Jerzy Kuciński¹

Posłowie jako podmioty sejmowej kontroli działalności rządu w świetle regulacji normatywnych

Słowa kluczowe: posłowie, status prawny posła, kontrola sejmowa, interpelacje poselskie, zapytania poselskie, pytania w sprawach bieżących, informacje bieżące

Keywords: members of Parliament, status of deputy, parliamentary control, deputies interpellations, deputies questions, deputies questions in ongoing matters, information in ongoing matters

Streszczenie

Posłowie są – obok Sejmu *in pleno* i komisji sejmowych – jednym z podmiotów sejmowej kontroli działalności szeroko rozumianego rządu, na który składają się: Rada Ministrów *in gremio*, Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów, a także centralne i terenowe organy administracji rządowej. Celem artykułu jest analiza statusu posłów jako podmiotów kontroli sejmowej w świetle regulacji normatywnych, zwłaszcza konstytucyjnych. Na ten status kontrolny posłów składa się kilka zasadniczych elementów: 1) ogólny status prawny posła, wyznaczany przez dwie grupy czynników: a) generalnie przez pozycję Sejmu w systemie organów państwowych RP i koncepcję stosunku przedstawicieli do wyborców, b) na płaszczyźnie szczegółowej przez przepisy aktów normatywnych – Konstytucji RP z 1997 r., ustawy z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Regulaminu Sejmu; 2) zakres podmiotowy i przedmiotowy uprawnień posłów do kontroli działalności rządu, który jest identyczny z zakresem podmiotowym i przedmiotowym takiej kontroli określonym w art. 95 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.; 3) pozostające w dyspozycji posłów instytucje służące kontroli działalności rządu, którymi są: a)

¹ Autor jest profesorem w Społecznej Akademii Nauk w Warszawie. E-mail: barbara.kucinoka@vp.pl.

interpelacje poselskie, b) zapytania poselskie, c) pytania w sprawach bieżących, d) informacje bieżące.

Summary

Members of Parliament as one of the entities entitled to control states government in the light of Polish law

Members of Parliament are together with Sejm *in pleno*, and parliamentary commissions, one of the entities entitled to control widely understood states government, which consists of: the Council of Ministers *in gremio*, Prime Minister, other members of the Council of Ministers, as well as central and local organs of governmental administration. The purpose of this work is an analysis of members of Parliament position as parliamentary control entities, according to normative regulations, in particular provisions of Constitution. The above mentioned position consists of following elements: 1) general status of deputy determined by two groups of features: a) in general by position of Sejm in the system of governing bodies in the Republic of Poland, and concept of relation of deputies to electors, b) on the detailed ground by normative acts regulations – The Constitution of The Republic of Poland of 2nd April 1997, Act on performance of deputy, and senators mandate, Sejms regulation; 2) subjective, and objective scope of deputies rights to control governments activity, which is identical with subjective, and objective scope of such control determined in art. 95 of 1997 Constitution; 3) institutions remaining in deputies disposal which aim is control, which are: a) deputies interpellations, b) deputies questions, deputies questions in ongoing matters, d) information in ongoing matters.

I.

Konstytucja z 1997 r. wprost wskazuje w art. 115 na posłów, jako jeden z sejmowych podmiotów kontroli działalności rządu. Konstytucja nie zastrzega, iż kontrolę tę posłowie mogą sprawować wyłącznie indywidualnie, co pozwala uważać, że z instrumentów i form kontroli mogą oni korzystać także grupowo.

Podstawę normatywną dla określenia w artykule treści użytego w tytule określenia „sejmowa kontrola działalności rządu” stanowi głównie przepis art. 95 ust. 2 Konstytucji, w którym czytamy: „Sejm sprawuje kontrolę nad

działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. W przepisie tym ustrojodawca rozstrzygnął generalnie o następujących zwłaszcza sprawach: 1) wskazał podmiot, który sprawuje kontrolę nad działalnością rządu – jest nim Sejm, przy czym termin „Sejm” musi być w świetle także innych przepisów Konstytucji rozumiany w szerokim zakresie, jako obejmujący wszystkie podmioty kontroli sejmowej, a więc Sejm *in pleno*, komisje sejmowe, posłów; 2) wskazał podmiot, który podlega kontroli sejmowej, nazywając go „Radą Ministrów”. Termin ten na gruncie przepisów konstytucyjnych także musi być rozumiany w sposób nie zawężony jedynie do Rady Ministrów jako kolegialnego organu egzekutywy, ale oznaczający wszystkie właściwie organy administracji rządowej: naczelne – Radę Ministrów *in gremio*, Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów, centralne organy tej administracji, a nawet organy terenowe; 3) wskazał podmiot kontroli sejmowej – „działalność” Rady Ministrów, przy czym określenie „działalność” obejmuje całą aktywność organów rządowych, realizowaną w różnych formach prawnych; 4) wyznaczył prawne granice, w jakich musi się „mieścić” sejmowa kontrola działalności rządu, wskazując, że może być ona sprawowana jedynie „w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”.

Wreszcie, sprawą wymagającą wyjaśnienia jest rozumienie wielokrotnie użytego w artykule określenia „sejmowa kontrola działalności rządu”. Na tle różnych stanowisk w polskiej nauce prawa konstytucyjnego w kwestii pojmowania kontroli sejmowej, przyjmijmy, że sformułowanie „sejmowa kontrola działalności rządu” oznacza całokształt podejmowanych przez sejmowe podmioty, zgodnie z obowiązującym prawem, czynności o charakterze samoistnym, polegających na: 1) zapoznawaniu się z działalnością kontrolowanych organów rządowych albo w pełnym jej zakresie albo w wybranych fragmentach, 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 przez podmiot kontrolujący organowi skontrolowanemu.

II.

W tym fragmencie artykułu poruszymy krótko problem statusu posłów jako podmiotów kontroli działalności rządu. Zajmiemy się w sposób syntetyczny

dwoma zwłaszcza grupami spraw: 1) generalną charakterystyką statusu prawnego posła, zwracając przy tym szczególną uwagę na te elementy owego statusu, które pozostają w związku – bezpośrednim lub pośrednim – z rozważaniami w artykule, 2) spróbujemy określić zakres podmiotowy i przedmiotowy uprawnień posła do kontroli działalności rządu.

Zagadnienia statusu prawnego posła rozważane są w podręcznikach prawa konstytucyjnego, w pracach dotyczących ustroju konstytucyjnego RP oraz w opracowaniach poświęconych głównie tym kwestiom². Umożliwia to skoncentrowanie uwagi na tych zwłaszcza zagadnieniach dotyczących statusu posła, które pozostają w określonym związku z sejmową kontrolą działalności rządu.

Pojęcie „status prawny” posła oznacza sytuację prawną, w jakiej znajduje się poseł w związku z wykonywaniem przez niego funkcji przedstawicielskiej. Status ten wyznaczają dwie grupy czynników: 1) na płaszczyźnie generalnej – pozycja Sejmu w systemie organów państwowych RP i koncepcja stosunku przedstawicieli do wyborców, 2) na płaszczyźnie szczegółowej – przepisy aktów normatywnych: Konstytucji z 1997 r. (zwłaszcza art. 102–107 oraz 118 ust. 1); ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³ (wiele przepisów); Regulamin Sejmu (szczególnie dział I rozdz. 2 i 4, dział II rozdz. 12 i 13, dział III rozdz. 1–4).

Charakter mandatu poselskiego określa Konstytucja RP w art. 104 ust. 1, stanowiąc: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”. To założenie, że posłowie reprezentują naród, jest głównym uzasadnieniem ich uprawnień do kontroli działalności rządu, jako że uprawnienie

² Zob. zwłaszcza: M. Kudej, *Status prawny posła i senatora*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwizdz, Warszawa 1997; K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016; idem: *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001; idem: *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009; K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006; D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009; J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, rozdz. IV; M. Chmaj, *Stan i perspektywy immunitetu parlamentarnego w Polsce*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załuśka, Rzeszów 2007; *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9.

³ T.j. Dz.U. 2015, poz. 1605.

nia te wykonują oni za naród i zamiast narodu⁴. Nadaje to sprawowanej przez posłów–przedstawicieli narodu kontroli działalności rządu wysoką rangę prawnoustrojową.

W cytowanym przepisie art. 104 ust. 1 wyrażona została koncepcja tzw. mandatu wolnego (nazywanego czasem mandatem niezwiązanym), przyjmowana wspólnie przez większość konstytucji państw demokratycznych. W Konstytucji z 1997 r. wskazano na dwie istotne cechy mandatu wolnego:

1) uniwersalność (powszechność) – poseł ma reprezentować cały zbiorowy podmiot władzy zwierzchniej, czyli naród, co wyraźnie akcentuje także art. 1 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, stanowiąc: „Posłowie [...] wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu”. Dobrem narodu mają się oni kierować w całej ich aktywności parlamentarnej, czyli również w realizacji kontroli działalności rządu;

2) niezależność – ani wyborcy, ani ich organizacje nie mają prawnej możliwości narzucenia posłowi sposobu działania, zwłaszcza zachowania w Izbie, co dotyczy wszystkich obszarów aktywności parlamentarnej posła, w tym także wykonywania przez niego kontroli działalności rządu, którą realizować powinien tak, jak wskazuje treść złożonego przez posła ślubowania poselskiego (art. 104 ust. 2) – „rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, [...] czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”.

Rozważając problematykę wolnego charakteru mandatu poselskiego, trzeba wspomnieć o relacjach posła z partią polityczną, która wysunęła jego kandydaturę w wyborach, umieszczając go na liście wyborczej, z której to listy został wybrany do Sejmu. Relacje te modyfikują w istotny sposób prawną konstrukcję mandatu wolnego, ukazując jej kontekst praktyczny⁵. Szczególne znaczenie dla tych relacji, a pośrednio dla faktycznej możliwości wykonywania przez posła mandatu, w tym wszystkich jego uprawnień i obowiązków poselskich, ma dyscyplina partyjna obowiązująca posła z tytułu jego przynależności do klubu czy koła partyjnego w Sejmie⁶. Niektórzy autorzy oceniają nawet,

⁴ Por. M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] *Mandat przedstawicielski...*, s. 15.

⁵ Szerzej zob. J. Szymanek, *Przedstawiciel i jego zaplecze polityczne: od relacji przedpartyjnych do partii właściwych*, [w:] *Mandat przedstawicielski...*, s. 39 i n.

⁶ Por. J. Kuciński, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011, s. 203. K. Skotnicki dokonał analizy regulaminów klubów parlamentarnych pod kątem ich zgodności

że w realiach ustrojowych RP największy rzeczywisty wpływ na postawę posła ma jego przynależność partyjna⁷. Ocena ta odnosi się w określonym stopniu także do możliwości aktywności posła w kontroli działalności rządu.

W ustawie o wykonywaniu mandatu (rozdz. 3 i 4) oraz w Regulaminie Sejmu są wymienione uprawnienia i obowiązki posła. Chodzi o dwie grupy tych uprawnień i obowiązków: 1) wykonywane przez posłów w Sejmie, zwłaszcza związane z działalnością Izby i jej organów, a świadczące o swoistej korelacji uprawnień i obowiązków poselskich, 2) wykonywane przez posłów poza Sejmem, a związane ze sprawowaniem mandatu poselskiego. Jedne i drugie mogą być urzeczywistniane w sferze objętej kontrolą działalności rządu, a niektóre głównie w tym obszarze aktywności Sejmu.

Za najistotniejsze – z punktu widzenia rozważań w artykule – uprawnienia i obowiązki posła, mieszczące się w pierwszej wymienionej wyżej grupie, należałoby uznać: uprawnienie i obowiązek czynnego uczestnictwa posła w pracach Sejmu i jego organów, do których został wybrany; prawo zgłaszania interpelacji i zapytań poselskich oraz pytań w sprawach bieżących; prawo uczestnictwa w grupowym składaniu wniosków o przedstawienie przez członka Rady Ministrów na posiedzeniu Sejmu informacji bieżącej. Wśród uprawnień i obowiązków poselskich drugiej grupy istotnych dla aktywności kontrolnej posła, warto wskazać: prawo do uzyskiwania (na żądanie) od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych informacji i wyjaśnień w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich; prawo do podejmowania – w ramach wykonywanych obowiązków – interwencji w organach administracji rządowej w celu załatwienia sprawy, a także prawo zaznajamiania się z tokiem rozpatrzenia jego interwencji; prawo do uzyskiwania pomocy w sprawowaniu mandatu od organów administracji rządowej.

Wśród gwarancji swobodnego wykonywania mandatu poselskiego wskazać należy na zasadę niepołączalności (*incompatibilitas*) oraz na immunitet poselski. Zasada niepołączalności nie obejmuje jednak zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcją członka Rady Ministrów oraz sekretarza stanu w administracji rządowej (art. 103 ust. 1 Konstytucji).

z koncepcją mandatu wolnego wyrażoną w Konstytucji z 1997 r. Wyniki jego analizy były raczej pesymistyczne (K. Skotnicki, op.cit., s. 66–67).

⁷ Zob. P. Czarny, *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 239.

Możliwość łączenia mandatu posła z członkostwem w Radzie Ministrów wynikała *a contrario* z art. 8 Małej konstytucji z 1992 r. W Konstytucji z 1997 r. ten wyjątek od zasady *incompatibilitas* rozszerzono na sekretarzy stanu, uznając zapewne, że również ich stanowiska mają charakter *strictie* polityczny. Większość autorów nie ma zastrzeżeń do przyjętego w obecnej Konstytucji rozwiązania wyłączającego stosowanie zasady niepołączalności do członków Rady Ministrów, znajdując argumenty przemawiające za jego przyjęciem, zwłaszcza wskazując, że jest to świadome nawiązanie do rozwiązań charakterystycznych dla systemów rządów parlamentarno-gabinetowych, w których nie występuje separacja władz, ale ich współpraca. Nie są to jednak jedyne głosy w tej sprawie. Odnotować można również takie, w których wyraża się wątpliwość co do zasadności owego rozwiązania⁸. Wskazuje się więc, że kumulacja funkcji parlamentarnej i rządowej prowadzi do tego, że niektórzy posłowie, członkowie rządu, mogą – w ramach funkcji kontrolnej realizowanej przez Sejm – oceniać działalność tego rządu, którego są członkami lub, dodatkowo, uczestniczyć, jako posłowie w formach egzekwowania parlamentarnej odpowiedzialności przed Sejmem Rady Ministrów lub jej członka. Sformułowano więc dosyć radykalny postulat, aby poseł zawieszał swój mandat na okres pełnienia funkcji członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu w administracji rządowej⁹.

Spośród trzech przywilejów składających się na immunitet posła, z punktu widzenia treści artykułu wspomnieć należy o immunitecie materialnym. Został on w klasycznej formie wyrażony w przepisie art. 105 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, gdzie czytamy: „Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu”. Immunitet ten określa się czasem mianem immunitetu nieodpowiedzialności. Wyłączenie odpowiedzialności posła obejmuje różne rodzaje działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu. Za taką działalność poseł może odpowiadać wyłącznie przed Sejmem, i to jedynie w zakresie określonym w Regulaminie Sejmu. Immunitet materialny ma charakter niewzruszalny (bezwzględny), nie istnieje procedura, w której możliwe byłoby jego uchylenie, a i sam poseł nie może

⁸ Zob. K. Skotnicki, op.cit., s. 69–70; J. Kuciński, *Demokracja...*, s. 143.

⁹ J. Kuciński, *Demokracja...*

się tego immunitetu zrzec. Bez wątpienia posiadanie przez posła immunitetu materialnego wzmacnia jego pozycję jako podmiotu kontroli działalności rządu, ułatwia mu podejmowanie rozlicznych, również niepopularnych czy kontrowersyjnych czynności w tej kontroli.

Reasumując ten wątek rozważań można stwierdzić, że czynnikami sprzyjającymi wykonywaniu przez posłów kontroli działalności rządu są – poza samą rangą prawnoustrojową sejmowej kontroli – trzy zwłaszcza czynniki: 1) status posłów jako reprezentantów narodu, 2) mandat poselski kształtowany jako wolny, 3) uprawnienia i obowiązki posłów¹⁰. W pewnym stopniu nie sprzyjają natomiast sprawowanej przez posłów kontroli działalności rządu dopuszczone przez Konstytucję RP wyjątki od zasady *incompatibilitas* obejmujące członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.

Na zakończenie rozważań na temat statusu prawnego posłów w kontekście kontroli działalności rządu warto przywołać i wykorzystać w artykule – z pewnymi drobnymi modyfikacjami – jeszcze dwa trafne spostrzeżenia R. Mojaka na ten temat¹¹. Po pierwsze, posłowie wywodzą legitymację do wykonywania mandatu, rozumianego jako wszystkie podejmowane przez nich działania w Sejmie i poza nim związane, z realizacją konstytucyjnych funkcji i kompetencji Izby – z woli narodu, tworząc skład osobowy Sejmu jako przedstawicielskiego organu władzy państwowej. Trudno byłoby w tej sytuacji pogodzić z logiką ustrojową konstrukcji organu przedstawicielskiego, podmiotu zwierzchniej władzy, oddzielne wykonywanie przez Sejm jego funkcji od wykonywania mandatu przedstawicielskiego przez posłów. Wykonywanie mandatu poselskiego jest bowiem związane z udziałem posłów w sprawowaniu władzy w imieniu narodu, podobnie jak czyni to Sejm. Po drugie, mając stale na uwadze, że Sejm sprawuje kontrolę działalności rządu z woli ustrojodawcy, a więc że jego legitymacja w tym zakresie ma charakter konstytucyjnoprawny, również uprawnienia kontrolne posłów znajdują swoje umocowanie w sejmowej kontroli działalności rządu, co nie stoi na przeszkodzie istnieniu rozwiązań konstytucyjnoprawnych dotyczących tylko kontroli wykonywanej przez posłów. Ale równocześnie trzeba pamiętać, że to udzielenia przez podmiot władzy zwierzchniej legitymacja do wykonywania przez

¹⁰ Nieco podobnie R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 370.

¹¹ Ibidem, s. 370–371.

posłów mandatu przedstawicielskiego stanowi pierwotne, politycznoustrojowe uzasadnienie tego mandatu, a następnie także zachowywania go przez posłów w ciągu kadencji, z czego wynikają również uprawnienia do kontroli działalności rządu.

III.

Podstawy prawne dla określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego uprawnień posłów do kontroli działalności rządu bezpośrednio tworzą przepisy kilku aktów normatywnych: 1) Konstytucji z 1997 r. (art. 115), 2) ustawy z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 16 ust. 1 i 19 ust. 1), 3) Regulaminu Sejmu (dział III, rozdział 4). Oczywiście o zakresie tym można i należy wnioskować w sposób pośredni także na podstawie przywołanego wyżej przepisu art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej, który w sposób generalny wyznacza zakres podmiotowy i przedmiotowy sejmowej kontroli działalności rządu. Ogólnie można stwierdzić, iż wskazane wyżej przepisy prawne rozstrzygają w sposób wyczerpujący o zakresie podmiotowym i przedmiotowym kontroli działalności rządu sprawowanej przez posłów.

Przepisy art. 115 ust. 1 i 2 Konstytucji jednolicie wskazują wprost, że adresatami przewidzianych w nich instytucji kontrolnych – interpelacji i zapytań poselskich oraz pytań w sprawach bieżących – mogą być „Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów”. Oznacza to, że wymienione instytucje kontrolne mogą dotyczyć całej działalności Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz każdego z członków Rady Ministrów. Wykluczone jest natomiast wykorzystywanie przez posłów tych instytucji do kontroli działalności innych niż naczelne organów administracji rządowej, a więc centralnych czy terenowych organów tej administracji. Regulamin Sejmu (art. 194 ust. 1) oraz ustawa o wykonywaniu mandatu (art. 16 ust. 1) wskazują organy, do których mogą być zgłaszane wnioski o przedstawienie informacji bieżącej na posiedzeniu Sejmu (Regulamin), lub od których posłowie mają prawo uzyskiwania informacji i wyjaśnień w sprawach wynikających z wykonywania ich obowiązków poselskich (ustawa), określając je jako „członkowie Rady Ministrów”. Należy więc rozumieć, że chodzi o wszystkich członków Rady Ministrów – Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów,

a informacje bieżące lub uzyskiwane inne informacje mogą – podobnie jak w przypadku wskazanych wyżej instytucji konstytucyjnych – dotyczyć całej działalności Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i każdego członka Rady Ministrów. Przywołany art. 194 ust. 1 Regulaminu wyłącza z kręgu organów zobowiązanych do przedstawiania informacji bieżących centralne i terenowe organy administracji rządowej. Natomiast treść art. 16 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zdaje się pozwalać posłom na uzyskiwanie informacji także od tych organów (sformułowanie – „mają prawo uzyskiwać [...] od przedstawicieli właściwych organów [...] informacje i wyjaśnienia...”). Wreszcie w art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu stanowi się o prawie posła „w wykonywaniu mandatu” do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność „organów administracji rządowej”, co należy rozumieć, że wszystkich bez wyjątku organów tej administracji – naczelných, centralnych, terenowych, i w zakresie całej ich działalności.

Podsumowując można stwierdzić, że posiadane przez posłów środki kontroli działalności rządu pozwalają im na wykonywanie tej kontroli w takim samym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, jaki wynika z przepisu art. 95 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. określającego w stosunku do Sejmu ów zakres w sposób generalny. Zakres uprawnień posłów do kontroli działalności rządu uznać należy za rozległy na gruncie postanowień konstytucyjnych, najszerszy z możliwych – stosownie do statusu prawnoustrojowego posłów jako reprezentantów zbiorowego podmiotu władzy zwierzchniej w RP, czyli narodu. Sposób prawnego uregulowania tego zakresu uprawnień poselskich ma istotne znaczenie również dlatego, że określają one możliwości kontrolne nie tylko posłów rządzącej partii lub koalicji, ale także – co wydaje się szczególnie ważne – partii opozycyjnych¹².

Warto może na zakończenie tego wątku rozważyć przywołać wyniki przeprowadzonych w 2010 r. badań ankietowych opinii posłów na temat najważniejszych, ich zdaniem, obszarów działalności posła–przedstawiciela¹³. Wśród czterech obszarów działalności uznanych przez posłów za najważniejsze, kontrola rządu znalazła się na drugim miejscu (po tworzeniu prawa, a przed artikulacją interesów wyborców). Wskazania dotyczące kontroli rządu wyniosły

¹² Por. R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] *Parlament...*, s. 141.

¹³ Zob. K. Kubuj, *Sfery działalności posła–przedstawiciela*, [w:] *Mandat przedstawicielski...*, s. 352–364.

79,2%, przy czym wskazywało na tę kontrolę 4 na 5 posłów. Najwięcej wskazań na kontrolę rządu miało miejsce wśród posłów klubu poselskiego SLD (100%), a następnie PiS (96,1%). Ciekawe było to, iż tylko 66% posłów z klubu rządzącej PO wskazało na tę kontrolę, mniej niż współrządzącego klubu PSL (72,7%) i niewiele więcej niż posłów niezrzeszonych (57,1%). Badania wykazały, że w opinii posłów znaczenie kontroli rządu wzrasta wraz z pełnieniem funkcji poselskiej w kolejnych kadencjach: w pierwszej było to 72%, w drugiej – 84,1%, w trzeciej – 90%, w czwartej – 100%, w piątej i szóstej – 90,9%.

IV.

Pozostające w dyspozycji posłów instytucje służące kontroli działalności rządu zostały określone w Konstytucji RP oraz w Regulaminie Sejmu. Ustawa zasadnicza wymienia w art. 115 następujące instytucje: 1) interpelacje poselskie (ust. 1), 2) zapytania poselskie (ust. 1), 3) instytucję nienazwaną wprost w Konstytucji (art. 115 ust. 2), natomiast określoną w Regulaminie Sejmu jako „pytania w sprawach bieżących” (art. 196 ust. 1). Korzystanie przez posłów z tych instytucji nie zostało obwarowane jakimiś wymogami prawnymi, a więc są one dla wszystkich posłów swobodnie dostępne. W Regulaminie Sejmu: a) zostały doprecyzowane wskazane wyżej instytucje konstytucyjne (art. 191–193, 195–196); b) została wprowadzona nowa instytucja, nie przewidziana wprost w Konstytucji – „informacje bieżące” (art. 194).

Już same nazwy niektórych z tych instytucji – „zapytania poselskie”, „pytania w sprawach bieżących”, „informacje bieżące” – wskazują, że głównym celem ich wykorzystywania jest uzyskiwanie przez posłów informacji o działalności kontrolowanych organów rządowych. Prawo posłów do uzyskiwania takich informacji wynika *implicite* z art. 95 ust. 2 Konstytucji, a bezpośrednio z przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 16 ust. 1 i 19 ust. 1) oraz z przepisów Regulaminu Sejmu (dział III rozdział 4). Na gruncie Konstytucji z 1997 r. prawo posła do uzyskiwania informacji o działalności kontrolowanych organów daje się też wyinterpretować z przepisów dotyczących instytucji interpelacji i zapytań poselskich oraz udzielania odpowiedzi w sprawach bieżących (art. 115), chociaż w tych przepisach takie prawo posła nie zostało wyrażone wprost. Natomiast wskazane wyżej przepisy ust-

awy o wykonywaniu mandatu stanowią o tym prawie posłów *expressis verbis*. Również Regulamin Sejmu wprost przyznaje posłom (klubowi lub grupie co najmniej 15 posłów) prawo do uzyskiwania informacji. Katalog wymienionych instytucji, w których bezpośrednio wskazano, lub z których wynika prawo posłów do uzyskiwania informacji o działalności organów rządowych, jest większy liczebnie niż tych znanych pod rządami Małej konstytucji z 1992 r. Potwierdza to ocenę, iż tendencją rozwojową współczesnych konstytucji jest ilościowe zwiększanie instytucji tego typu, przy jednoczesnym utrzymaniu ich podobnych właściwości¹⁴.

W historii parlamentów w dobie nowożytnej wykształciły się w praktyce różne instytucje służące uzyskiwaniu przez deputowanych od rządu oficjalnych, urzędowych informacji służących sprawowanej przez parlament kontroli nad rządem¹⁵. Najpierw, w pierwszej połowie XVIII w., doszło w parlamencie angielskim do ukształtowania się instytucji zapytań, a później interpelacji. Podstawowym celem zapytania (*question*) było otrzymanie informacji i zmuszenie do działania. Instytucja ta rozwinęła się w praktyce parlamentarnej, przyjmując różne formy proceduralne. Słowo interpelacja wywodzi się z łaciny. *Interpellatio* oznaczało zagadnięcie kogoś, domaganie się czegoś. Instytucja interpelacji wykształciła się we Francji, a obecnie znana jest przede wszystkim w ustrojach konstytucyjnych Europy kontynentalnej. Zarówno we Francji, jak również w innych państwach interpelacja przybrała kształt instytucji kontrolnej, której celem jest nie tylko uzyskanie informacji o działalności organu rządowego, ale w niektórych przypadkach także zajęcie stanowiska przez parlament w sprawie poruszanej w interpelacji¹⁶. W Polsce instytucja interpelacji poselskich posiada długą już tradycję, sięgającą Konstytucji marcowej z 1921 r.

¹⁴ Tak R. Mojak, *Parlament...*, s. 363.

¹⁵ Wskazuje na to R. Mojak (ibidem), korzystając z ustaleń P. Silika i R. Waltersa (Jak działa parlament brytyjski, Warszawa 1994). Zob. też M. Kupis, *Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarystyce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 94–96; J. Zaleśny, *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 97–98; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016, s. 156–157.

¹⁶ Por. L. Garlicki, *Uwaga 2 do art. 115*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

Instytucja interpelacji poselskich, uregulowana obecnie w RP w art. 115 ust. 1 Konstytucji z 1997 r., niejako więc ze swej natury powinna mieć charakter instytucji służącej nie tylko do uzyskiwania informacji o działalności organów rządowych, ale również – jak w klasycznych parlamentarnych systemach rządów – być istotną formą kontroli tej działalności, pozwalającej posłom na dokonywanie na posiedzeniu Sejmu ocen wskazanej w interpelacji i przedstawionej w odpowiedzi na interpelację działalności organów rządowych, jak również na wyrażenie przez Izbę swego stanowiska w sprawach poruszonych w interpelacji, aby móc wpływać na dalszą działalność interpelowanego organu rządowego. Takie możliwości stwarzały uregulowania normatywne istniejące pod rządami Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz Małej konstytucji z 1992 r. Możliwości te mocno ograniczyła Konstytucja z 1997 r. Kolejnym znaczącym krokiem w kierunku dalszej, niekorzystnej zarówno dla posłów, jak i dla funkcjonowania systemu parlamentarnego w RP, zmiany charakteru interpelacji poselskich w Polsce była nowelizacja Regulaminu Sejmu dokonana w 2003 r. W jej rezultacie instytucja interpelacji poselskich utraciła swój w pełni kontrolny charakter, pozostając jedynie instrumentem uzyskiwania przez posłów informacji o działalności interpelowanych organów rządowych, upodabniając się tym samym do instytucji zapytań poselskich.

V.

Za łącznym rozważeniem instytucji interpelacji i zapytań poselskich oraz zgłaszania interpelacji i zapytań poselskich w świetle regulacji normatywnych przemawia kilka istotnych argumentów: 1) obie są instytucjami konstytucyjnymi (art. 115 ust. 1), 2) każda służy realizacji poselskiego prawa do uzyskiwania informacji o działalności kontrolowanych organów rządowych, 3) prawo korzystania z każdej z nich mają posłowie, 4) podmiotami, które zobowiązane do udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie są te same organy państwowe – Prezes Rady Ministrów oraz pozostali członkowie Rady Ministrów¹⁷, 5) zbliżone są procedury interpelacji i zapytań poselskich, w których

¹⁷ W literaturze przedmiotu wyrażono nawet pogląd, że obowiązek wskazanych organów udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania jest „jądrem konstrukcji ustrojowej procedur interpelacyjnych” (tak R. Mojak, *Parlament...*, s. 368).

można umownie wyróżnić dwa etapy: a) zgłaszania przez posła interpelacji lub zapytania, b) udzielania przez interpelowanego lub zapytywanego odpowiedzi na interpelację lub zapytanie i ewentualnej, określonej prawnie, poselskiej reakcji na uzyskaną odpowiedź. Istnieją między tymi instytucjami także dosyć istotne różnice z punktu widzenia ich charakteru jako instytucji służących sejmowej kontroli działalności rządu, wagi poruszanych w nich spraw, a zapewne także celu składania. Nawet bez bardziej szczegółowej analizy można generalnie stwierdzić, że Konstytucja w sposób raczej ogólny uregulowała obie wskazane wyżej instytucje mogące być wykorzystywane przez posłów do kontroli działalności rządu, nie dokonała szczegółowego ich unormowania, a przede wszystkim nie wskazała bezpośrednio, że każda z tych instytucji zawiera w sobie prawo podmiotowe posła do sprawowania kontroli działalności rządu.

Konstytucja stanowi w art. 115 ust. 1: „Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni”. Przepis ten różni się dosyć istotnie od dotyczących tych spraw przepisów art. 25 ust. 1–3 Małej konstytucji z 1992 r., w których mowa była: o poselskim prawie do zgłaszania interpelacji lub zapytania („poseł może zgłosić interpelację lub zapytanie do Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków” – ust. 1); o pisemnej formie składanej interpelacji, ustnej zaś na posiedzeniu Sejmu zgłaszanego zapytania (ust. 2 i 3); o obowiązku interpelowanego lub zapytywanego udzielenia odpowiedzi – na interpelację pisemnie w terminie 21 dni, na zapytanie ustnie, bezpośrednio na posiedzeniu Sejmu (ust. 2 i 3); o możliwości wystąpienia przez składającego interpelację do Marszałka Sejmu, w razie gdyby odpowiedź na nią go nie zadawała, o dodatkową odpowiedź, a także o udzielenie jej na posiedzeniu Sejmu (ust. 2). Nietrudno dostrzec, że przywołane przepisy Małej konstytucji, zwłaszcza te dotyczące interpelacji, były o wiele bogatsze treściowo od zacytowanego przepisu art. 115 ust. 1 obowiązującej ustawy zasadniczej i nadawały znacznie większą rangę ustrojową tej wykorzystywanej przez posłów instytucji, przyznając posłowi w przypadku interpelacji uprawnienia, o których nie wspomina Konstytucja z 1997 r.

W cytowanym przepisie art. 115 ust. 1 ustawy zasadniczej znalazły się inne jeszcze, niż wskazane wyżej (a niektóre ze wskazanych warto teraz przedstawić szerzej), rozwiązania wspólne dla obu rozważanych instytucji, tj. dla inter-

pelacji i zapytań poselskich, a dotyczące ich zgłaszania: 1) chociaż instytucje te zostały określone odmiennymi terminami, jako „interpelacje” i „zapytania”, są to interpelacje i zapytania „poselskie”, a więc każda z instytucji może być wykorzystywana wyłącznie przez posłów (nie przez senatorów), 2) Konstytucja nie rozstrzygnęła wprost, czy prawo ich składania posiada każdy poseł indywidualnie, czy mogą być składane również przez posłów interpelacje i zapytania zbiorowe, 3) Konstytucja nie określiła przedmiotu ani interpelacji, ani zapytań poselskich, nie wskazała też różnic między nimi.

Ogólnie można stwierdzić, że przywołane wyżej unormowania Konstytucji z 1997 r., dotyczące instytucji interpelacji i zapytań poselskich, a oznaczające „zbliżenie” instytucji zapytania do instytucji interpelacji, są, na tle innych rozwiązań konstytucyjnych w tych sprawach, raczej ubogie¹⁸ i to w kilku aspektach – nie pozwalają precyzyjnie określić istoty interpelacji i zapytań poselskich, nie precyzują sposobu wykonania obowiązków przez interpelowanych i zapytywanych, przede wszystkim zaś w takim, iż nie przewidują możliwości przeprowadzenia w Sejmie debaty nad odpowiedzią na interpelację, co powoduje, że złożona przez posła interpelacja rodzi określone relacje prawne głównie między nim, jako interpellantem, a organem interelowanym, z niemal całkowitym wyłączeniem z tych relacji Sejmu *in pleno*. Interpelacja przestała więc, w znacznym stopniu, być w pełni formą sejmowej kontroli działalności rządu, a pozostała głównie – podobnie jak zapytania poselskie – instrumentem uzyskiwania przez posłów informacji o działalności Rady Ministrów i jej członków¹⁹. Ta zmiana charakteru interpelacji poselskich

¹⁸ Por. R. Mojak, ibidem, s. 364; idem: *Funkcja ...*, s. 140. R. Mojak sformułował zasadny pogląd, iż ujęcie spraw związanych z interpelacjami i zapytaniami poselskimi (a także pytaniami w sprawach bieżących) „w sposób bardziej precyzyjny miałyby swoje zalety” (R. Mojak, *Funkcja ...*, s. 141).

¹⁹ M. Kruk ocenia, że „interpelacji »wyrwano zęby«” (M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2007, s. 67). Słusznie uważa, że Regulamin Sejmu „zdegradował” instytucję interpelacji poselskich, a w praktyce politycznej instytucja ta „jakoś się pogubiła”, nadużywana, mylona z zapytaniami, „usunięta” z debaty plenarnej, powodująca nie wiadomo czemu służący „wyścig” aktywności poselskiej (M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 30–31). W tej sytuacji J. Zaleśny zastanawia się nad sensem utrzymywania obu instytucji – interpelacji i zapytań – w ich obecnej postaci (J. Zaleśny, *Dynamika...*, s. 112).

widoczna jest także w praktyce parlamentarnej. Ogromna ilość składanych interpelacji (w VI kadencji Sejmu – 24.409, w VII – 34.076), ich często „miałka” treść – wykluczają realną możliwość spełniania przez wiele (jeżeli nie większość) interpelacji poselskich funkcji ważnej formy sejmowej kontroli działalności rządu. Rodzi to oczywiście także określone, raczej negatywne, skutki ustrojowe. Oznacza bowiem wydatne obniżenie rangi prawnoustrojowej interpelacji poselskich, a równocześnie faktyczne zmniejszenie możliwości posłów, zwłaszcza opozycyjnych, udziału, choćby biernego, na forum sejmowym w rozpatrywaniu spraw podnoszonych w interpelacji.

Niektóre postanowienia Konstytucji RP dotyczące instytucji interpelacji poselskich zostały, bo „musiały” zostać, rozwinięte w Regulaminie Sejmu, do czego skłaniał przepis art. 112 *in fine* Konstytucji RP, a co jest w pewnym zakresie dopuszczalne, ale wówczas ochrona uprawnień posła do składania interpelacji i zapytań jest na pewno mniejsza niż konstytucyjna. W zakresie objętym rozważaniami w tym fragmencie artykułu należałoby wskazać zwłaszcza na następujące dotyczące tych spraw uregulowania regulaminowe:

1) w Regulaminie określono, że prawo złożenia interpelacji przysługuje „posłowi” (art. 192 ust. 1), co jednak nie może i nie powinno być odczytywane, iż prawo to może wykonywać wyłącznie poseł indywidualnie (gdyż nie stanowi tak ani Konstytucja, ani ustawa), przy czym nie użyto w Regulaminie podobnego sformułowania w przypadku zapytań poselskich (art. 195 ust. 1);

2) w Regulaminie określono przedmiot każdej z rozważanych instytucji, wskazując, że interpelację składa się „w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa” (art. 192 ust. 1), natomiast zapytanie „w sprawach o charakterze jednostkowym dotyczących prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową” (art. 195 ust. 1). Z uwagi na przedmiot, instytucja interpelacji zdaje się mieć wyższą rangę ustrojową niż zapytanie. Nietrudno jednak stwierdzić, że różnice zakresów przedmiotowych obu instytucji nie są klarowne, że zakresy te „zachodzą” częściowo na siebie, co może sprzyjać „zamiennemu” niejako wykorzystywaniu przez posłów obu instytucji;

3) Regulamin wymaga, by każda interpretacja i każde zapytanie: a) zawierały krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem; b) zawierały wynikające z tego stanu faktycznego pytanie; c) były skierowane

zgodnie z właściwością interpelowanego; d) były złożone w formie pisemnej „na ręce” Marszałka Sejmu;

4) Regulamin upoważnia Prezydium Sejmu do: a) pozostawienia bez biegu interpelacji lub zapytania niespełniającego merytorycznych (przedmiotowych) lub formalnych wymogów; b) zażądania skreślenia z interpelacji lub zapytania zwrotów sprzecznych z zasadami etyki poselskiej, pod rygorem nieprzyjęcia interpelacji lub zapytania. Te postanowienia regulaminowe oznaczają istnienie w polskim parlamencie pewnej formy wstępnej kontroli zgłaszanych przez posłów interpelacji i zapytań poselskich, o rozszerzonym zakresie w stosunku do kontroli tego typu istniejącej na gruncie wcześniejszych regulacji w Regulaminie Sejmu z 1992 r. Istnienie takiej kontroli nie jest tylko rozwiązaniem specyficznym polskim. Także w innych państwach istnieją unormowania, które – przy widocznej tendencji do niekrępowania parlamentarzysty przy wykonywaniu mandatu – mają zapobiegać ewentualnej niezgodności treści instytucji takich jak interpelacja czy zapytanie z konstytucją lub rotą ślubowania parlamentarzysty, naruszaniu godności i praw innych parlamentarzystów, a także uchybianiu godności i powadze parlamentu²⁰. Ocenia się, że polskie rozwiązania w zakresie wstępnej kontroli interpelacji i zapytań poselskich są próbą pogodzenia dwóch wskazanych wyżej tendencji i celów, że – co nie wydaje się bezdyskusyjne – powierzenie Prezydium Sejmu prawa sprawowania takiej kontroli „minimalizuje niebezpieczeństwa wpływające z przekazania tego rodzaju zadań dyskrejonarnej władzy Marszałka Sejmu”²¹. Trafnie zwraca się przy tym uwagę, iż rzeczywista możliwość praktycznego korzystania przez posłów z interpelacji i zapytań została w pewnym stopniu uzależniona od decyzji Prezydium Sejmu, jako podmiotu kontrolującego, a prowadzona przez ów podmiot polityka w sprawach interpelacji i zapytań może wywierać rzeczywisty wpływ na kształt tych instytucji²². Oznacza to, że Prezydium

²⁰ Por. A. Gwiżdż, *Interpelacje i procedury podobne w burżuazyjnym prawie państwowym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 4, s. 617–618.

²¹ R. Mojak, *Parlament...*, s. 376.

²² Zob. M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 291–292. Autor ten nie bez racji uważa, że powierzenie wewnętrznemu (dodajmy – pozakonstytucyjnemu) organowi wewnętrznemu Sejmu tak szeroko określonych uprawnień kontrolnych co do formy, ale zwłaszcza co do przedmiotu interpelacji i zapytań poselskich (nieprecyzyjnie przecież przez twórców Regulaminu Sejmu rozróżnionych) stwarza – z punktu widzenia posłów korzystających z instytucji interpelacji lub zapytań – „bardzo realne zagrożenia” (ibidem).

Sejmu, które powinno zachowywać neutralną politycznie postawę wobec interpelacji i zapytań poselskich, zwłaszcza zgłaszanych przez posłów opozycyjnych, a nawet wykazywać życzliwość i powściągliwość wobec tych instytucji oraz posłów je zgłaszających, posiada w swej gestii spory zakres uprawnień kontrolnych w sprawach interpelacji i zapytań, i z uprawnień tych zaczęło korzystać w VII kadencji Sejmu, pozostawiając bez biegu 819 interpelacji (2,3%) i 121 zapytań (1,4%). Tak więc rozważane w tym fragmencie postanowienia Regulaminu Sejmu (art. 192 ust. 4 i 5), z pozoru o charakterze wyłącznie proceduralnym, w istocie mają inne jeszcze znaczenie, współokreślając konstytucyjnie wskazany i rozwijany w Regulaminie Sejmu kształt prawnoustrojowy instytucji interpelacji i zapytań poselskich. Zapewne byłoby bardziej poprawnie, gdyby uregulowania art. 192 ust. 4 i 5 Regulaminu Sejmu, z uwagi na swoje możliwe daleko idące skutki ustrojowe, posiadały wyraźną podstawę prawną w Konstytucji lub w ustawie;

5) Regulamin zobowiązuje Marszałka Sejmu do: a) przesłania interpelacji lub zapytania „niezwłocznie” interpelowanemu; b) informowania Sejmu na posiedzeniach o przyjętych interpelacjach i zapytaniach;

6) tekst interpelacji i zapytania ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu.

Na gruncie rozważań dotyczących instytucji interpelacji i zapytań poselskich należy podjąć próbę zanalizowania dwu jeszcze kwestii dotyczących tych instytucji jako instrumentów sejmowej kontroli działalności rządu: 1) regulaminowego określenia przedmiotu interpelacji i zapytań, 2) możliwości zgłaszania przez posłów na podstawie art. 115 ust. 1 Konstytucji interpelacji i zapytań nie tylko indywidualnych, ale także zbiorowych. Sprawy te stały się już przedmiotem analiz w piśmiennictwie naukowym, przy czym najwięcej uwagi poświęcił im, zwłaszcza tej drugiej²³.

Ad. 1) Wskazywaliśmy już wyżej, że określenia przedmiotu interpelacji i zapytań poselskich dokonano nie w Konstytucji, ale w Regulaminie Sejmu (art. 192 ust. 1 i art. 195 ust. 1). Przypomnijmy, iż Regulamin stanowi, że interpelację składa się „w sprawach zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa”, natomiast zapytanie „w sprawach o charakterze jednostkowym dotyczących prowadzonej przez

²³ Zob. R. Mojak, *Parlament...*, s. 365–383.

Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową”. Pierwsze pytanie, jakie się nasuwa, brzmi: czy Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym właściwym dla regulowania tych kwestii, w sytuacji gdy nie zostały one uregulowane ani w Konstytucji, ani w ustawie? Odpowiedź na to pytanie nie jest wcale łatwa. Z dotyczących tych spraw unormowań regulaminowych wynikają bowiem określone skutki prawne dla posłów jako interpelantów i zapytujących oraz dla Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów jako interpelowanych i zapytywanych. W jednym i w drugim przypadku skutki te można uznać za konkretyzację przepisu art. 115 ust. 1 Konstytucji, który – jak już wcześniej wskazaliśmy – nakłada na wymienione w nim naczelne organy administracji rządowej obowiązki związane ze złożoną poselską interpelacją lub zapytaniem, zaś w przypadku posłów stanowi ukonkretnienie i doprecyzowanie ich prawa do wnoszenia interpelacji i zapytań. Gdy więc chodzi o interpelowanych i zapytywanych, to Regulamin Sejmu o żadnych ich nowych obowiązkach związanych z interpelacjami i zapytaniem nie stanowi, wskazuje jedynie na zakres spraw, o które organy te mogą być indagowane w interpelacjach lub zapytaniach. Uregulowania Regulaminu w tym zakresie nie budzą więc wątpliwości prawnych.

Inna nieco jest sytuacja prawna w przypadku przywołanych przepisów w zakresie dotyczącym posłów. W Regulaminie zakreślono merytoryczne granice dla formułowanych w interpelacjach i zapytaniach poselskich pytań posłów dotyczących spraw działalności kontrolowanych organów, chociaż spraw tych nie określa ani Konstytucja, ani ustawa. Regulamin jest więc jedyną regulacją normatywną dotyczącą tych kwestii. Trzeba się więc zastanowić, czy regulacja ta „mieści się” w zakresie problemów przewidzianych w art. 112 Konstytucji do określania w Regulaminie Sejmu? Argumentów na rzecz odpowiedzi twierdzącej nie jest raczej dużo. Wydaje się, że głównym uzasadnieniem uregulowania tych spraw w Regulaminie była sama konieczność ich unormowania, chociaż treść art. 112 ustawy zasadniczej nie wskazuje, by regulamin uchwalony przez Sejm był aktem normatywnym właściwym do określania zakresu merytorycznego w jakim muszą się „poruszać” posłowie składając interpelacje lub zapytania. Mała konstytucja z 1992 r. stanowiła w tych sprawach wprost, iż „Szczegółowe zasady składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi określa Regulamin Se-

jemu” (art. 25 ust. 4), stwarzając wyraźne podstawy dla uregulowania tych kwestii w regulaminie. Konstytucja z 1997 r. nie wypowiada się bezpośrednio w tych sprawach. Nie można więc, przy zachowaniu pewnej ostrożności, odmówić racji stanowisku wyrażonemu w piśmiennictwie, że – przyznając w sposób bezwzględny pierwszeństwo uprawnieniom konstytucyjnym posła – Regulamin Sejmu nie stanowi właściwej podstawy prawnej do ewentualnej ingerencji Prezydium Sejmu (przewidzianej w art. 192 ust. 4 Regulaminu) w charakter spraw, które są przedmiotem wniesionych interpelacji i zapytań poselskich, a więc że w tej sytuacji „Tylko do oceny posła należy pozostawić klasyfikację spraw przedstawionych Sejmowi w zgłaszanych interpelacjach (zapytaniach)”²⁴.

Drugie pytanie dotyczy tego, czy rozróżnienie przedmiotu interpelacji i zapytań zostało dokonane w Regulaminie Sejmu precyzyjnie? Wyżej wyrażona została już co do tego wątpliwość, podzielana przez wielu innych autorów²⁵. Dokonane w Regulaminie Sejmu rozróżnienie przedmiotu obu instytucji ma u swych podstaw „wagę” spraw, o które posłowie pytają w interpelacjach i zapytaniach, albo – jak chcą niektórzy – „charakter” tych spraw, czyli ich „powagę”; do pewnego stopnia także złożoność spraw jest formalnym kryterium rozgraniczenia tych dwóch instytucji kontrolnych. Waga spraw będących przedmiotem interpelacji jest *prima facie* większa niż spraw poruszanych w zapytaniu, a więc liczba wnoszonych interpelacji – tak można by przypuszczać – powinna być mniejsza niż liczba zgłaszanych zapytań (czego zupełnie nie potwierdza praktyka parlamentarna, w której liczba interpelacji jest kilkakrotnie większa niż zapytań). Sprawa przedstawiana w interpelacji musi spełniać łącznie dwa wymogi (świadczy o tym użyty w art. 192 ust. 1 Regulaminu spójnik „i”): 1) mieć zasadniczy charakter, 2) odnosić się do problemów związanych z polityką państwa. Również sprawa, o której mowa w zapytaniu, powinna charakteryzować się dwiema łącznie cechami: 1) mieć charakter jednostkowy, 2) dotyczyć albo prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej lub zagranicznej, albo zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową. W przypadku obu instytucji chodzi

²⁴ Ibidem, s. 379.

²⁵ Przykładowo ibidem, s. 367; J. Zalesny, *Interpelacja poselska. Uwagi na tle praktyki polskiej*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 471; idem: *Dynamika...*, s. 107–108; J. Wawrzyniak, *Sejm...*, s. 152–160.

przede wszystkim o sprawy o charakterze politycznym. To głównie powoduje, że kryterium rozróżnienia przedmiotu obu instrumentów kontrolnych nie jest dostatecznie ostre²⁶. Trudno bowiem precyzyjnie wskazać różnice między sprawami polityki państwa (wewnętrznej lub zagranicznej) „o zasadniczym charakterze”, a sprawami „o charakterze jednostkowym”. Sprawy tego rodzaju nie muszą być postrzegane alternatywnie. Już sama istota zagadnień związanych z polityką państwa może powodować, że sprawa o charakterze jednostkowym będzie miała zarazem charakter zasadniczy. Dylemat ten muszą więc rozwiązywać sami posłowie, decydujący się na złożenie czy to interpelacji, czy zapytania. Może to powodować, że sprawy jednostkowe, błahe z punktu widzenia polityki państwa, będą poruszane w interpelacji, a sprawy zasadnicze z punktu widzenia polityki państwa znajdą się w zapytaniu, zaś Prezydium Sejmu nie będzie ingerować, bo zazwyczaj rzadko to czyni, w prawidłowość dokonanego wyboru. Zaakceptuje go więc w myśl reguły, że skoro poseł posłużył się interpelacją, to najwidoczniej uznał sprawę za zasadniczą dla państwa, a jeżeli skorzystał z zapytania, to zapewne dostrzegł jednostkowy charakter problemu.

Ad. 2) Na kwestię tzw. strony podmiotowej uprawnionej w świetle polskich przepisów prawnych do wnoszenia interpelacji i zapytań poselskich wskazał w kategoriach jakby autentycznego zagadnienia ustrojowego R. Mojak²⁷. Trzeba przyznać, że przepis art. 115 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. nie rozstrzyga tej kwestii w sposób jednoznaczny. Wskazuje jedynie, że Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania „poselskie”. Użyta w cytowanym fragmencie formuła liczby mnogiej powoduje pewne trudności interpretacyjne w sprawie uprawnienia do zgłaszania interpretacji i zapytań. Wspomniany wyżej autor formułuje więc pytanie, uznawane przez niego za „podstawowe” – „czy są to indywidualne, czy [...] grupowe uprawnienia posłów”²⁸. Odnotowuje, że dominuje w polskiej nauce prawa konstytucyjnego taka wykładnia przepisu art. 115 ust. 1 Konstytucji RP, w której uznaje się, że podmiotem uprawnionym do zgłoszenia interpelacji lub zapytania jest poseł. Na potwierdzenie zasadności takiej wykładni przywołuje przepisy art. 192 ust. 1 oraz art. 196

²⁶ Por. R. Mojak, *Parlament...*; J. Zalesny, *Dynamika...*, s. 107–108.

²⁷ R. Mojak, *Parlament...*, s. 372–374.

²⁸ Ibidem, s. 372.

ust. 2 Regulaminu Sejmu (ten drugi przepis dotyczy pytań w sprawach bieżących), w których mowa jest o uprawnieniach do korzystania z instytucji interpelacji lub tych pytań przez „posła” określonego w liczbie pojedynczej, a także przepis art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w którym mowa jest o prawie wnoszenia interpelacji i zapytań przez „posła”²⁹.

R. Mojak słusznie uważa, że do ważnego wniesienia interpelacji lub zapytania wystarcza podpis na stosownym dokumencie jednego posła³⁰, chociaż taki wniosek można sformułować na tle treści przepisu art. 115 ust. 1 Konstytucji, bez przywoływania uregulowań podkonstytucyjnych aktów normatywnych. Trafnie też ocenia, że stosowane ewentualnie w praktyce parlamentarnej polityczne (partyjne) ograniczenia prawa posłów do wykonywania kontroli nie mają wpływu – w przypadku naruszenia przez posłów zakazów politycznych nałożonych przez statut czy kierownictwo klubu poselskiego – na ważność zgłoszonej interpelacji lub zapytania³¹. W konkluzji R. Mojak stwierdza (tak właściwie to niczego nowego nie proponując): „Przyznanie na gruncie Regulaminu Sejmu oraz cytowanej ustawy (o wykonywaniu mandatu posła i senatora – uwaga moja J.K.) indywidualnie każdemu posłowi prawa dotyczącego wniesienia do Sejmu interpelacji lub zapytania poselskiego jest [...] właściwym odczytaniem przez prawodawcę statusu ustrojowego posła”³². Słusznie przy tym uważa, że Konstytucja nie stanowi trwałej ochrony indywidualnego prawa każdego posła do zgłaszania interpelacji i zapytań poselskich³³. W rezultacie zajmuje stanowisko zgodne z poglądami zdecydowanej większości au-

²⁹ R. Mojak jak gdyby zapomina, iż wątpliwa jest w prawie konstytucyjnym interpretacja jakiegokolwiek przepisu Konstytucji drogą wykorzystywania w tym procesie konweniujących z pojęciami użytymi w tym przepisie pojęć użytych w aktach podkonstytucyjnych, również w ustawie i w Regulaminie Sejmu, bo nie mogą one być uznane za wyraz wykładni autentycznej. Możliwa jest natomiast odwrotna procedura interpretacyjna – dokonywania wykładni przepisów aktów podkonstytucyjnych przez wykorzystanie znaczenia odpowiednich przepisów konstytucyjnych.

³⁰ R. Mojak, *Parlament...*, s. 373.

³¹ Ibidem. Warto może odnotować, że w literaturze przedmiotu pojawiła się wielce kontrowersyjna myśl, iż Regulamin Sejmu mógłby wykluczyć możliwość składania przez posłów interpelacji indywidualnych, a dopuścić jedynie grupowe (M. Stębel, *Kontrola...*, s. 29).

³² Ibidem. Podobnie stwierdza w innej swej pracy, że w świetle przepisów konstytucyjnych i regulaminowych „instytucje interpelacji i zapytań poselskich przyjmują charakter indywidualnych uprawnień każdego posła” (R. Mojak, *Funkcja...*, s. 140–141).

³³ R. Mojak, *Parlament...*, s. 374.

torów, że obecnie obowiązujące rozwiązania prawne nie stoją na przeszkodzie zgłaszaniu również interpelacji lub zapytań poselskich grupowo. Zaakcentujemy więc na zakończenie tego wątku rozważań, że obowiązujące przepisy prawne pozwalają na zgłaszanie przez posłów interpelacji i zapytań poselskich zarówno indywidualnie, jak i grupowo (zbiorowo), zarówno: przez kilku wymienionych z imienia i nazwiska posłów; przez jednego posła w imieniu grupy posłów; przez jednego posła w imieniu grupy posłów z danego klubu parlamentarnego; przez grupę posłów z danego okręgu wyborczego. Inną zupełnie kwestią jest natomiast realna możliwość ograniczania posła w składaniu interpelacji (czy zapytań) wynikająca z jego przynależności do klubu lub koła poselskiego.

Sprawy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ewentualnych określonych prawnie reakcji posłów na uzyskaną odpowiedź reguluje Konstytucja z 1997 r. (w art. 115), ale głównie Regulamin Sejmu (art. 192, 193 i 195). Konstytucja ogranicza się do wskazania identycznego dla obu instytucji 21-dniowego terminu, w jakim interpelowani i zapytywani mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelację lub zapytanie. Ten 21-dniowy termin nie ma jednak charakteru zawitego, ale głównie instrukcyjny³⁴.

Istotne kwestie związane z udzielaniem odpowiedzi przez interpelowanych i zapytywanych zostały uregulowane w Regulaminie Sejmu w art. 192 ust. 7 *in fine* i 193:

1) odpowiedź na interpelację i na zapytanie ma być udzielona w formie pisemnej, przy czym – dodajmy – powinna to być odpowiedź odzwierciedlająca pełną znajomość przez interpelowanego czy zapytywanego problemów przedstawionych w interpelacji lub w zapytaniu. Trafnie wskazuje się przy tym, że obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelację lub zapytanie może mieć – w przypadku świadomego jego niespełnienia – nie tylko skutki polityczne, ale także prawne, oznaczać delikt konstytucyjny, za który ponoszona jest odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Zasadne wydaje się przy tym stanowisko, iż w świetle art. 115 ust. 1 Konstytucji i art. 193 Regulaminu Sejmu odpowiedź na interpelację czy zapytanie powinna być przez interpelowanego lub zapytywanego udzielona osobiście³⁵;

³⁴ Por. J. Juchniewicz, *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 22 przypis nr 24.

³⁵ R. Mojak, *Parlament...*, s. 382.

2) Marszałek Sejmu ma obowiązek informowania na posiedzeniu o nadesłanych odpowiedziach na interpelacje i zapytania lub braku odpowiedzi na nie;

3) w razie uznania przez interpelowanego pisemnej odpowiedzi na jego interpelację (ale tylko na interpelację, nie na zapytanie) za niezadawalającą, może on zwrócić się na piśmie do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem dodatkowych wyjaśnień na piśmie, uzasadniając przyczynę nieprzyjęcia odpowiedzi. Z wnioskiem takim można wystąpić tylko raz, nie później niż w terminie 30 dni od dnia uzyskania niezadawalającej odpowiedzi. Interpelowany „powtórnie” ma obowiązek udzielenia w terminie 21 dni dodatkowych wyjaśnień. Trzeba raz jeszcze krytycznie ocenić, iż na gruncie obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych i regulaminowych nie ma żadnych prawnych możliwości „zaangażowania” całego Sejmu w publiczne rozpatrzenie spraw poruszonych w interpelacji, na którą odpowiedź interpelant uznał za niezadawalającą.

Nie można w tym miejscu nie zwrócić uwagi, że do 23 kwietnia 2003 r. Regulamin Sejmu przewidywał prawo interpelanta nie tylko zwrócenia się do Marszałka Sejmu z wnioskiem o żądanie dodatkowych wyjaśnień od interpelowanego – w razie nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub w razie uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadawalającą, ale także „umieszczenia interpelacji na porządku dziennym posiedzenia” (art. 120 ust. 3)³⁶. Rozpatrzenie interpelacji na posiedzeniu Sejmu obejmowało informację o treści interpelacji oraz udzielenie przez interpelowanego odpowiedzi, przy czym interpelant mógł zwrócić się do interpelowanego o udzielenie dodatkowych wyjaśnień (art. 121 ust. 1). Oba te przepisy regulaminowe zostały w kwietniu 2003 r. uchylone uchwałą Sejmu w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu³⁷, co upodobiło instytucje interpelacji i zapytań, przyczyniło się do osłabienia całej sejmowej kontroli działalności rządu, szczególnie zaś do dalszego obniżenia rangi prawnoustrojowej instytucji interpelacji poselskich, uznawanych powszechnie w literaturze przedmiotu za podstawowe uprawnienie pośła w zakresie kontroli nad działalnością rządu, za klasyczną już instytucję, bo znaną w Polsce Konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 33),

³⁶ M.P. 1998, nr 41 poz. 618 ze zm.

³⁷ M.P. 2003, nr 23 poz. 337.

za ważny instrument i formę sejmowej kontroli działalności rządu. Interpelacje poselskie pozostają więc od 2003 r. niemal wyłącznie źródłem informacji dla posłów o działalności kontrolowanych organów rządowych, a taki kierunek ewolucji tej instytucji raczej nie zasługuje na aprobatę, gdyż osłabia funkcję interpelacji jako w pełni formy kontroli działalności rządu, funkcję którą spełniały interpelacje do 2003 r. Taki kierunek zmian regulaminowych budzi podwójne zdziwienie: 1) dokonane one zostały wolą Sejmu, który sam, własną uchwałą ograniczył swoje możliwości w zakresie kontroli działalności rządu; 2) zmiany tego rodzaju dokonały się decyzją SLD-owsko-PSL-owskiej większości sejmowej, partii politycznych, które w swych dokumentach programowych opowiadały się, okazało się, że wyłącznie werbalnie, za umacnianiem rangi ustrojowej Sejmu jako przedstawicielstwa narodowego;

4) tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację i zapytanie ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu.

VI.

Konstytucja z 1997 r. stanowi w art. 115 ust. 2: „Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielania odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu”. W cytowanym przepisie uregulowana została nowa instytucja, nie znana wcześniejszym polskim aktom konstytucyjnym, która miała przejąć funkcje dawnych zapytań poselskich znanych Małej konstytucji z 1992 r. Oznaczało to, że pod rządami Konstytucji z 1997 r. nastąpiło zwiększenie ilości instytucji, jakie mogą być wykorzystywane przez posłów w kontroli działalności rządu. W krótkim czasie po wprowadzeniu do ustawy zasadniczej tego przepisu oceniano, że być może „otwiera” to drogę do znanej wielu parlamentom tzw. godziny pytań, przeznaczonej na wyjaśnianie przez członków rządu bieżących kwestii. Prognozowano, że ta dodatkowa procedura „jeszcze bardziej przyczyni się do stworzenia nieostrych granic między »interpelacjami«, »zapytaniami« i »pytaniami w sprawach bieżących«”³⁸.

³⁸ P. Sarnecki, *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, T. III, s. 119.

Cytowany przepis art. 115 ust. 2 Konstytucji pozwala na sformułowanie na tle jego treści kilku uwag:

1) wprowadza on do polskiego systemu ustrojowego nową instytucję kontrolną, która może być wykorzystywana do uzyskiwania informacji o działalności organów rządowych;

2) nie reguluje wyczerpująco tej nowej instytucji (nieco podobnie jak to ma miejsce z interpelacjami i zapytaniem), a raczej kształtuje jej ogólne podstawy³⁹;

3) nie nazywa wprost nowej instytucji⁴⁰ (nie użyto w nim pojęcia pytanie); można jedynie wnioskować, że chodzi o pytanie, gdyż mowa jest o obowiązku udzielenia odpowiedzi, a odpowiedź to zazwyczaj właśnie reakcja na pytanie;

4) odpowiedzi mają być udzielane „w sprawach bieżących”, co oznacza, że takich bieżących spraw powinny dotyczyć również pytania. Słowo „bieżący” oznacza słownikowo „przypadający na chwilę obecną, trwający obecnie”⁴¹. Termin „sprawa” rozumiany jest słownikowo jako „okoliczności, które stanowią wyodrębniony przedmiot czyjegoś zainteresowania, obchodzą kogoś, są ważne dla kogoś”⁴². Użyte w Konstytucji określenie „sprawy bieżące” można więc rozumieć jako okoliczności istniejące w danej chwili, będące przedmiotem czyjegoś zainteresowania, ważne dla tego kogoś. Trzeba przyznać, że autor tego artykułu nazbyt wąsko postrzegał wcześniej treść pojęcia „pytanie w sprawach bieżących”, wskazując, że sprawa poruszana w tym pytaniu powinna dotyczyć kwestii będących przedmiotem danego posiedzenia Izby⁴³. Wydaje się, że bardziej zasadnie wskazuje się, iż pytania mogą mieć za przed-

³⁹ Można więc zgodzić się z poglądem R. Mojaka, iż cytowany przepis art. 115 ust. 2 „rodzi” potrzebę ustanowienia w Regulaminie Sejmu procedur realizacji tej nowej instytucji (R. Mojak uważa nawet, że o tym „przesądza”, *Parlament...*, s. 385).

⁴⁰ Innego zdania jest M. Kudej, który uważa, że Konstytucja wprowadza wprost nową instytucję „pytań w sprawach bieżących” (M. Kudej, *Zmiany w Regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 15). Podobnie J. Zaleśny, którego zdaniem „ustrojodawca operuje pojęciami [...] »pytanie w sprawach bieżących«” (J. Zaleśny, *Dynamika...*, s. 107).

⁴¹ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, T. I, Warszawa 1978, s. 163.

⁴² *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, T. III, Warszawa 1981, s. 302.

⁴³ Por. J. Kuciński, *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 233.

miot sprawy z zakresu bieżącej działalności Rady Ministrów i jej członków⁴⁴, bez wymogu, żeby dotyczyły one spraw o zasadniczym charakterze. Odwrotnie, wydaje się, że powinny to być – w odróżnieniu od przedmiotu interpelacji czy zapytań – aktualne sprawy o mniejszym znaczeniu niż te, które mogą być przedmiotem właśnie interpelacji lub zapytania;

5) nie wskazuje się w nim wprost podmiotu (czy podmiotów), którym mają być udzielane odpowiedzi; jedynie stylistyka całego art. 115 oraz treść przepisu art. 115 ust. 1 pozwalają wnioskować, że chodzi o posłów. Trudno więc stwierdzić na gruncie przepisu art. 115 ust. 2, czy udzielenia odpowiedzi może żądać tylko poseł indywidualnie, czy mogą także żądać tego posłowie grupowo;

6) jako zobowiązanych do udzielania odpowiedzi w sprawach bieżących wskazano te same podmioty, które mogą być adresatami interpelacji i zapytań poselskich, a więc Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów;

7) wymienione podmioty mają obowiązek udzielania odpowiedzi „na każdym posiedzeniu Sejmu”.

Rozwinięcie analizowanego wyżej, dosyć enigmatycznego przepisu art. 115 ust. 2 Konstytucji, nastąpiło w Regulaminie Sejmu (art. 196). Rozstrzygnięto w nim szereg kwestii dotyczących rozważanej nowej instytucji kontrolnej, w tym takich, które wiążą się z charakterem tej instytucji jako instrumentu sejmowej kontroli działalności rządu: 1) instytucję tę określono wprost jako „pytania w sprawach bieżących”; 2) wskazano, że prawo do zadawania takiego pytania ma „poseł”, nie rozstrzygając, czy mogą je zadawać również posłowie grupowo (co wydawałoby się naturalne); 3) postanowiono, że pytania będą zadawane ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu, co jednak nie oznacza, iż mogą one być zadawane spontanicznie na tym posiedzeniu, bowiem Regulamin wymaga, aby poseł, zamierzający postawić pytanie, najpóźniej do godz. 21.00 dnia poprzedzającego rozpoczęcie posiedzenia Sejmu poinformował na piśmie Marszałka Sejmu „o ogólnej tematyce pytania i jego adresacie” (art. 196 ust. 2); 4) zobowiązano Prezydium Sejmu (nie wiadomo czemu nie Marszałka Sejmu?) do informowania posłów – które ze zgłoszonych pytań w sprawach bieżących zostają włączone do porządku dziennego posiedzenia Sejmu. Regulamin nie wskazuje żadnych kryteriów, według

⁴⁴ Tak J. Juchniewicz, *Instrumenty...*, s. 23.

których miałyby się dokonywać taka „selekcja” pytań przez Prezydium Sejmu. Oznacza to oddanie w jego gestię sporej władzy dyskrecyjnej w tym zakresie, co nie musi być okolicznością służącą interesom zgłaszających pytania w sprawach bieżących posłów opozycji; 5) przyznano Prezydium Sejmu, które ma obowiązek zasięgnąć w tej sprawie opinii Konwentu Seniorów, prawo ustalania dla każdego posiedzenia kolejności zadawania pytań. Uprawnienie to nie ma jednak charakteru wyłącznie formalnego, gdyż w świetle przepisu art. 196 ust. 6 Regulaminu Sejmu, pozwalającego na rozpatrzenie w punkcie dziennym posiedzenia Sejmu „Pytania w sprawach bieżących” nie więcej niż 11 pytań, to Prezydium Sejmu (po zasięgnięciu wskazanej wyżej opinii Konwentu, która jest przecież tylko opinią) decyduje faktycznie o tym, które spośród zgłoszonych przez posłów pytań będą rozpatrywane na posiedzeniu Sejmu, a które nie, co znaczy, chociaż Regulamin o tym nie rozstrzyga, że po prostu skończy się ich byt, gdyż nie „przechodzą” one automatycznie na następne posiedzenie, co spowodowane jest również tym, że do następnego posiedzenia poruszane w nich problemy mogą już stracić swą aktualność. Ta regulacja prawna dotycząca postępowania z pytaniami wzbudziła wątpliwości w nauce⁴⁵; 6) ustalono, że odpowiedzi na pytanie w sprawach bieżących będą bezpośrednio po zadanym pytaniu udzielane na posiedzeniu Sejmu przez „ministrów, do których są kierowane pytania lub, w wyjątkowych sytuacjach, przez upoważnione przez nich osoby” (art. 196 ust. 5)⁴⁶; 7) rozstrzygnięto, że odpowiedzi na pytania będą rozpatrywane w osobnym punkcie porządku dziennego – „Pytania w sprawach bieżących”, w którym – jak już wskazywaliśmy – może być rozpatrywane nie więcej niż 11 takich pytań; 8) zdecydowano, że rozpatrzenie pytania w sprawach bieżących obejmuje: a) przedstawienie treści pytania przez zadającego (w ciągu 2 minut); b) udzielenie ustnej odpowiedzi przez osobę, do której pytanie zostało skierowane, albo przez osobę przez nią upoważnioną (nie dłużej niż 6 minut); 9) nad pytaniem i udzieloną odpowiedzią nie przeprowadza się dyskusji, natomiast zadający pytanie, i tylko on, ma prawo do postawienia pytania dodat-

⁴⁵ R. Mojak, *Parlament...*, s. 393.

⁴⁶ Nie sposób nie zwrócić uwagi, że w cytowanym przepisie regulaminowym wśród podmiotów udzielających odpowiedzi na pytania w sprawach bieżących pominięto Prezesa Rady Ministrów (lub osobę ewentualnie przez niego upoważnioną), który konstytucyjnie został wskazany jako możliwy adresat takich pytań. Powodów tego pominięcia nie sposób zrozumieć.

kowego (w ciągu 1 minuty), co rodzi obowiązek udzielenia odpowiedzi uzupełniającej (nie dłużej – co do zasady – niż 3 minuty).

Dokonując ogólnej oceny rozwiązań normatywnych dotyczących pytań w sprawach bieżących trafnie zwrócono w piśmiennictwie uwagę na kilka kwestii: po pierwsze, uznano, że te pytania są „najsłabszym nosicielem pierwiastka politycznego (czyli z natury rzeczy – spornego), co powoduje, iż ranga ich jest formalnie mała”⁴⁷; po drugie, pomimo tej małej rangi pytań w sprawach bieżących, mogą one odgrywać istotną rolę w „grze” między posłami, zwłaszcza opozycyjnymi, a rządem, co oznaczałoby wzmocnienie znaczenia tych pytań w sprawowanej przez posłów kontroli działalności rządu⁴⁸; po trzecie, pytania w sprawach bieżących są dla opozycji sejmowej atrakcyjne⁴⁹, gdyż stanowią jedną z nielicznych (oprócz informacji bieżących) dostępnych posłom opozycji instytucji kontrolnych potrafiących „zmusić” organy rządowe do publicznego wyjaśnienia na posiedzeniu Sejmu istotnych bieżących kwestii politycznych, gospodarczych czy społecznych, bez oczekiwania na okazję jakiejś debaty w tej, czy podobnej sprawie.

VII.

Informacje bieżące. Jest to instytucja, która została wprowadzona do polskiego systemu prawnego w wyniku wspomnianej wcześniej nowelizacji Regulaminu Sejmu dokonanej 23 kwietnia 2003 r., gdy równocześnie w sposób wyżej wskazany „zdegradowano” instytucję interpelacji poselskich. Może więc jest pewna racja w twierdzeniu niektórych autorów, że informacje bieżące miały być swoistą „rekompensatą” dla posłów za ustrojowe zdeprecjonowanie najważniejszej z dysponowanych przez nich instytucji kontroli działalności rządu – interpelacji, chociaż nie sposób zauważyć, że informacje bieżące nie są w stanie – z uwagi zarówno na ich cechy formalne, jak i na przedmiot – być rzeczywistą rekompensatą za daleko idącą zmianę charakteru podstawowej instytucji kontroli działalności rządu pozostającej w gestii każdego posła, to jest interpelacji. Odnotować jednak trzeba głosy, w których zastanawiano

⁴⁷ M. Kruk, *Funkcja...*, s. 70 i 73.

⁴⁸ Ibidem, s. 73.

⁴⁹ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 242.

się, czy informacja bieżąca nie przejmie roli interpelacji poselskich, wskazując, że zawiera ona „pewien ładunek polityczny”, także operatywny, chociaż brak jej dwu cech interpelacji: jest z definicji informacją, a więc Regulamin Sejmu nie przypisuje jej formalnie cechy ważności i politycznego znaczenia, zwłaszcza, że jest informacją w sprawach bieżących; prawo jej żądania nie przysługuje indywidualnie posłom.

Instytucja informacji bieżących została – jak już wskazano – wprowadzona do polskiego porządku prawnego wspomnianą wyżej uchwałą Sejmu z 23 kwietnia 2003 r. Uchwałą tą znowelizowano Regulamin Sejmu, zmieniając tytuł jego rozdziału 4 w dziale III, który otrzymał brzmienie „Interpelacje, informacje bieżące, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących”.

Instytucja informacji bieżących nie posiada ani konstytucyjnych, ani ustawowych podstaw prawnych. Wątpliwości budzi więc twierdzenie R. Mojaka, że instytucja ta została ukształtowana na podstawie art. 115 ust. 2 Konstytucji⁵⁰, a także sugestia tego autora, że jest zgodna z art. 112 ustawy zasadniczej⁵¹. Konstytucja ani w momencie wprowadzania tej nowej instytucji, ani obecnie nie znała i nie zna instytucji informacji bieżących. W art. 115 ust. 2 mowa jest o udzielaniu „odpowiedzi” w sprawach bieżących, a nie ma w nim nic o przedstawianiu informacji bieżących. Art. 112 ustawy zasadniczej upoważnia Sejm do określania w swoim Regulaminie m.in. sposobu „wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu”, co zupełnie nie odnosi się do informacji bieżących, nie znanych ani Konstytucji, ani żadnej ustawie, a tylko te akty normatywne mogą upoważniać Sejm – zgodnie z przepisem art. 95 ust. 2 – do kontrolnego „wkraczania” w obszar działalności rządu⁵². Tak więc wprowadzenie do polskiego systemu parlamentarnego nowej instytucji dokonano bez podstawy konstytucyjnej czy ustawowej, wyłącznie drogą zmiany Regulaminu Sejmu i jedynie ten akt normatywny stanowi obecnie podstawę jej funkcjonowania. Sytuacja ta rodzi poważne wątpliwości co do zgodności takiego stanu prawnego zarówno z przepisem art. 95 ust. 2 Konstytucji, jak i z przepisami art. 112 oraz art. 7.

⁵⁰ R. Mojak, *Parlament...*, s. 363, 384 i 385.

⁵¹ Ibidem, s. 365.

⁵² R. Mojak w pełni sobie z tego zdaje sprawę (ibidem, s. 369).

Instytucja informacji bieżących znajduje swoje uregulowanie w Regulaminie Sejmu (w rozbudowanym treściowo art. 194)⁵³. Przepisy tego artykułu Regulaminu rozstrzygają o kilku interesujących nas w tym fragmencie artykułu kwestiach dotyczących rozważanej instytucji:

1) jej istotą jest przedstawienie na posiedzeniu Sejmu „informacji bieżącej”. Nie jest wcale łatwo na gruncie regulaminowym wyjaśnić, co oznacza określenie „informacja bieżąca”. Regulamin nakazuje w art. 194 ust. 1 stosować do informacji bieżących „odpowiednio” m.in. przepis art. 192 ust. 1 Regulaminu, w którym – przypomnijmy – mowa jest o przysługującym „posłowi” prawie złożenia interpelacji „w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa”. Ten odsyłający przepis art. 194 ust. 1 Regulaminu budzi istotne trudności interpelacyjne, i to z dwu powodów: 1) w świetle przepisu art. 194 ust. 1 Regulaminu prawo złożenia wniosku o przedstawienie informacji bieżącej przysługuje „Klubowi oraz grupie co najmniej 15 posłów”, a więc nie posłowi indywidualnie, jak stanowi o tym art. 192 ust. 1; 2) rodzi pytanie o to – jaki byłby sens wprowadzania do porządku prawnego jeszcze jednej instytucji, którą mogą wykorzystywać posłowie (co prawda grupowo) do kontroli działalności rządu, instytucji o takim samym przedmiocie, jak interpelacja, tyle, że określoną w taki sposób, iż ma to być informacja „bieżąca”.

W piśmiennictwie naukowym, zapewne na podstawie literalnej wykładni odsyłającego przepisu art. 194 ust. 1 Regulaminu oraz przepisu art. 192 ust. 1, którego dotyczy odesłanie, formułuje się pogląd, iż „przedmiotem wniosków o przedstawienie »informacji bieżących« mogą być sprawy o zasadniczym charakterze, odnoszące się do problemów prowadzonej przez Radę Ministrów polityki państwa, a charakter spraw aktualnych jest dodatkowym kryterium oceny spraw”⁵⁴. Zwłaszcza ostatni fragment cytowanej wypowiedzi budzi pewne wątpliwości. Trzeba bowiem od razy zauważyć, iż z żadnej regulacji normatywnej dotyczącej interpelacji poselskich nie wynika, żeby indagowani drogą tej instytucji interpelowani nie mogli być pytani o bieżące,

⁵³ Zwróćmy uwagę, że – z niezrozumiałych raczej powodów – ta pozakonstytucyjna i pozastawowa instytucja kontrolna została w Regulaminie Sejmu wymieniona i unormowana zaraz po interpelacjach, a przed dwiema instytucjami konstytucyjnymi – zapytaniem poselskim oraz pytaniami w sprawach bieżących.

⁵⁴ Tak R. Mojak, *Parlament...*, s. 388.

czyli jak najbardziej nawet aktualne sprawy o zasadniczym charakterze odnoszące się do problemów związanych z polityką państwa. Nie tu więc chyba leży sens wprowadzenia nowej instytucji.

Próbując wnikać w rzeczywiste intencje Sejmu, jako twórcy tej nowej instytucji (nazwanej właśnie przez niego „informacjami bieżącymi”), który zapewne nie zamierzał powielać instytucji interpelacji pod nową nazwą, chociaż w innym kształcie proceduralnym, *eo ipso* więc prawodawcy racjonalnego, należy inaczej postrzegać „klucz” do problemu przedmiotu informacji bieżących. Trzeba przyjąć, że zasadnicze znaczenie dla określenia tego przedmiotu ma przepis art. 194 ust. 1, w którym ustanowiono grupowe prawo posłów do wykorzystywania w kontroli działalności rządu „informacji bieżących”, a jedynie pomocnicze przepis art. 192 ust. 1, w którym mowa jest o indywidualnym prawie posła do złożenia interpelacji o przedmiocie tam wskazanym. Na tle przedmiotu interpelacji, a przy pewnym uwzględnieniu treści określenia innej instytucji jako „pytania w sprawach bieżących” (zarówno bowiem w nowej instytucji, jak i w tych pytaniach występują takie same sformułowania – „sprawy bieżące”, które jednak wcale nie muszą mieć identycznego zakresu treściowego) można uznać, że informacje bieżące powinny dotyczyć najbardziej aktualnych problemów prowadzonej przez rząd polityki wewnętrznej lub zagranicznej RP. Nie w przedmiocie jednak widoczne są przede wszystkim różnice między informacjami bieżącymi a interpelacjami. Bardziej w procedurach ich stosowania, a przede wszystkim w podstawach prawnych ich bytu. Informacje bieżące wykazują natomiast pewne podobieństwa proceduralne do pytań w sprawach bieżących, chociaż istotnie różni je to, że te drugie są instytucjami konstytucyjnymi, a te pierwsze wyłącznie regulaminowymi;

2) z pisemnym wnioskiem o przedstawienie informacji bieżącej ma prawo wystąpić klub poselski lub grupa co najmniej 15 posłów; nie jest to więc prawo, z którego mógłby skorzystać poseł indywidualnie (to odróżnia tę instytucję od interpelacji, zapytań i pytań poselskich). W literaturze przedmiotu krytycznie ocenia się, że twórcy art. 194 ust. 1 Regulaminu byli niekonsekwentni, nie przyznając również kołom poselskim prawa złożenia takiego wniosku, ale tym samym dali wyraz woli, aby próg poparcia dla wniosku o przedstawienie informacji bieżącej był stosunkowo wysoki. Wniosek o przedstawienie informacji bieżącej, zawierający prezentację stanu faktycznego, wynikające

z niego pytanie (lub pytania) oraz uzasadnienie musi być złożony najpóźniej do 21.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu, wskazując adresata wniosku;

3) jeżeli zostało zgłoszonych kilka wniosków, o tym, która ze zgłoszonych propozycji przedstawienia informacji bieżącej zostanie uwzględniona, a informacja przedstawiona na najbliższym posiedzeniu Sejmu, decyduje Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Może być bowiem wygłoszona tylko jedna informacja na jednym posiedzeniu, o której Prezydium Sejmu (nie wiadomo dlaczego nie Marszałek Sejmu) ma obowiązek poinformowania posłów. Jednakże, inaczej niż w sytuacji pytań w sprawach bieżących, Prezydium Sejmu nie ma w przypadku decydowania w sprawie informacji bardziej rozległej władzy dyskrecyjnej, bowiem Regulamin Sejmu nakazuje temu organowi wewnętrznemu przy wyborze „tematu” informacji kierować się trzema kryteriami: 1) znaczeniem tematu, 2) jego aktualnością, 3) liczebnością klubu lub koła, które zgłosiły propozycje tematyczne informacji⁵⁵. W przypadku braku jednolitej opinii Konwentu Seniorów (w którym, poza Marszałkiem Sejmu i wicemarszałkami, są zarówno przedstawiciele klubów partii rządzących, jak i klubów opozycyjnych) w sprawie wyboru tematu informacji, o wyborze rozstrzyga Sejm (to znaczy w praktyce rządząca większość sejmowa). W przypadku zastosowania również więc tej procedury opozycja sejmowa nie ma gwarancji, że potrafi przez żądanie informacji bieżącej skutecznie doprowadzić do debaty w Sejmie nad informacją⁵⁶. W tej sytuacji trafnie wskazano, że również w przypadku informacji bieżących (podobnie jak w przypadku pytań w sprawach bieżących) Regulamin Sejmu powinien w większym stopniu chronić prawa posłów⁵⁷;

4) wniosek ma dotyczyć przedstawienia informacji bieżącej przez „członka Rady Ministrów” (art. 194 ust. 1), co w świetle art. 147 Konstytucji należy rozumieć, że dotyczyć to może każdego członka Rady Ministrów, nie wyłączając jej Prezesa. Jeżeli Prezydium Sejmu przyjmie konkretny wniosek

⁵⁵ Trafnie zwrócono uwagę, że ponieważ prawo żądania informacji bieżącej posiada klub poselski lub 15 posłów, to nie jest jasne kryterium uwzględniania przez Prezydium Sejmu liczebności koła poselskiego jako podmiotu wnioskującego (J. Zaleśny, *Dynamika...*, s. 109 przypis nr 21).

⁵⁶ Por. ibidem, s. 109.

⁵⁷ R. Mojak, *Parlament...*, s. 393.

o przedstawienie informacji bieżącej, to wskazany w tym wniosku członek Rady Ministrów obowiązany jest na najbliższym posiedzeniu Sejmu taką informację ustnie przedstawić;

5) rozpatrzenie informacji bieżącej na Posiedzeniu Sejmu obejmuje: a) „przedstawienie uzasadnienia wniosku” przez przedstawiciela wnioskodawców, b) „udzielenie odpowiedzi przez przedstawiciela Rady Ministrów” (art. 194 ust. 6; ten element jest zapewne ową właściwą informacją bieżącą). Zwróćmy uwagę, że wniosek dotyczył przedstawienia informacji „przez członka Rady Ministrów”, a odpowiedzi ma udzielić „przedstawiciel Rady Ministrów” (co przecież nie jest tym samym). Regulamin Sejmu ściśle limituje czas przedstawienia wniosku i udzielenia odpowiedzi;

6) w sprawie przedstawionej informacji z urzędu przeprowadza się dyskusję. Regulamin i w tym przypadku limituje czas wystąpień posłów w dyskusji, a kolejność tych wystąpień określa Marszałek Sejmu, uwzględniając naprzemienne zabieranie głosu przez posłów z klubów, z kół oraz posłów niezrzeszonych. Na zakończenie dyskusji głos zabierają kolejno: przedstawiciel wnioskodawców oraz reprezentant Rady Ministrów, przy czym czas ich wystąpień też jest regulaminowo limitowany. Łączny czas na rozpatrzenie odrębnego punktu porządku dziennego, nazywanego „Informacją bieżącą”, nie może być dłuższy niż dziewięćdziesiąt minut⁵⁸. Regulamin nie przewiduje podejmowania przez Sejm jakiegokolwiek uchwały w sprawie informacji bieżącej, nawet o przyjęciu (lub nieprzyjęciu) takiej informacji do wiadomości. W kwestiach rozpatrywania na posiedzeniach Sejmu informacji bieżącej słusznie zwrócono uwagę, że procedura ta nie zawiera dostatecznych gwarancji formalnoprawnych w zakresie korzystania przez posłów z przysługujących im uprawnień⁵⁹.

Wnikliwej oceny rozwiązań normatywnych dotyczących instytucji informacji bieżącej dokonała M. Kruk⁶⁰. Spostrzeżenia tej autorki mogą zastąpić podsumowanie tego wątku rozważań. M. Kruk wskazała: po pierwsze, na „nieporadność legislacyjną” w kształtowaniu w art. 194 Regulaminu Sejmu tej instytucji, wyrażającą się zwłaszcza w braku precyzji i konsekwenc-

⁵⁸ Jedni uważają, że to długo (J. Zalesny, *Dynamika...*, s. 1125), inni, że czas ten jest raczej krótki (R. Mojak, *ibidem*, s. 393).

⁵⁹ R. Mojak, *Parlament...*, s. 397.

⁶⁰ M. Kruk, *Funkcja...*, s. 69–70.

ji w używaniu takich terminów jak „wniosek” o przedstawienie informacji, „temat” informacji, „propozycja” informacji; po drugie, na „interesujący” charakter tej nowej instytucji, „pośredniej” między interpelacją a najprostszym udzielaniem informacji bieżącej; po trzecie, na „siłę polityczną” instytucji informacji bieżącej, o czym świadczy: a) zaangażowanie w nią klubów, kół i grup poselskich, służące ograniczeniu liczby wniosków o takie informacje i stanowiące pewną gwarancję utrzymania ich wagi; b) zaangażowanie Konwentu Seniorów, a nawet całej Izby w decydowanie o tym, które informacje będą stanowiły przedmiot dyskusji w Sejmie; c) grono adresatów tej instytucji – członkowie rządu; d) przeprowadzanie dyskusji na posiedzeniu plenarnym ze szczególną dbałością o kolejność mówców; po czwarte, że niezrozumiały jest, dosyć specyficzny, wymóg uzasadnienia żądania informacji, bowiem posłowie mają prawo domagania się od organów rządowych informacji bez specjalnego uzasadnienia, a uzasadnienie takie „upolitycznia” wniosek; po piąte, że w „odczytaniu” charakteru tej instytucji, którą Regulamin Sejmu ukształtował „dość zagadkowo”, nie pomaga także – jak to ocenia, może trochę przesadnie, autorka – „zupełny brak wskazania co do zakresu i rodzaju spraw, których informacja ma dotyczyć” (o nieprecyzyjnym wskazaniu tych spraw w Regulaminie na pewno można mówić – uwaga moja J.K.); po szóste, „reżim” informacji bieżących wskazuje na „spore naładowanie” akcentami politycznymi i na upodobnienie do interpelacji; po siódme, że użyte w odniesieniu do tej instytucji określenie „informacja” jest „chyba kamuflażem”, jest sposobem na wywołanie bieżących ważnych spraw (decyzji, wydarzeń, zachowań, stanowisk) oraz poznanie ich skutków – z zakresu polityki rządu.

Autorka puentuje: „Nie bardzo wiadomo, dlaczego zdegradowano interpelacje, aby na ich miejsce wprowadzić taką hybrydę”⁶¹. Warto do tego dodać jeszcze jedno celne spostrzeżenie innego autora, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji informacji bieżących spowodowało obniżenie rangi politycznoustrojowej interpelacji (a także zapytań poselskich), skoro tryb postępowania w tych dwóch ostatnich procedurach ogranicza się do wymiany pism między posłami a podmiotami interpelowanymi (i zapytywanymi), o których Sejm jest tylko informowany⁶².

⁶¹ Ibidem, s. 70.

⁶² Tak R. Mojak, *Parlament...*, s. 392–393.

W świetle analizowanych postanowień Regulaminu Sejmu dotyczących informacji bieżących można stwierdzić, że instytucja ta, chociaż wątpliwe są jej podstawy konstytucyjne (ustawowe również), stwarza posłom, co prawda jedynie działającym zespołowo, możliwość nie tylko realizacji ich prawa do uzyskiwania informacji na temat działalności organów rządowych (uzależnionego co prawda, podobnie jak w przypadku pytań w sprawach bieżących, w pewien sposób od decyzji Prezydium Sejmu), ale również możliwość dyskusji na temat spraw poruszanych w informacji, w trakcie której mogą być formułowane przez posłów oceny i wnioski pod adresem tych organów. Skorzystanie przez posłów z prawa do złożenia wniosku o przedstawienie informacji bieżącej i faktyczne przedstawienie takiej informacji na posiedzeniu Sejmu powoduje, że instytucja ta wykazuje swoje prawne ukształtowanie do wypełniania dwóch ważnych funkcji – informacyjnej oraz ocennej, a więc spełniania podstawowych wymogów stawianych sejmowej kontroli działalności rządu.

VIII.

W konkluzji całości powyższych rozważań można stwierdzić: 1) jednym z sejmowych podmiotów kontroli działalności rządu są posłowie; 2) czynnikami sprzyjającymi wykonywaniu przez posłów kontroli działalności rządu są – poza samą rangą prawnoustrojową sejmowej kontroli – trzy zwłaszcza czynniki: a) status posłów jako reprezentantów narodu; b) mandat poselski kształtowany jako wolny; c) uprawnienia i obowiązki posłów; 3) zakres podmiotowy i przedmiotowy uprawnień posłów do kontroli działalności rządu jest taki sam, jaki wynika z przepisu art. 95 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.; 4) posłowie dysponują następującymi konstytucyjnymi instytucjami służącymi sprawowaniu przez nich kontroli działalności rządu: a) interpelacje poselskie, które od 2003 r. mają charakter głównie instrumentów uzyskiwania przez posłów informacji o działalności organów rządowych; b) zapytania poselskie; c) pytania poselskie – obie instytucje o charakterze *stricte* informacyjnym. Regulamin Sejmu dodał do tego w 2003 r. jeszcze jedną instytucję informacyjną – d) informacje bieżące.

Rozważania zawarte w artykule skłaniają do sformułowania kilku wniosków *de lege ferenda*: 1) byłoby pożądane, aby wszystkie instytucje służące

sprawowaniu przez posłów kontroli działalności rządu posiadały swą podstawę konstytucyjną lub przynajmniej ustawową; 2) instytucje te powinny być określone normatywnie jako prawa podmiotowe posłów (indywidualne lub grupowe); 3) w Konstytucji lub ustawie trzeba byłoby dokonać generalnej charakterystyki prawnej każdej z instytucji służącej sprawowaniu przez posłów kontroli działalności rządu; 4) należałoby przywrócić instytucji interpelacji poselskich jej w pełni kontrolny charakter, pozwalający na zaangażowanie Sejmu *in pleno* w ewentualną debatę nad sprawą podniesioną w interpelacji.

Literatura

- Chmaj M., *Stan i perspektywy immunitetu parlamentarnego w Polsce*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załuca, Rzeszów 2007.
- Czarny P., *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Uwaga 2 do art. 115*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016.
- Gwiżdż A., *Interpelacje i procedury podobne w burżuazyjnym prawie państwowym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 4.
- Juchniewicz J., *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2007.
- Kruk M., *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Kuciński J., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011.
- Kuciński J., *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
- Kudej M., *Status prawny posła i senatora*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997.

- Kudej M., *Zmiany w Regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Kupis M., *Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarystyce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
- Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- Sarnecki P., *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.
- Stębel M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.
- Wawrzyniak J., *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.
- Zaleśny J., *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
- Zaleśny J., *Interpelacja poselska. Uwagi na tle praktyki polskiej*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.
- Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9.