelacyjne w Sejmie zostaje zainicjowane przez formalny akt złożenia interpelacji, przy czym zgodnie z art. 192 ust. 2 regulaminu Sejmu, prawo to przysługuje każdemu posłowi³⁹, a sama interpelacja powinna dotyczyć „spraw o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa”. Następnie regulamin Sejmu w ust. 3 art. 192 określa, że interpelacje powinny być składane na piśmie. Dla ważności złożenia interpelacji wystarcza zatem podpis jednego posła. Natomiast „nie ma prawnych przeszkód, by interpelacja (...) została wniesiona w formie zbiorowej, praktyka sejmowa zna interpelacje zgłaszane przez kilku wymienionych z nazwiska posłów, przez jednego posła w imieniu grupy z danego klubu, przez grupę posłów z danego klubu”⁴⁰.

Przed wejściem w życie ustawy zasadniczej z 1997 r., adresatami interpelacji mogli być – obok członków Rady Ministrów – Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego. Obecnie określone w art. 115 ust. 1 konstytucji grono adresatów interpelacji ma charakter zamknięty, a w szczególności nie może ono zostać poszerzone przez regulamin Sejmu albo dotyczyć szefów administracji rządowej, czyli kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów i kierowników zespółonej i niezespółonej administracji rządowej w województwie. Natomiast działalność wymienionych organów może być przedmiotowo objęta pytaniem w skierowanej do członka rządu interpelacji. Zasadniczy charakter spraw poruszanych w interpelacji może też sugerować, że chodzi tu o uzyskanie informacji na temat stanowiska, jakie w niektórych sprawach zajmuje cały rząd⁴¹.

Te indywidualne wystąpienia deputowanych, kierowane za pośrednictwem Marszałka Sejmu zgodnie z właściwością interpelowanego, powinny zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niego pytania. Natomiast nie mogą mieć za przedmiot spraw należących do zakresu działania prezydenta, kwestii pozostających w gestii organów samorządu terytorialnego (chyba, że w zakresie

³⁹ Zjawisko to nie jest często spotykane w rozwiązaniach przyjętych we współczesnych państwach; m.in. w Niemczech do wdrożenia procedur interpelacyjnych uprawnione są tylko określone grupy deputowanych.

⁴⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, 6.

⁴¹ *Przewodnik poselski*, pod red. M. Królikowskiego, W. Odrowąża-Sypniewskiego, Warszawa 2007, s. 141.

objętym nadzorem rządowym), ani orzecznictwa sądowego (chyba, że chodzi o sprawy wykonania orzeczeń, w zakresie, w jakim stanowi to zadanie organów rządowych)⁴².

„Sens interpelacji albo zapytania może być związany nie tylko z indywidualnym poglądem posła, ale z ogólniejszym problemem partii politycznej albo grupy wyborców, którą reprezentuje”⁴³. Przyjęty na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego mandat wolny we współczesnych warunkach politycznych nierzadko jest bowiem zastępowany partyjnym mandatem imperatywnym. Wprawdzie partie nie mają możliwości odwołania deputowanego, ale przy wykorzystaniu legalnych instrumentów dyscyplinujących własnych członków mogą skutecznie wpływać na ich działalność parlamentarną. Nie jest z kolei możliwe w Polsce pozbawienie mandatu deputowanego, który opuścił szeregi swojej partii⁴⁴.

W praktyce poseł, który przestaje należeć do swojego macierzystego ugrupowania, w niedługim czasie zasila swoim głosem inną opcję zasiadającą w parlamencie albo współtworzy nową siłę polityczną w Sejmie. Jego działalność na forum izby, w tym częstotliwość wnoszenie interpelacji, ich przedmiot oraz to, do kogo są skierowane odbywa się pod czujnym okiem władz partyjnych. Mandat poselski stanowi odbicie poparcia udzielonego partii, a nie konkretnemu piastunowi tego mandatu, co związane jest z występującym obecnie zjawiskiem partii profesjonalnych, dobrze zorganizowanych, z wyraźnym przekazem oraz różnie popularyzowanych przez poszczególne media.

Ponadto mechanizm wyłaniania i formowania rządu w Polsce od wyborów parlamentarnych w 1991 r. po stan obecny cechuje się koniecznością tworzenia rządów koalicyjnych w warunkach bipolarnego układu lewica-prawica o prymat na scenie politycznej. Jak trafnie zauważa R. Mojak, wy-

⁴² Ibidem, s. 8.

⁴³ *Przewodnik poselski*, pod red. M. Królikowskiego, W. Odrowąża-Sypniewskiego, s. 141.

⁴⁴ Precedensową instytucję pozbawienia parlamentarzysty jego uprawnień pod nazwą klauzuli czechosłowackiej przewidywała Czechosłowacka Karta Konstytucyjna z 1920 r. Zgodnie z treścią ustawy o Trybunale Wyborczym, organ ten orzekał w przedmiocie utraty mandatu, jeżeli sprawujący go przestał być z „niskich lub niehonorowych” pobudek członkiem partii, z której listy wyborczej wszedł do parlamentu, co w polskiej demokracji wydaje się jednak niemożliwe do prawnego usankcjonowania (zob. szerzej: K. Grajewski, P. Uziębło, *Status prawny parlamentarzysty w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 49).

mienione zjawisko stanowi zasadniczą przeszkodę „dla formowania parlamentarnych koalicji maksymalnie zwartych czy też koalicji minimalnego zasięgu, które w perspektywie doświadczeń rządów parlamentarnych Europy Zachodniej charakteryzują się największą stabilnością polityczną oraz zdolnością do wypracowywania i realizowania wspólnej polityki”⁴⁵. „Krytyczny uczestnik koalicji” – jak przyjęło się nazywać w terminologii politycznej mniejsze partie, stanowiące niezbędny element koalicji sejmowej, często stają jęczyciem u wagi w procesie rządzenia. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka parlamentarna, swoje znaczenie polityczne (często niewspółmierne do poziomu poparcia uzyskanego w wyborach) owe partie akcentują między innymi przez kierowanie interpelacji do członka rządu, pochodzącego z ramienia partii ich koalicyjnego partnera. Zazwyczaj chcą w ten sposób wyrazić swoje niezadowolenie ze sposobu prowadzenia wspólnej polityki albo wyrzucić presję w związku z programowo ważną dla nich kwestią. Ich obecność w koalicji warunkuje przecież jej trwałość i wywołanie sprawy na forum całego izby może być manifestacją rodzącego się kryzysu⁴⁶.

Należy jednak zaznaczyć, że regulacja procedury interpelacyjnej jest jedną z niewielu unormowanych konstytucyjnie instrumentów działania mniejszości parlamentarnej⁴⁷, toteż – jak wykazuje praktyka – z prawa składania interpelacji korzystają głównie posłowie należący do partii opozycyjnych, stanowiących mniejszość w Sejmie. Procedura pociągania Rady Ministrów do odpowiedzialności za pomocą instytucji konstruktywnego wotum nieufności ma charakter zracjonalizowany, zatem – jak podnosił J. Stembrowicz już pod koniec ubiegłego wieku: „jeżeli skutkiem kontroli ma być podjęcie określonego efektywnego rozstrzygnięcia, to wymaga ono większościowej uchwały parlamentu, a tym samym wyjścia poza kontrolę samej opozycji, co podważałoby tezę o przejściu kontroli do opozycji we współczesnym pań-

⁴⁵ R. Mojak, *Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod. red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 206.

⁴⁶ Opisujące zjawisko można było doskonale zaobserwować w podczas V kadencji Sejmu, kiedy do członków rządu, wywodzących się z ramienia Prawa i Sprawiedliwości, stosunkowo duża liczba interpelacji była kierowana od posłów Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, które to partie wchodziły w skład koalicji rządzącej.

⁴⁷ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 4.

stwie parlamentarnym⁴⁸. Rozważając konsekwencje recepcji systemu parlamentarnego w Polsce, P. Sarnecki stwierdził natomiast, że: „o kontroli parlamentarnej, prowadzonej głównie przez opozycję polityczną, nie chodzi o to, by ujawniając błędy rządu poprawiać jego działalność, lecz raczej o dyskredytowanie go w opinii publicznej *sub speciale* przyszłych wyborców parlamentarnych (...)”⁴⁹. Zdaniem E. Zwierzchowskiego z kolei, najczęściej mówi się wprost, że opozycja musi mieć uzasadnioną nadzieję na objęcie rządów, wola zaś objęcia rządów jest siłą napędową każdej poważnej opozycji⁵⁰.

Jeśli chodzi o warunki formalne interpelacji, to nie mogą być one sprzeczne z rotą ślubowania deputowanego, naruszać godności i praw innych parlamentarzystów, jak również uchybiać godności i powadze parlamentu. Nie mogą także wkraczać w jakikolwiek sposób w kompetencje innych organów władzy publicznej. Trzeba podkreślić, że przed nowelizacją regulaminu w 2003 r. treść interpelacji nie podlegała ocenie, Prezydium Sejmu mogło nie przyjąć interpelacji jedynie ze względu na jej nieprawidłową formę. Obecnie Prezydium, dokonując subiektywnej oceny treści interpelacji, może pozostawić pismo bez dalszego biegu, jeżeli nie odpowiada ono wymogom interpelacji albo gdy nie zostało sporządzone w odpowiedniej formie. Prezydium może żądać także skreślenia z interpelacji zwrotów lub sformułowań, które są sprzeczne z zasadami etyki poselskiej, jednak sam fakt powierzenia kontroli treści interpelacji w gestii organu kolegialnego ogranicza dyskrecyjną władzę Marszałka Sejmu i zmniejsza niebezpieczeństwo wkraczania w obszar subiektywnej oceny posła.

Natomiast w celu przeciwdziałania blokowaniu prac parlamentarnych przez przeniesienie osobistych sporów istniejących pomiędzy posłem a członkiem rządu na forum całej izby oraz przeciw poruszaniu w interpelacji kwestii błahych, twórcy regulaminu wyeliminowali z niego przepis, mówiący o obowiązku ministra do udzielania ustnej odpowiedzi na posiedzeniu plenarnym Sejmu oraz zadecydowali o braku obowiązku przeprowadzania debaty parlamentarnej. Do czasu zatem nowelizacji regulaminu Sejmu w 2003 r. interpelacje były wprowadzane do porządku dziennego

⁴⁸ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie...*, 208.

⁴⁹ P. Sarnecki, *Władza ustawodawcza: Parlament*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. naukowy M. Kruk, Warszawa 1993, s. 89.

⁵⁰ E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 27.

posiedzenia⁵¹. Obecnie Marszałek Sejmu informuje jedynie Sejm na posiedzeniu o przyjętych interpelacjach, natomiast tekst interpelacji ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu, dzięki czemu interpelacja po opublikowaniu staje się powszechnie dostępna.

Przepis art. 115 ust. 1 konstytucji zobowiązuje Prezesa i członków Rady Ministrów do odpowiedzi na interpelację poselską w ciągu 21 dni. Odpowiedzi na interpelacje udzielane są w formie pisemnej i kierowane do Marszałka Sejmu, który następnie przekazuje je bezpośrednio do zainteresowanego posła. Według koncepcji przyjętej w 2003 r., niektóre z nich mogą stać się przedmiotem obrad Sejmu i wtedy możliwe jest przeprowadzenie debaty. Debata na forum izby – jeśli w ogóle dojdzie do skutku, bywa wykorzystywana do obrony stanowiska rządu w „wywołanej” sprawie i staje się spektaklem medialnym dwóch aktorów: posła i członka rządu. Najczęściej jednak „wywołanie” sprawy o zasadniczym znaczeniu dla państwa na forum publiczne sprowadza się do wymiany korespondencji między parlamentarzystą a rządzącym. Zdaniem K. Complaka, niezbyt korzystnym unormowaniem „pisemnych pytań poselskich w sprawach o zasadniczym charakterze” z punktu widzenia ochrony praw mniejszości jest fakultatywny charakter dyskusji w sprawie interpelacji oraz udzielonej na nią odpowiedzi⁵². Można zaryzykować stwierdzenie, że jest to okoliczność więcej niż niekorzystna, ponieważ umożliwia rządzącym dokonywanie swoistej selekcji problemów podnoszonych w interpelacjach na wygodne oraz niepożądane. Te pierwsze mogą stać się przedmiotem dyskusji, natomiast, te drugie przechodzą na posiedzeniach Izby bez najmniejszego echa.

Dodatkowo, rzeczywista możliwość korzystania z interpelacji przez posłów jest uzależniona od woli organu kolegialnego, czyli w tym wypadku Prezydium Sejmu. Istotne zwłaszcza może być to, czy kontrola będzie dokonywana pod kątem spełnienia kryterium materialnoprawnego, czy tylko pod względem formalnych kryteriów regulaminowych⁵³. Zrozumiałe jest natomiast pozostające w zakresie dyscypliny partyjnej konsultowanie treści interpelacji wystosowanych przez członków klubu posiadającego większość

⁵¹ Art. 117 ust. 2 reg. Sejmu z 1992 r. stanowił, iż: „Prezydium Sejmu wprowadza do porządku dziennego każdego posiedzenia Sejmu punkt – Interpelacje i pytania w sprawach bieżących, przy czym czas przeznaczony na interpelacje nie może być dłuższy niż jedna godzina, a na pytania w sprawach bieżących – dwie godziny”.

⁵² K. Complak, *Opozycja parlamentarna...*, s. 41.

⁵³ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 376.

w Izbie w celu uniknięcia tzw. strzałów samobójczych. Brak merytorycznego „filtrowania” interpelacji złożonej przez takiego deputowanego mogłoby doprowadzić do ujawnienia spraw niewygodnych dla rządu i przyczynić się do spadku jego popularności. Zagrożenie powstania takiego zjawiska staje się najbardziej realne dzisiaj, kiedy media najaktywniej jak dotąd w historii uczestniczą w życiu politycznym państwa, chociaż oczywiście zapewnienie konstytucją prawa interpelacji najbardziej leży w interesie klubów opozycyjnych.

W razie uznania odpowiedzi za niezadowalającą interpelant może zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem dodatkowych wyjaśnień na piśmie, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi. Z wnioskiem takim wystąpić można tylko raz, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niezadowalającej odpowiedzi. Dodatkowe wyjaśnienia są udzielane przez interpelowanego w terminie 21 dni od dnia otrzymania ich zażądania. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż „konstytucyjny obowiązek udzielenia odpowiedzi kryje w sobie także obowiązek udzielenia odpowiedzi pełnej, a to zakłada uprawnienie Sejmu do oceny, czy złożona odpowiedź odpowiada temu wymaganiu”⁵⁴.

Wydawałoby się zatem, że ostatecznym skutkiem braku wystarczającej odpowiedzi na interpelację powinna być sankcja w postaci politycznej odpowiedzialności członka rządu. Jednakże kontrola parlamentarna wykonywana na forum całej izby ma charakter bardziej formalny niż to ma miejsce w komisjach sejmowych, ponieważ jest obwarowana większą ilością zabezpieczeń proceduralnych i wyklucza między innymi takie zjawiska jak niekontrolowany lobbying. Jej celem nie jest zatem faktyczne wpłynięcie na politykę rządzących, ale wywołanie określonej reakcji u opinii publicznej. Wniesienie interpelacji i spowodowanie dzięki niej debaty sejmowej, którą następnie zrelacjonują na szeroką skalę media, ma skupić uwagę społeczeństwa, u którego opozycja szuka zrozumienia oraz o którego poparcie stale zabiega.

„Możliwość wykorzystania interpelacji do czynienia publicznymi spraw, które nie stanowią „mocnej strony” rządu powoduje, że interpelacje są przede wszystkim orężem opozycji do politycznej „zaczepekki rządu”⁵⁵, obnażającym jego największe słabości. Niestety, praktyka parlamentarna wskazuje, że par-

⁵⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 10.

⁵⁵ M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 65.

lament dowiadyuje się jedynie o istnieniu interpelacji, nie zapoznając się głębiej z jej treścią. Jak zauważa R. Mojak, interpelacje „nie zawsze mają (...) odpowiedni ciężar czy walor, często nie różnią się od zapytań, nie wywołują istotnej sprawy, nie są sprawnie wykorzystywane, ale jest to, jak w przypadku także innych sytuacji, nieuchronny margines niecelowego czy nietrafnego ich używania”⁵⁶.

Warte odnotowania jest także to, że w dyskusji sejmowej głos osobiście zabierają wywołani dzięki interpelacjom konkretni ministrowie czy nawet premier, z kolei w dyskusji na posiedzeniach komisji sejmowych, które mają z reguły charakter zamknięty, zazwyczaj biorą udział delegowani przez członków rządu sekretarze bądź podsekretarze stanu. Prowadzi to do sformułowania ogólniejszego wniosku, że współczesna instytucja interpelacji, w oderwaniu od swojego pierwowzoru, jest swego rodzaju elementem gry politycznej prowadzonej między większością a mniejszością sejmową, a rozgrywaną z udziałem najważniejszych jej aktorów. Zwycięstwo w tej grze, choć może być odłożone w czasie, nie oznacza dymisji Rady Ministrów lub jej poszczególnych członków, bo na to po prostu nie ma realnej szansy, natomiast równa się wygranej w przyszłych wyborach parlamentarnych.

V.

Podstawowe różnice w normatywnym uregulowaniu instytucji interpelacji na przestrzeni lat 1919–1989 dotyczyły przede wszystkim trybu składania interpelacji. Według przepisów regulaminowych obowiązujących w tych latach do złożenia interpelacji uprawnione były grupy 3, 10, 15, a w 1930 r. nawet 30 posłów. Natomiast po II wojnie światowej, regulamin KRN wprowadził możliwość złożenia interpelacji indywidualnie przez każdego posła. Z kolei ustanowienie w konstytucji z 1997 r. prawa interpelacji rządu przez pojedynczego posła może oznaczać, że ustrojodawca nie miał obaw, że rozwiązanie takie może nieść ze sobą niebezpieczeństwo obstrukcji prac parlamentarnych i skierowania uwagi na sprawy niemające znaczenia faktyczne-

⁵⁶ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 376.

go, co spowoduje, że cenny środek kontroli parlamentarnej stanie się plagą życia politycznego⁵⁷.

Zmienił się również charakter spraw poruszanych przez parlamentarzystów w interpelacjach. Przegląd interpelacji wniesionych w ostatnich latach wyraźnie potwierdza, że głównym tematem w nim podnoszonym są sprawy o wymiarze terytorialnym, związane z okręgiem wyborczym posła oraz z problemami społeczności i organizacji lokalnych. Instytucja, która w swych założeniach miała służyć przedstawicielom Narodu do protestu wobec polityki rządzących, umożliwić przedstawienie argumentów przeciwko ich działalności bądź konkretnym przedsięwzięciom lub zaniechaniom i doprowadzić w rezultacie do zmiany gabinetu, staje się często instrumentem indywidualnej polityki posła, promującym jego region.

W Sejmie I kadencji zgłoszono w Sejmie 773 interpelacji poselskich, w II kadencji – 2.616, w III – 7.081. Od wejścia w życie konstytucji z 1997 r., w Sejmie III kadencji zgłoszono 7.081 interpelacji, w IV – 10.660, w V – 9.581, w VI – 24.435, w VII kadencji, do dnia 23 stycznia 2012 r. – 806. Tak duża ilość przypadków skorzystania z tej instytucji świadczy o tym, że sięga się po nią przy każdej możliwej okazji, co powoduje zanikający walor jej skutecznego działania w wymiarze sprawowania kontroli nad rządem. Każda kolejna interpelacja jest jedynie możliwością nawiązania dialogu posła z ministrem, a nie rzeczywistym orężem walki opozycji z większością parlamentarną.

Zdaniem R. Mojaka, konstytucja regulacja zawarta w art. 115 wpisuje się w generalną tendencję współczesnego parlamentaryzmu, charakteryzującą się ilościowym powiększaniem procedur interpelacyjnych, przy jednoczesnym utrzymywaniu ich podobnych właściwości⁵⁸. Z tym stwierdzeniem nie sposób się zgodzić, zważywszy na sens powstania omawianej instytucji. Istotą rządów parlamentarno-gabinetowych jest krytyczna ocena działalności egzekutywy wyrażona przez parlament w następstwie posłużenia się mechanizmami kontrolnymi. To z kolei powinno prowadzić, jeśli owe me-

⁵⁷ W. Komarnicki uważał, że umożliwienie złożenia interpelacji przez pojedynczego posła w okresie dwudziestolecia międzywojennego spowoduje nadużycie tego prawa w celu pozyskania względów wyborców – „wskutek czego zjawia się falanga interpelacji, poruszających sprawy drobne, nie mające znaczenia ogólnopolskiego, wszelako zaprzatających zarówno uwagę parlamentu, jak i absorbujących czas i energię rządu, odciągając oba te czynniki państwowe od produkcyjnej działalności” (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 503).

⁵⁸ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 363.

chanizmy ujawniały nieprawidłowości w funkcjonowaniu gabinetu – do jego dymisji i uruchomienia procedury tworzenia nowego rządu. Tymczasem żadna z dotychczasowych interpelacji nie zakończyła się podobnym skutkiem. Wręcz przeciwnie, ogromna liczba kierowanych do Prezesa Rady Ministrów i jej poszczególnych członków interpelacji powoduje, że podnoszone w nich kwestie rozplývają się w morzu innych politycznych spraw.

Ponadto obecnie – jak zauważa J. Stembrowicz – w wielu państwach pod tą samą nazwą „interpelacja” są realizowane w parlamentach procedury kontrolne niekiedy poważnie różniące się między sobą co do celu, przypisanej formy, także trybu postępowania⁵⁹. Do tego w parlamentach niektórych państw interpelacja obok pytania może zawierać jakieś żądanie, z tym, że adresat interpelacji jest jedynie zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na pytanie. Zdaniem L. Garlickiego, współczesne procedury interpretacyjne służą „nie tylko inicjowaniu krytyki rządu (ministra), ewentualnie prowadzącej do pociągnięcia do odpowiedzialności parlamentarnej (funkcja kontroli politycznej), ale także do uzyskiwania informacji o różnych aspektach prac rządowych (funkcja informacyjna) oraz do wskazywania konkretnych spraw wymagających załatwienia (funkcja interwencyjna, związana zwłaszcza z relacjami między posłem a jego okręgiem wyborczym)⁶⁰. Ustrój V Republiki Francuskiej – po doświadczeniach kryzysów rządowych w III i IV Republice⁶¹ – został ukształtowany na przykład tak, aby oderwać rząd od parlamentu i uczynić go pochodnym od prezydenta. Członkowie Zgromadzenia Narodowego mogą kontrolować działalność rządu za pomocą interpelacji, ale nie mają wpływu na jego politykę, ta bowiem zależy od prezydenta republiki. Zasadniczym celem interpelacji jest zatem kontrola *sensu stricte*, ale sprawowana w ściśle określony sposób. Tak kształtuje obecnie tę instytucję konstytucja Republiki Słowackiej z 1992 r., która w przepisie art. 80 określa, że odpowiedź na interpelację jest przedmiotem debaty izby i można ją

⁵⁹ Zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie...*, s. 213–217.

⁶⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 2.

⁶¹ Rządy w III i IV Republice Francuskiej, mając świadomość niechęci parlamentu do swoich zamierzeń i wiedząc, że nie ma jakiegokolwiek stałej większości, która mogła stanowić oparcie dla gabinetu – podawały się do dymisji *sua sponte* w celu uniknięcia obalenia. Dymisja była swego rodzaju presją na parlament, który nowemu gabinetowi – często niewiele różniącemu się od poprzedniego – umożliwiał realizację tej polityki, której odmawiał poprzedniemu (Zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie...*, s. 210).

połączyć z głosowaniem nad wotum nieufności. Liczba podpisów wymaganych pod interpelacją jest w wielu systemach prawnych zróżnicowana.

W polskim prawie konstytucyjnym interpelacje poselskie – obok zapytań – określa się mianem indywidualnych środków kontroli nad rządem. Zdaniem M. Grzybowskiego, „obie te instytucje należą do grupy uprawnień, przy których wykorzystaniu posłowie mogą oddziaływać na organy i instytucje ulokowane poza Sejmem, zwłaszcza pozostające w orbicie jego funkcji kontrolnej”⁶². Teoretycznie różnica między instytucją interpelacji a instytucją zapytań leży, po pierwsze, w ich przedmiocie: interpelacje dotyczą spraw o zasadniczym charakterze i odnoszą się do problemów związanych z polityką państwa, zapytania natomiast – spraw o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez rząd polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez jego administrację. Po drugie, o ile zapytania służą uzyskaniu oficjalnej informacji rządu na dany temat i z reguły nie pociągają za sobą żadnych skutków formalnoprawnych, o tyle interpelacje teoretycznie, a zatem w pierwotnym kształcie tej instytucji, powodować mogły zmiany w składzie gabinetu, czy być asumptem do udzielenia wotum nieufności całemu rządowi. Równocześnie podkreślenia wymaga fakt, że współistnienie na gruncie jednego systemu parlamentarnego dwóch indywidualnych środków kontroli, służących uzyskaniu przez deputowanego informacji i wyjaśnień z działalności egzekutywy nie jest sytuacją odosobnioną, jeśli chodzi o Polskę. Z identycznym rozwiązaniem prawno-ustrojowym można się spotkać między innymi na Słowacji, w Czechach oraz na Litwie.

W doktrynie prawa konstytucyjnego pojawił się w ostatnich latach postulat o ograniczonych rządach większości w przeciwieństwie do rządu absolutnego. Mniejszość nawet, gdy nie ma realnych szans na zdobycie władzy, ma zatem zagwarantować rzeczywiste uprawnienia, dzięki istniejącym mechanizmom stanowienia równowagi i kontroli⁶³. Zdaniem J. Mordwiłko, w sprawach podejmowanych w interpelacjach powinien dominować nurt polityki, powinny one mieć bardziej wyraziste zabarwienie polityczne, dotyczyć kwestii politycznie kontrowersyjnych, a wiążących się ze strategicznymi działaniami rządu, sprawami o dużej doniosłości i o szerszym rezo-

⁶² M. Grzybowski, *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 52.

⁶³ Z. Machelski, *Opozycja w systemie...*, s. 5.

nansie społecznym⁶⁴. Tymczasem, jak zauważa R. Mojak, w polskim prawie parlamentarnym obserwuje się ewolucję instytucji interpelacji, postępującą w kierunku uzyskania od rządu informacji i wyjaśnień⁶⁵, co zjednuje interpelację poselską z zapytaniem. Kierunek ten powinno oceniać się jako niepożądany dla efektywnego wykonywania kontroli parlamentarnej, jednak niewątpliwie wpływa on na trwałość i ciągłość urzędującego gabinetu.

Podobne zjawisko można zaobserwować między innymi we współczesnej Francji, kolebce opisywanego instrumentu kontroli, gdzie w rozwiązaniach ustrojowych V Republiki zrezygnowano z możliwości spowodowania uchwały o udzieleniu wotum nieufności jako bezpośredniego skutku procedury interpelacji (choć same interpelacje pozostały w regulaminie Zgromadzenia Narodowego). Państwem, gdzie interpelacja wciąż pozostaje formą kontroli o wymiarze kontroli sankcjonującej są Włochy. Jeśli jednak ma ona za sobą pociągnąć dymisję rządu, to musi zostać ona połączona z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności – tylko bowiem wtedy stosuje się procedurą konstytucyjną przewidzianą w przepisie art. 94 konstytucji Włoch.

W konkluzjach niniejszego artykułu należy stwierdzić, że na współczesny kształt instytucji interpelacji wpływ miało co najmniej kilka czynników, związanych z ogólnym zjawiskiem ograniczenia uprawnień parlamentu. Po pierwsze, masowo zorganizowane partie polityczne, które zmonopolizowały wybory powszechne oraz w istocie organ przedstawicielski, przejmując funkcję pośredniczącą między suwerenem a parlamentem i wpływając w ten sposób na model mandatu przedstawicielskiego oraz jego wykonywanie⁶⁶. Po drugie, dodatkowym osłabieniem ciał ustawodawczych jest nowoczesny rząd, nadający ton procesowi legislacyjnemu i wzmacniające go instytucje prawa konstytucyjnego, takie jak konstruktywne wotum nieufności. W świetle poczynionych uwag wciąż aktualne pozostają słowa byłego prezydenta RFN, Richarda von Weizsäkera, który w jednym z wywiadów udzielonych na łamach tygodnika „Die Zeit” stwierdził, że, „Partie wierzą w to, iż

⁶⁴ J. Mordwiłko, P. Chybalski, *Status posła część I*, [w:] J. Mordwiłko, *Możliwość przedkładania interpelacji posła pozbawionego wolności w świetle art. 192 ust. 1 Regulaminu Sejmu*, Warszawa 2007, s. 68.

⁶⁵ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 368.

⁶⁶ W. Kręcisz, *Etyka parlamentarna w polskim parlamencie – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 20.

parlament kontroluje egzekutywę. Bardziej prawdziwe jest raczej to, że gremia kierownicze partii kierują pracami ustawodawczymi i pracami rządu.”⁶⁷

Kierując się natomiast nakazami wyznaczonymi przez zasadę przedstawicielstwa – osobistym prawem i obowiązkiem posła powinno być dążenie do skuteczności realizacji jego woli. „Mandatariusz w wykonywaniu swoich obowiązków powinien, kierując się „dobrem Narodu”, zgodnie ze swoim sumieniem i wiedzą wartościować celowość określonych rozwiązań i odpowiadający im dobór środków”⁶⁸. Z prawa interpelacji korzystają zatem obecnie w największej mierze mandatariusze pozostający w opozycji parlamentarnej do rządu. Niemniej jednak, status grup mniejszościowych nie został uregulowany w żadnym – za wyjątkiem konstytucji Portugalii – z obowiązujących w państwach europejskich aktów prawnych o najwyższej randze.

Analiza ewolucji instytucji interpelacji w Polsce prowadzi do sformułowania wniosku, że przez długi okres stosowania tej instytucji skierowanie nawet przez pojedynczego posła lub grupę posłów interpelacji do członka rządu wywoływało najczęściej ogólną dyskusję na forum izby, która również często kończyła się usunięciem nieefektywnego bądź niewygodnego polityka lub nawet całego gabinetu. O sile interpelacji nie decydował jednak jej indywidualny charakter, ale „dymisjonujący skutek”, który mogła pociągnąć za sobą. Obecnie, zdaniem M. Kruk, interpelacja – której istotą jest tradycyjnie publiczne, czyli właśnie na forum izby (na posiedzeniu plenarnym) rozpatrzenie – staje się swoistą *actio popularis* w stosunku do kwestii, która inaczej mogłaby nie być, lub nie musiałaby być przedmiotem obrad parlamentu, a czasem mogłaby być nawet skrywana przez rząd⁶⁹. Tendencje parlamentarne do wzmacniania pozycji rządu i osłabiania skuteczności funkcji kontrolnej ciał ustawodawczych, które pojawiły się w Europie Zachodniej już w latach 50. ubiegłego wieku, wywarły silny wpływ na model ustrojowy przyjęty w konstytucji z 1997 r.

Wobec powyższego pożądanym wydawałoby się znowelizowanie aktów prawnych w Polsce w taki sposób, aby formalnie zrównać interpelacje z zapytaniem poselskim, czyli dokonać prawnego usankcjonowania tego, co

⁶⁷ *Die liberale Demokratie braucht die Parteien. Aber der Machtanspruch der Parteien gefährdet die Demokratie Bundespräsident Richard von Weizsäcker in Gespräch mit Gunter Hofman und Werner A. Perger, „Dziei Zeit“, nr 26 z dnia 19 czerwca 1992 r., s. 3–4. Cytuję za R. Mojak, Status politycznoustrojowy rządu..., s. 199.*

⁶⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 101.

⁶⁹ M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 63.

i tak występuje powszechnie w praktyce parlamentarnej. Jednak nie jest to wniosek zupełnie oczywisty, biorąc pod uwagę myśl konstytucyjną, która zaczęła dotyczyć wielu współczesnych badaczy praktyki ustrojowej. Wracając zatem do Francji, należy wskazać, iż w literaturze pojawił się ostatnio pogląd, że konstytucja V Republiki „wyraźnie odwróciła wcześniej mocno widoczny trend w kierunku prezydencjalizacji, wkładając system w jednoznaczne ramy parlamentaryzmu”⁷⁰, co stanowiło przyczynek wprowadzenia do słownika politycznego hasła VI Republiki i powrót do parlamentaryzmu wraz z wszystkimi jego instytucjami. Jednocześnie kryzysy rządowe ostatnich miesięcy, które dotknęły takie państwa, jak Grecja, Włochy, Słowacja, Portugalia czy Hiszpania zapowiadają zbliżające się zmiany w obszarze wzajemnych relacji pomiędzy władzami wykonawczą a ustawodawczą, gdzie ta druga rośnie w siłę i wychodzi na plan pierwszy jako bardziej stabilna i zrationalizowana. Jednakże istnienie nowoczesnych, zdyscyplinowanych i nacechowanych bardziej pragmatyką niż ideologią partii politycznych nie pozwala na rozdrobnienie polityczne w parlamentach, dzięki czemu instrumenty kontrolne, jakimi dysponują deputowani, mogą spełniać jedynie zadanie korygowania sposobu rządzenia państwem.

Wskazane czynniki pozwalają wyprowadzić wniosek końcowy niniejszego artykułu, że rozwój instytucjonalny interpelacji w demokracjach Zachodnich został ostatecznie zakończony. Wypracowane po II wojnie światowej standardy polityczne, mechanizmy funkcjonowania rządów i zasady działania nowoczesnych partii politycznych wskazują, że analizowana instytucja raczej nie przejdzie swojego renesansu ustrojowego. Polska jest z kolei krajem, gdzie praktyka demokratycznego modelu rządzenia jest zjawiskiem „odświeżonym” po odrzuceniu socjalistycznych zasad organizacji i funkcjonowania państwa. Ukształtowany po 1989 r. nowy jakościowo parlamentarno-gabinetowy system ustrojowy wymaga realizacji postulatu, że rząd musi mieć zaufanie parlamentu, ale podziały historyczno-polityczne wciąż wydają się barierą trudną do zniesienia.

Wydaje się zatem, że w warunkach istnienia w III RP ustabilizowanej struktury systemu wielopartyjnego, stopniowe zmniejszanie się dystansu ideologicznego między głównymi ugrupowaniami wpłynie z czasem

⁷⁰ J. Szymanek, *Souple ou ouverte? Rzecz o konstytucji V Republiki*, [w:] *50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego*, pod red. M. Granata, K. Wojtyczka, Warszawa 2011, s. 11.

na jakość wykonywania kontroli sejmowej nad rządem i umożliwi posłom wykorzystywanie interpelacji w takim celu, w jakich czyni się to obecnie w państwach Europy Zachodniej, tzn. w celu poprawy rządzenia. Instytucje kontroli parlamentarnej są bowiem nieodłączną cechą sfery relacji podzielonych władz i nie można umniejszać ich roli lub zmieniać ich przeznaczenia. Interpelacje w Polsce powinny pozostać instytucją odrębną od zapytań poselskich, przy czym pożądanym jest, aby sposób „posługiwania” się nimi przez deputowanych uległ zmianie.

Summary

The Evolution of the Institution of Interpellation in Polish Parliamentarism

In the modern democratic state interpellation – as the one of measures of oversight powers of parliament – is directly related to the legal and systemic guarantees of protection of the principles ruled by law. It has a well established parliamentary tradition in the European continental states. Its origins date back to the French Republic III and it is necessary to distinguish it from the British questions. In spite of, the original function of interpellation has been changed. This article presents the evolution of this institution in Sejm. The subject of this analysis includes a description of the legal regulation of interpellation in next historic periods in Poland: from the interwar two decades – by the period of communist system – for the constitution of the Third Republic of Poland, 2 April 1997, and answers to the following questions:

- How the role of interpellation is determined by the introduced state structure?
- Whether the political situation in state effects on the purpose and the efficiency of interpellation?
- How features of the modern democratic state like strong executive authority, well organized political parties and an the activity of interest group effect on oversight powers of Sejm executing with assistance of interpellation?
- What is today's role of interpellation and what is its future in the Polish parliamentarism?

The role and purpose of the institution of interpellation as the one of measures of oversight of Sejm should be considered in close relation with elements of

political construction of parliamentary government, particularly with the principle of political accountability of the Council of Ministers and its members to the Sejm. Its scope covers all areas of activity of the government and government administration. The activity of members of Sejm in this range should be treated as particularly important platform of exerting influence by parliament on the government. Now the amount of interpellation in Sejm is very big but its political quality and efficiency weak, what brings interpellation nearer to questions. It is necessary to change the way of using this institution of oversight by members of Sejm, what requires the greater political consciousness and the reinforcement the position of the Polish parliament.