

Monika Kowalska

Z zagadnień sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów : rozważania de lege lata

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 8, 87-102

2001

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. VIII

SECTIO K

2001

Zakład Systemów Politycznych
Wydział Politologii UMCS

MONIKA KOWALSKA

*Z zagadnień sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów
(rozważania de lege lata)*

The problems of the Sejm control of the work of the Council of Ministers
(Remarks *de lege lata*)

W obecnie ukształtowanym ustroju politycznym, którego fundamentem stała się zasada podziału władz, system sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów nie może odwzorowywać modelu znanego z konstytucyjnego porządku zwierzchniej pozycji parlamentu, gdzie wszystkie organy państwa (w szczególności naczelné organy administracji państwowej) podlegały hierarchicznie usytuowanemu ponad nimi Sejmowi. Ten system obowiązywał na mocy Konstytucji z 22 lipca 1952 r. Choć pamiętamy, iż rzeczywistość wyglądała zupełnie inaczej (najważniejsze decyzje państwowe zapadały ówczesnie na szczeblu politycznym), mimo to utrwalił się obraz omnipotentnej pozycji Sejmu. Gwarantami takiej pozycji było wiele instytucji wynikających z pełnionych przez niego funkcji. Można tu przykładowo wyróżnić uprawnienie Sejmu do powoływania i odwoływania Rady Ministrów, instytucję rezolucji o wiążącym charakterze dla rządu, funkcję ogólnego kierownictwa związaną z możliwością podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki polityki państwa itd.¹

Sejmowi – w myśl art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL – jako najwyższemu organowi władzy państwowej, powierzono realizację, jako funkcji głównej tzw. zwierzchniego kierownictwa państwowego oraz funkcji współzależnych służą-

¹ Zob. M. Kruk, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji RP*, Warszawa, 1994, s. 43–46.

cych realizacji tego kierownictwa.² Według W. Zakrzewskiego³ były to funkcje: 1) ustrojodawcza, 2) ustawodawcza, 3) kierownictwa i inspiracji działań aparatu państwowego, 4) kontroli realizacji zadań państwowych. Z kolei F. Siemieński⁴ wyróżniał sześć funkcji: 1) funkcję ustrojodawczą – Sejm jako jedyny organ nadający państwu konstytucję i dokonujący jej zmian; 2) funkcję ustawodawczą; 3) funkcję kreacyjną – Sejm jako organ powołujący i odwołujący inne organy naczelne: Radę Państwa, Radę Ministrów i poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; 4) funkcję ustalania polityki państwa w poszczególnych dziedzinach życia; 5) funkcję kontrolną sprawowaną nad innymi organami naczelnymi i 6) funkcję wewnątrzorganizacyjną – zgodnie z którą Sejm posiadał wyłączne prawo regulowania swej wewnętrznej organizacji i trybu działania.

Można byłoby w tym miejscu przytaczać jeszcze inne klasyfikacje funkcji ówczesnego najwyższego organu władzy, niemniej w każdej z nich odnaleźlibyśmy z całą pewnością funkcję kontrolną. Kontrola sejmowa wynikała bowiem bezpośrednio z art. 20. ust. 3 Konstytucji PRL z 1952 r. w wersji z noweli konstytucyjnej z 10 lutego 1976 r. w brzmieniu:

„Sejm uchwała ustawy, podejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej”.⁵

Warto zwrócić uwagę, że kwietniowa nowela konstytucyjna z 1989 r., powołując dwa nowe naczelne organy państwa – Prezydenta i drugą izbę parlamentarną w postaci Senatu – w istocie utrzymała zasadę jednolitości władzy państwowej skupionej w Sejmie. Wyrazem tego było utrzymanie w mocy postanowień art. 20 Konstytucji. Nie odrzucała ona wskazanej zasady, jedynie przyznając głowie państwa pewne uprawnienia z zakresu powoływania rządu i rozwiązania parlamentu.⁶

Zatem funkcja kontrolna nie miała charakteru wtórnego, niesamodzielnego. Nie była tylko i jedynie konsekwencją ustawodawczej funkcji parlamentu, to w jego bowiem gestii leżało zarówno uchwalanie ustaw, budżetów, planów gospodarczych czy udzielanie rządowi absolutorium, a także prawo wyznaczania kierunków i zadań rządu. Powołano Sejm w równym stopniu do roli

² Pojęcie to jako pierwszy zastosował W. Zamkowski, m.in. w: *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa–Wrocław 1961, s. 59. Następnie zostało ono zapożyczane przez innych autorów. (Por.: W. Zakrzewski, *O klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 3–4, s. 466. J. Stembrowicz, *Kilka uwag o klasyfikacji funkcji Sejmu*, *ibid.*, nr 10, s. 630–631).

³ Por.: W. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 469.

⁴ Por.: F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań, 1978, s. 234–252.

⁵ Oprac.: J. Mordwiłko, *Konstytucja i podstawowe akty ustrojowe PRL*, Warszawa 1988, s. 47.

⁶ Zob.: F. Siemieński, *Czy zasada trójpodziału władz jest istotną gwarancją demokracji?*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.

ustawodawcy, jak i kontrolera czy inspiratora działań aparatu państwowego. Kontrola działalności innych organów państwowych była jedną z bezpośrednio wymienionych w przepisach konstytucyjnych funkcji Sejmu. Odróżnienie jej od pozostałych zadań Sejmu nie sprawiało trudności ani nie wywoływało żadnych zastrzeżeń. Wątpliwości pojawiały się tylko i jedynie w stosunku do funkcji ustalania zasadniczej linii polityki państwa.

Co właściwie miało wypełniać tę ostatnią funkcję, przez Z. Jarosza⁷ określoną jako funkcja ogólnego kierownictwa aparatem państwowym. Otóż zakładał on (podobne stanowisko zajął F. Siemieński), iż składają się na nią następujące uprawnienia Sejmu: 1) uchwalanie kilkuletnich, a od 1957 r. także rocznych planów rozwoju społeczno-gospodarczego państwa oraz ustaw budżetowych; 2) podejmowanie tzw. uchwał problemowych, które z reguły miały charakter programowy, perspektywiczny i dotyczyły jednej dziedziny życia politycznego czy gospodarczego kraju oraz 3) akceptacja programu działania rządu przy jego powoływaniu, zawartego w exposé Prezesa Rady Ministrów i wpływanie w ten sposób na kierunek polityki rządu.

Decyzje zapadające w ramach tej funkcji przybierały formę uchwał. Jedynym wyjątkiem były ustawy budżetowe, choć art. 24 Konstytucji PRL nie zastrzegła dla budżetu formy ustawy. Podkreślano, że zmiana Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 r. wprowadzająca zapis „[...] podejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa” do art. 20 ust. 3 nadała sankcję prawną powyższej praktyce.⁸ Spotkać też można poglądy, które w dezyderatach i opiniach komisji sejmowych widziały formy wywierające również określony wpływ na kierunek polityki państwa. Takie zapatrywanie prezentował na przykład W. Zakrzewski,⁹ który wyodrębniając funkcję kierownictwa i inspiracji działań aparatu państwowego, zaliczył do niej oprócz uchwalania narodowych planów gospodarczych i budżetu czy powoływania na stanowiska między innymi w Radzie Ministrów, także dezyderaty komisji sejmowych. Z powyższym stanowiskiem z kolei nie zgadzał się J. Stembrowicz,¹⁰ dla którego zaliczenie dezyderatów do tzw. funkcji „rządzenia-zarządzania” nie było stanowiskiem słusznym. Choć zgadzał się, że nie mają one charakteru wiążącego, a jedynie inspirujący i każda ocena organu państwowego zawiera wyraźną lub dorozumianą inspirację do wyciągnięcia przez niego wniosków, to właśnie dlatego w jego mniemaniu zaliczyć je należało jako element kontrolnej działalności Sejmu. Każda kontrola zawiera informacje skłaniające bezpośrednio czy pośrednio do wyciągnięcia odpowiednich wniosków, wyodrębnienie zatem inspiracji od kontroli w osobną funkcję Sejmu miało się z celem. Potwierdzenie tej tezy miało

⁷ Por.: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 357–360. F. Siemieński, *op. cit.*, s. 243–246.

⁸ Zob.: szerzej Z. Jarosz, S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 358.

⁹ Zob.: W. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 474.

¹⁰ Por.: J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 632–633.

stanowiąc wskazanie przez samego W. Zakrzewskiego zakresu funkcji kontrolnej. Miało się bowiem na nią według niego składać:

- działanie o charakterze kontrolnym komisji sejmowych, ale bez dezyderatów, bo zaliczył je do funkcji inspirującej;
- rozpatrywanie dekretów, ale bez ich zatwierdzania, bo to już leżeć miało w gestii ustawodawstwa;
- rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu, ale bez absolutorium zaliczył je bowiem do funkcji kierownictwa;
- no i oczywiście interpelacje.

Taka konstrukcja funkcji kontrolnej wydaje się sztucznie rozbita, a rozbitcie kompetencji Sejmu na poszczególne czynności i podporządkowanie ich różnym rodzajom funkcji parlamentu na pewno nie służyłoby ich usystematyzowaniu.

Dyskusyjne wydaje się również zaliczenie sejmowych uchwał określających zadania i reguły postępowania dla rządu wyłącznie do funkcji ustalania zasadniczej linii polityki państwa. Dyskusyjne, bo większość z nich było podejmowanych w wyniku rozpatrywania przez Sejm sprawozdań lub informacji rządowych. Zatem były o wiele bardziej integralnie związane z funkcją kontrolną niż z funkcją ustalania linii polityki państwa. Często uchwały te zawierały przecież aprobatę dla działalności rządu.

Do lat 80. system organów państwowych w Polsce był stosunkowo prosty i opierał się przede wszystkim na zasadzie jednolitości władzy państwowej i zwierzchnictwa Sejmu. Reforma konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r. naruszyła dotychczasowe zasady budowy systemu organów państwowych, chociaż wprost ich nie odrzuciła. W związku z tym zaznaczyła się pewna niespójność systemu. Ład do tej struktury wprowadziła dopiero Mała Konstytucja z 17 października 1992 r., która wyraźnie oparła ją na zasadzie podziału władzy.

U podstaw systemu rządów Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak w państwach demokracji zachodnich, legły trzy podstawowe zasady ustrojowe: zasada zwierzchnictwa Narodu, zasada reprezentacji i zasada podziału władz. Do tej ostatniej odnosi się wprost art. 1 Małej Konstytucji, który reguluje całokształt stosunków pomiędzy naczelnymi organami władzy w państwie. Również w ramach poszczególnych władz wprowadzono swego rodzaju podział. Mianowicie władzę ustawodawczą dzielą Sejm i Senat, a władzę wykonawczą rozdzielono między Prezydenta i Radę Ministrów. Jeżeli zaś chodzi o władzę sądowniczą, to także w tym wypadku zarysowuje się podział na sądy powszechne z Sądem Najwyższym na czele i trybunały (niezależne od Sądu Najwyższego): Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. Konsekwencją przyjęcia zasady trójpodziału władz przez Małą Konstytucję jest zrównanie wszystkich wyżej wymienionych władz, a stosunki między nimi nie są już oparte na podległości, lecz na współdziałaniu. Organy naczelne współdziałają ze sobą, jednak każdy z nich w ramach swoich kompetencji jest niezależny. Przepisy art. 1 stanowią jednak tylko ogólną wytyczną dla szczegółowego podziału kompetencji pomię-

dzy wymienione w nim organy państwa. Dzieje się tak, przepisy te bowiem ani nie wyczerpują wszystkich funkcji,¹¹ ani nie wymieniają wszystkich organów mających je wypełniać.

Według Małej Konstytucji Sejm obok Senatu stał się organem powołanym do realizacji zadań państwa w zakresie władzy ustawodawczej. Po przyjęciu zasady podziału władz Sejm przestał być naczelnym organem władzy państwowej, ale mimo to i tak zachował przewagę wobec innych władz. Nawet przyjęcie zasady dwuizbowości w strukturze władzy ustawodawczej nie oznacza równorzędnej pozycji obu izb parlamentu. Zawężając sferę porównawczą obu tych organów chociażby tylko do „ścieżki legislacyjnej”, widać, że Mała Konstytucja przyjęła rozwiązanie polegające na tym, iż tylko Sejm (a nie Sejm i Senat) uchwała ustawy. Senatowi pozostawiono jedynie prawo rewizji w stosunku do ustaw uchwalonych przez Sejm (możliwość odrzucenia lub wniesienia poprawek do ustawy) oraz prawo inicjowania postępowania ustawodawczego. Podobnie kształtuje się sytuacja, jeżeli bliżej przyjrzymy się pozycji Senatu w zakresie współdziałania podzielonych władz. Śledząc przepisy Małej Konstytucji, według tego kryterium można byłoby wywnioskować, że „intencją twórców obowiązujących w tej mierze przepisów było pozostawienie Senatu na marginesie funkcjonujących tutaj zależności”¹² i jego incydentalne uczestnictwo w tym zakresie należy uznać jako wyjątek od zasady. Przykładowo Senat został pozbawiony jakiegokolwiek wpływu na proces tworzenia rządu czy wyrażania mu wotum nieufności.

Według W. Sokolewicz włączenie w poczet zasad konstytucyjnych zasady podziału władz nie jest równoznaczne z rozumieniem jej w aspekcie równorzędności. Nie wynika z niej obowiązek dążenia do pełnej równowagi między władzami. Wysuwa on wniosek, po przeanalizowaniu całokształtu przepisów konstytucyjnych, iż wskazują one właśnie na „pierwszeństwo władzy ustawodawczej pośród innych rozdzielonych »władz« państwowych – co nie przesądza oczywiście kierunku konkretnych szczegółowych rozstrzygnięć kompetencyjnych w konstytucji, a nawet i w ustawach zwykłych”.¹³ Podobnie J. Ciemniewski¹⁴ wypowiadając się na ten temat, pojęcia „równorzędność” nie utożsamia z pojęciem „równość”. Według niego władze nie mogą być traktowane jako równe, skoro każda z nich spełnia zupełnie inną funkcję ustrojową. Ale

¹¹ Np.: A. Sylwestrzak postuluje za tzw. „czwartą władzą” kontrolną – zob. szerzej A. Sylwestrzak, *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 87–94.

¹² Szerzej J. Czajowski, *Organy naczelne Rzeczypospolitej w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.*, Kraków 1994, s. 17–18.

¹³ Zob.: szerzej W. Sokolewicz, *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 26–27.

¹⁴ Por.: J. Ciemniewski, *Podział władzy w Małej Konstytucji (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem a rządem)*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 24–27.

jednocześnie te funkcje nie czynią je nierównymi. Zadaje on między innymi pytanie, czy w ogóle należy mówić o równości władz, skoro jednej z nich przynależne jest uprawnienie do stanowienia prawa, a druga tym prawem jest związana i ma obowiązek je przestrzegać? Zatem konkludując, kwestia rozdziału władz i ich „niezależności” winna być rozumiana jako „układ wykluczający stosunek nadrzędności i podporządkowania. Nie oznacza to natomiast, że władze są odseparowane funkcjonalnie”.

Ustawa konstytucyjna, poza zaliczeniem Sejmu i Senatu do władzy ustawodawczej, w żadnym ze swoich przepisów nie określa całościowo podstawowych funkcji parlamentu. Przepisy dotyczące odpowiednich kompetencji są niepełne i rozproszone. Należy mieć na uwadze, iż Mała Konstytucja nie opiera systemu władz na zasadzie supremacji Sejmu, nie można zatem uprawnień parlamentu domniemywać.¹⁵ Przepisy konstytucyjne regulujące stosunki pomiędzy Sejmem a pozostałymi organami państwa – Prezydentem, rządem, a także i Senatem nie muszą już być w związku z tym interpretowane zawsze na korzyść Sejmu. Mała Konstytucja nie powtórzyła już dawnego art. 20 ust. 3 ustalającego kompetencję Sejmu do podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa. Nie mówi także wyraźnie o funkcji kontrolnej Sejmu, nie zawiera ona bowiem generalnej kompetencji do sprawowania kontroli przez Sejm – jedynie wymienia niektóre instytucje, poprzez które może ona być wykonywana. Analizując kolejne artykuły Małej Konstytucji, możemy wywnioskować, że: Sejm uchwała budżet państwa i kontroluje jego wykonanie, może powoływać komisje śledcze, a posłowie mogą występować z interpelacjami i zapytaniem. Sejm ponadto uczestniczy w procesie powoływania rządu i przed nim Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność polityczną. Z nich dopiero można wydedukować zakres uprawnień kontrolnych izby.

Ten sposób jest o tyle nieprawidłowy, że stwarza okazję do zakwestionowania spójności z Konstytucją niektórych przepisów Regulaminu Sejmu dotyczących zadań kontrolnych komisji sejmowych.¹⁶ Mała Konstytucja w swych założeniach uznaje regulamin jako akt wykonawczy w stosunku do konstytucji. Przepisy konstytucyjne nie tylko wspominają o obowiązku jego uchwalenia, ale również przewidują, iż będzie on: po pierwsze konkretyzował przepisy ustawy konstytucyjnej dotyczące organizacji i trybu prac Sejmu, a po drugie uzupełniał samą konstytucję. Nowością zatem jest, że Mała Konstytucja przewiduje, prócz postanowień regulaminowych, konkretyzujących jej przepisy, również i takie postanowienia, które mają je w określonym zakresie uzupełniać. Należy jednak

¹⁵ Szerzej: T. Moidawa, *Legislatywa i egzekutywa pod rządami noweli kwietniowej i Małej Konstytucji*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993, s. 184.

¹⁶ Zob.: L. Garlicki, *Regulaminowe formy realizacji funkcji kontrolnej Sejmu PRL*, [w:] *Regulamin Sejmu. Materiały sympozjum – listopad 1987 r.*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1988, s. 244–245.

pamiętać – co podkreśla W. Sokolewicz¹⁷ – że w myśl zasady hierarchizacji norm prawnych Regulamin Sejmu jako całość w tej właśnie hierarchii zajmuje pozycję niższą od aktów o randze ustawowej, choć moc prawna niektórych przepisów – ale tylko z zakresu spraw normowanych przez regulamin obligatoryjnie, to jest wynikających z treści konstytucyjnych upoważnień i odesłań – nie jest porównywalna z ustawą. Ale oprócz treści obowiązkowej, wynikającej bezpośrednio z konstytucyjnego upoważnienia, na materię regulaminową składa się również zakres spraw, które Sejm może fakultatywnie umieścić w regulaminie. W związku z tym, że regulamin jest tylko uchwałą Sejmu, nie powinien on bez wyraźnego upoważnienia ze strony przepisów konstytucyjnych regulować spraw z zakresu materii ustawowej. Winien jedynie „określić sposoby realizacji nałożonych przez konstytucję i ustawy obowiązków względem Sejmu podmiotów pozasejmowych, ale tylko na tyle, na ile jest to konieczne dla prawidłowego wypełniania przez Sejm jego konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, nie naruszając przy tym uregulowań zawartych w konstytucji i ustawach”.¹⁸

Lakoniczność wypowiedzi Małej Konstytucji co do funkcji Sejmu, w związku z wprowadzeniem zasady podziału władz, stwarza trudność w rozstrzygnięciu kwestii, co składa się na funkcję kontrolną. Braku przyznania w sposób wyraźny generalnej funkcji kontrolnej nie można już bowiem uargumentować dominującą pozycją Sejmu, skoro art. 1 Małej Konstytucji zniósł zasadę nadrzędnej pozycji tej izby. Pozostaje zatem jedynie w takiej sytuacji wydedukować zakres funkcji kontrolnej z treści przepisów szczegółowych dotyczących m.in. działalności sejmowych komisji śledczych, interpelacji i zapytań poselskich, czy dajmy na to absolutorium. W nowej, uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP nie popełniono już tego zaniedbania. Art. 95 tejże konstytucji wyraźnie mówi o dwóch funkcjach Sejmu: ustawodawczej i kontrolnej. Ustęp drugi tego artykułu brzmi: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Co do Regulaminu Sejmu, to art. 112 postanawia, iż będzie on regulował organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, a także sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. W świetle Małej Konstytucji, Regulamin Sejmu jest tylko w zasadzie aktem wewnątrzsejmowym, a jego przepisy zobowiązują poza Sejmem organy tylko o tyle, o ile są w ścisłym znaczeniu pochodną odpowiednich przepisów konstytucyjnych lub ustawowych. Ustawa konstytucyjna nie zawiera już także generalnej kompetencji do podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działania państwa (nie ma już

¹⁷ Por.: W. Sokolewicz, *Regulamin w świetle Małej Konstytucji*, „Studia Iuridica” 1995, nr 28, s. 157–173.

¹⁸ Pogląd ten podzielił również A. Gwiżdż, *Istota i charakter prawny regulaminu sejmowego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 7, s. 52.

bowiem zastosowania wyżej wymieniany przepis art. 20 ust. 3 Konstytucji PRL), a obowiązuje zasada podziału a nie jednolitości władzy. Brak art. 20 ust. 3 Konstytucji lipcowej czyni bezprzedmiotowym odróżnienie funkcji kontrolnej od funkcji ustalania zasadniczej linii polityki państwa realizowanej w formie uchwał o wiążącym charakterze. Jednocześnie brak w Małej Konstytucji podstaw prawnych do podejmowania przez Sejm uchwał jako samoistnych źródeł prawa – z wyjątkiem uchwał regulujących materię ustawową.¹⁹

Istnienie podstaw prawnych w systemie podziału władz jest elementem niezbędnym (w ramach obecnych przepisów konstytucyjnych nieosiągalnym). Na podstawie Konstytucji lipcowej opartej na zasadzie supremacji Sejmu, izba mogła wydawać wiążące uchwały. Obecnie jest to niemożliwe. Gdyby Sejm podjął uchwałę zawierającą zadania lub reguły postępowania dla Rady Ministrów, to taka uchwała nie byłaby dla rządu prawnie wiążąca i nie byłby zobowiązany do jej realizacji.²⁰ Jedynie z politycznego punktu widzenia winna być brana pod uwagę. Ma zatem do spełnienia tylko rolę sygnalizacyjno-informacyjną. Oczywiście takie ujęcie uchwał jako aktów o charakterze informacyjno-inspiracyjnym jest zgodne z zasadą podziału władz.

Zwróćmy uwagę, iż w ramach funkcjonowania art. 1 Małej Konstytucji, w przepisach konstytucyjnych wymieniana jest wyraźnie tylko funkcja ustawodawcza Sejmu, próżno by szukać natomiast wzmianki o innych funkcjach, w tym kontrolnej. Ale koncepcja podziału władz nie wyklucza przecież powierzenia tejże funkcji Sejmowi wobec pozostałych organów państwowych, skoro przewiduje między innymi „zachodzenie” na siebie kompetencji poszczególnych władz. Należy również pamiętać, że koncepcja parlamentu jako ciała przedstawicielskiego zawiera w sobie zasadę parlamentarnej odpowiedzialności rządu. Podstawę tej zasady stanowią przepisy konstytucyjne oraz innych ustaw i Regulamin Sejmu. W tych uregulowaniach kontrola władzy wykonawczej nie ma charakteru jednolitego. Sprawowana jest przez różne organy sejmowe, w różnych formach.

Kontrolna funkcja Sejmu polega na ocenianiu oraz inspirowaniu działalności podległych Sejmowi organów. Kontrola parlamentarna może być urzeczywistniana przez Sejm na plenum, poprzez komisje oraz przez parlamentarzystów indywidualnie. Izba jako całość kontroluje ogólną politykę rządu, za to działalność poszczególnych ministrów i podległych im resortów weryfikują przede wszystkim komisje. Jeżeli zaś chodzi o uprawnienia indywidualne posłów, to znaczącym instrumentem są interpelacje, dzięki którym szczególnie ugrupowania opozycyjne wobec rządu mogą otworzyć debatę nad polityką rządu w określonej sprawie. W swoich wykładach L. Garlicki i K. Gołyński²¹ działania

¹⁹ Zob.: W. Sokolewicz, *Regulamin...*, s. 168–170.

²⁰ Zob.: P. Sarnecki, *W sprawie charakteru prawnego uchwały Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 115–117.

²¹ Por.: L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne – wykłady*, Warszawa 1996, s. 181–182.

kontrolne uszeregowali wedle stopnia ich intensywności, poczynając od interpelacji i zapytań poselskich (art. 25 Małej Konstytucji i art. 117–123 Regulaminu Sejmu), poprzez kontrolne uprawnienia komisji sejmowych, którym członkowie rządu m.in. obowiązani są przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji (art. 79 i 84–88 Regulaminu Sejmu), kończąc na wykonywanych przez cały Sejm uprawnieniach do tzw. absolutorium dla rządu (art. 22 Małej Konstytucji) oraz możliwości usunięcia ministra bądź całego rządu w drodze wotum nieufności. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż uprawnienia Sejmu do badania działalności Rady Ministrów mogą mieć charakter działań o charakterze interwencyjnym, „dyscyplinującym”, ale mogą również zmierzać do egzekwowania odpowiedzialności politycznej.

Jeżeli chodzi o kontrolne uprawnienia organów sejmowych, to można dokonać ich podziału również ze względu na obligatoryjny lub fakultatywny charakter kontroli. Z kontrolą o charakterze obligatoryjnym spotykamy się, gdy przepisy prawne zobowiązują wskazane w nich organy do przeprowadzenia określonych działań kontrolnych i to zazwyczaj w regularnie określonym odstępie czasu. Przykładem tego typu uprawnienia jest badanie planów finansowych państwa i kwestia absolutorium. Regularność i niezależność od aktualnego planu działania izby jest tutaj elementem, który odróżnia kontrolę obligatoryjną od fakultatywnej. Z tą ostatnią z kolei mamy do czynienia w wypadku wszelkich działań podejmowanych przez organy sejmowe w oparciu o własne uznanie, bez ich jakiegokolwiek zobowiązania do podjęcia takich kroków. Właśnie taki charakter ma większość działań podmiotów sejmowych o charakterze kontrolnym. W wypadku posłów kontrola fakultatywna może przyjąć przykładowo formę prawa do wnoszenia interpelacji i zapytań poselskich czy też prawa do informacji. Natomiast w przypadku komisji sejmowych jest to: prawo żądania informacji, prawo żądania obecności i prawo żądania wysłuchania – w ostatnim przyjmując formę dezyderatów i opinii komisji.²²

Kontrola jest nieodłącznym elementem działalności państwowej. Może ona dotyczyć różnych aspektów działalności danego organu: kierunku realizowanej polityki, obsady personalnej czy kwestii zgodności z prawem podejmowanych działań. Pamiętajmy, iż kontrola polityki prowadzonej przez rząd i poszczególnych jego członków zastrzeżona jest tylko dla Sejmu. Nie uczestniczy w tym procesie Senat. Mała Konstytucja zakłada, że Rada Ministrów musi posiadać zaufanie Sejmu. Punktem wyjścia jest tutaj program rządu przedstawiony przez premiera. Program (w postaci *expose*), jak i poszczególni ministrowie, musi uzyskać akceptację większości parlamentarnej. Można to uznać za formę kontroli prewencyjnej. Aprobata dla rządu w procesie powoływania Rady Ministrów musi być wyrażona w sposób wyraźny, a niedorozumiany. W takiej sytuacji na Radzie Ministrów ciąży obowiązek ubiegania się o wotum zaufania

²² Zob. szerzej: L. Garlicki, *Regulaminowe formy...*, s. 237–268.

Sejmu (art. 57 ust. 2 i art. 59 MK, art. 61a-e Reg. Sejmu). Nowa konstytucja przejęła do swoich przepisów tę procedurę.²³ Również wotum zaufania można zatem zaliczyć do funkcji kontrolnych, izba bowiem odnosi się w ten sposób nie tylko do składu rządu, ale i do programu jego działania.

Zarządzenie debaty w celu oceny polityki rządu zależy od uznania samego Sejmu. Wyjątkowe rozwiązanie w tej kwestii Mała Konstytucja przewiduje jednak w odniesieniu do kontroli działalności finansowej rządu. Wyraźnie ustanawia ona, podobnie jak Konstytucja lipcowa, obowiązek przedkładania izbie przez rząd sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa (Radę Ministrów w tej kwestii obowiązuje termin 6-miesięczny od zakończenia roku budżetowego). Sejm dokonuje ich oceny w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania sprawozdania i podejmuje uchwałę w przedmiocie absolutorium, po wysłuchaniu opinii Najwyższej Izby Kontroli (art. 22 ust. 3 MK i art. 61 Reg. Sejmu). Szczególny charakter kontroli polega tutaj na tym, że w razie nieudzielenia absolutorium rząd jest zobowiązany podać się do dymisji (art. 22 ust. 3 MK). Ponadto stwierdzone w toku rozpatrywania wykonania budżetu jego naruszenie może być podstawą do wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej określonych członków rządu. Absolutorium jest jedną z postaci odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Od innych instytucji tej odpowiedzialności różni się zakresem. Istotą jest bowiem brak zastrzeżeń do prowadzonej przez rząd gospodarki finansowej, a nie zaufanie do polityki, programu czy składu rządu w ogólności.²⁴

Konstytucja kwietniowa odmiennie reguluje kwestie obowiązujących terminów i skutków podjęcia uchwały w przedmiocie absolutorium. Mianowicie w myśl art. 226 tej konstytucji Rada Ministrów ma obowiązek w ciągu 5 miesięcy (a nie jak dotychczas 6 miesięcy) od zakończenia roku budżetowego przedłożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm z kolei na zapoznanie się ze sprawozdaniem rządowym i opinią NIK oraz podjęcie uchwały o udzieleniu lub odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium ma 90 dni (a nie jak dotychczas 2 miesiące). Nowa ustawa zasadnicza, w przeciwieństwie do Małej Konstytucji, w ramach swoich przepisów nie rozstrzyga kwestii skutków prawnych podjęcia decyzji o negatywnym charakterze. Nawet art. 162, określający przypadki, kiedy rząd składa dymisję, nie wspomina o ewentualnej sankcji dla Rady Ministrów w postaci obowiązku podania się rządu do dymisji – jak to miało miejsce pod rządami Małej Konstytucji.

Według przepisów Małej Konstytucji absolutorium jest udzielane konkretnemu rządowi. Jest to zatem, co podkreśla T. Mołdawa,²⁵ akt zindywiduali-

²³ Zob.: art. 95, art. 154, art. 160 Konstytucji RP.

²⁴ Zob.: szerzej *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995, s. 9–10.

²⁵ Por.: T. Mołdawa, *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, [w:] *Polski system polityczny w okresie transformacji*, red. R. Chruściak, Warszawa 1995, s. 203–208.

zowany. Dlatego też, w razie zmiany rządu w ciągu roku budżetowego, możliwe jest zróżnicowanie stanowiska Sejmu i udzielenie absolutorium jednemu rządowi, a odmówienie jego udzielenia innemu. Aż do uchwalenia Małej Konstytucji, konstytucja czy inne akty prawne nie określały skutków prawnych nieudzielenia absolutorium. Dopiero art. 22 ust. 3 MK wyraźnie stwierdził, iż w razie nieotrzymania absolutorium Rada Ministrów podaje się do dymisji. W. Sokolewicz²⁶ zastanawia się jednak nad sensem udzielania czy nieudzielania absolutorium rządowi, który już został zdymisjonowany. Według niego jest to pozbawione logiki, skoro nie działa rząd wykonujący dany budżet. Dlatego też uchwała w tym zakresie powinna odnosić się tylko do rządu wykonującego dany budżet i działającego w czasie podejmowania uchwały o absolutorium. Z tym tokiem rozumowania nie zgadza się jednak T. Mołdawa, twierdząc, iż art. 22 ust. 3 MK wyraźnie nakazuje Sejmowi podjąć decyzję w tym zakresie. Według niego uchwała Sejmu w przedmiocie absolutorium winna dotyczyć rządu wykonującego ustawę budżetową niezależnie od tego, czy konkretna Rada Ministrów jeszcze w danej chwili funkcjonuje. Nie należy przecież zapominać, że kwestii absolutorium nie można wiązać tylko i wyłącznie z odpowiedzialnością polityczną. Odpowiedzialność Rady Ministrów za wykonanie budżetu wykracza poza granice odpowiedzialności *stricte* politycznej, skoro nie zamyka drogi także do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej i prawnej członków rządu.²⁷

Uchwała w przedmiocie absolutorium dotyczy Rady Ministrów *in corpore*, bez zróżnicowania na jej poszczególnych członków, Regulamin Sejmu bowiem nie zezwala na przedstawienie przez Komisję Planu Gospodarczego, Budżetu i Finansów wniosku o udzielenie absolutorium z wyłączeniem określonych członków Rady Ministrów. Przyjęto zasadę, iż za wykonanie budżetu zgodnie z ustawą budżetową odpowiada solidarnie rząd jako całość. W. Sokolewicz²⁸ wiąże takie rozwiązanie z przyjętą przez Małą Konstytucję integralnością rządu, gwarantowaną przepisami dotyczącymi kierowniczych uprawnień Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie wpływa to na odpolitycznienie instytucji absolutorium, zróżnicowanie bowiem w tejże uchwale oceny na poszczególnych ministrów sprzyjałoby prowadzeniu gier partyjnopolitycznych.

Jeżeli chodzi o skutki prawne, jakie pociąga za sobą podjęcie przez Sejm uchwały o nieudzieleniu absolutorium, to przepis art. 22 ust. 3 MK nie

²⁶ Zob.: szerzej W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Warszawa 1993, s. 91.

²⁷ Pogląd ten podziela A. Gwiżdż, *Opinia w sprawie znaczenia i skutków prawnych udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium*, inaczej A. Wieczorek, *Opinia w sprawie konsekwencji udzielenia przez Sejm Rządowi absolutorium dla odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej przed Trybunałem Stanu Prezesa Rady Ministrów i ministrów z tytułu wykonywania ustawy budżetowej*, zob. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 103 i n.

²⁸ Por.: W. Sokolewicz, *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 1996, s. 1–19.

wyczerpuje w całości tego zagadnienia. Artykuł ten tylko zobowiązuje Radę Ministrów do podania się do dymisji – zatem w tym zakresie wywołuje ten sam skutek co wotum nieufności. Decyzja Sejmu o nieudzieleniu absolutorium nie powinna jednak nosić znamion tylko decyzji politycznej i nie powinna być traktowana jako szczególna postać pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej. Decyzję taką winno cechować bardziej fachowe podejście – prawnicze i ekonomiczne – do samej oceny rządu w danym zakresie. W takim podejściu wspomagać Sejm ma udział NIK – jako organu analizującego i opiniującego sprawozdanie rządu, choć oczywiście nie da się całkowicie wyeliminować czynnika politycznego, skoro decyzję podejmuje ciało ze swej istoty o charakterze politycznym. Uchwała Sejmu o nieudzieleniu absolutorium nie powinna także pozostawać tylko pustą deklaracją, bo jaki wówczas byłby sens parlamentarnej kontroli wykonywania planu finansowego przez rząd. Podjęcie takiej uchwały winno się wiązać z powołaniem przez Sejm w trybie art. 11 MK nadzwyczajnej komisji śledczej, która szczegółowo ustaliłaby naruszenia ustawy budżetowej, a w razie konieczności wystąpiła z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie odpowiednich ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Podkreślny jeszcze raz, że absolutorium jest przede wszystkim instytucją prawną, a nie polityczną.

Instytucją związaną najściślej z zasadą odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych jego członków przed parlamentem jest wotum nieufności (art. 66 ust. 1 MK). Wotum nieufności jest najdalej posuniętym, najbardziej spektakularnym, o najszerszym charakterze środkiem kontroli parlamentarnej – konstytucja nie wymienia bowiem przesłanek podjęcia uchwały w tym zakresie (w przeciwieństwie do absolutorium, które jest związane przedmiotowo z budżetem państwa). Z istoty odpowiedzialności politycznej wynika, iż motywem może być negatywna ocena kierunku polityki rządu czy ministra, a także przekonanie, że rząd w danym składzie personalnym nie jest w stanie sprawnie realizować wytyczonej przez większość parlamentarną linii politycznej. „Formułą konstytucyjną, która w sposób najbardziej konsekwentny łączy odpowiedzialność parlamentarną rządu z zabezpieczeniem państwa przed destabilizacją i wyłanianiem się przypadkowych, nietrwałych koalicji, jest tzw. konstruktywne wotum nieufności”.²⁹ Polega ono na jednoczesnym, w drodze jednej uchwały, wyrażeniu dotychczasowej Radzie Ministrów wotum nieufności i wyborze nowego Prezesa Rady Ministrów (art. 66 ust. 4 MK). Jednak przepisy konstytucyjne dopuszczają na równych prawach z formą konstruktywnego wotum nieufności również zwykłą postać tej instytucji – z tym jednak zastrzeżeniem, iż łączy się to z możliwością rozwiązania parlamentu przez Prezydenta (art. 66 ust. 5 MK). Tylko w wypadku indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych ministrów (w analogicznym trybie co i odpowiedzialność całego rządu) minister ma

²⁹ Zob.: J. Cierniewski, *op. cit.*, s. 40.

obowiązek podać się do dymisji, a Prezydent jest zobowiązany dymisję przyjąć. Oprócz postaci konstruktywnego wotum nieufności również wprowadzenie warunków natury proceduralnej ma ograniczyć możliwość nadużywania tej instytucji. Wniosek w tej sprawie musi być zgłoszony przez grupę co najmniej 46 posłów i może on zostać poddany głosowaniu dopiero po upływie 7 dni od daty jego zgłoszenia. Uchwała o wotum nieufności musi być podjęta bezwzględną większością głosów. Ograniczeniem proceduralnym jest również zakaz ponownienia wniosku w ciągu 3 miesięcy, chyba że uzyska on poparcie grupy co najmniej 115 posłów. Wprowadzenie tych warunków pozwala na funkcjonowanie rządu do czasu sformowania większości parlamentarnej zdolnej wyłonić nowy rząd albo gdy większość uzna, że przedterminowe wybory są jedynie właściwym rozwiązaniem w danej sytuacji. Nowa konstytucja w art. 158 zachowała wszystkie ograniczenia natury proceduralnej, ale przewiduje już tylko i wyłącznie postać konstruktywnego wotum nieufności – co jest rozwiązaniem słusznym, gdyż zapobiega formułowaniu się jedynie negatywnych koalicji niezdolnych do powołania nowego rządu. Pewnym novum jest również podwyższenie do 69 podpisów posłów pod wnioskiem w wypadku wyrażania wotum nieufności poszczególnym członkom Rady Ministrów (art. 159 Konstytucji z 1997 r.). Wcześniej, podobnie jak w przypadku całego rządu, obowiązywał wymóg co najmniej 46 podpisów poselskich pod wnioskiem w tej sprawie.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 Regulaminu Sejmu komisje są organami wewnętrznymi izby powołanymi do kontroli innych organów państwowych w zakresie wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu. Istnieją dwa rodzaje komisji sejmowych: 1) komisje stałe – powoływane na okres kadencji Sejmu, których rodzaj i liczbę określa Regulamin Sejmu i 2) komisje nadzwyczajne – powoływane do zbadania konkretnej sprawy, których uprawnienia i zakres działania każdorazowo określa Sejm. Mała Konstytucja nic nie wspomina o stałych komisjach i ich zadaniach z zakresu kontroli – regulacja w tej mierze jest zawarta tylko w regulaminie. Ustawa konstytucyjna mówi w art. 11 tylko o powołaniu tzw. komisji śledczej. Jest ona rodzajem komisji nadzwyczajnej powoływanej do zbadania konkretnej sprawy z tym, że pracuje ona w trybie Kodeksu Postępowania Karnego i ma prawo do przesłuchiwania świadków. Nowa konstytucja kwestię komisji rozstrzyga w sposób równie lakoniczny co Mała Konstytucja, w myśl bowiem art. 111 Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy, a tryb jej działania określi ustawa.

Realizacja kontrolnej funkcji Sejmu na posiedzeniach komisji sejmowych następuje poprzez uchwalanie dezyderatów (art. 85 Reg. Sejmu), opinii i sprawozdań z wyników przeprowadzonych kontroli (art. 86–88 Reg. Sejmu), żądania informacji i obecności (art. 79 ust. 1–2 Reg. Sejmu). Zarówno dezyderat, który jest tylko postulatem komisji, jak i opinia nie mają charakteru wiążącego adresatów, którymi m.in. są poszczególni ministrowie lub też cała Rada Ministrów. Adresaci są jednak zobowiązani ustosunkować się do nich w terminie

30 dni. Spornym jednak pozostaje, czy tego typu obowiązki wynikające z uchwały, a nie ustawy sejmowej, są zgodne z Konstytucją. Powszechnie obowiązujący jest przecież pogląd, że nadanie uprawnień jednemu organowi państwowemu wobec innego (na dodatek zaliczającego się do innej sfery władzy) może nastąpić tylko w drodze upoważnienia ustawowego.³⁰

Sejmowa kontrola w myśl art. 25 Małej Konstytucji może być realizowana również poprzez tradycyjne uprawnienia parlamentarzystów w postaci interpelacji i zapytań poselskich. Są to środki indywidualnej kontroli poselskiej nad rządem. Różnica merytoryczna polega na tym, iż przedmiotem interpelacji są sprawy o zasadniczym charakterze, podczas gdy przedmiotem zapytań są aktualne problemy polityki państwa. Mała Konstytucja (podobny zapis obowiązuje w myśl przepisów nowej konstytucji) wskazuje jedynie na premiera i innych członków Rady Ministrów jako adresatów tych środków kontroli. Dopiero Regulamin Sejmu, który poświęca interpelacjom i zapytaniom poselskim art. 117–123, poszerza krąg adresatów o prezesa NIK i prezesa NBP. Poza trudno rozpoznawalną różnicą co do ich zakresu przedmiotowego, oba środki dzieli forma i przepisy proceduralne. Mianowicie interpelacje składa się na piśmie, a zapytania w formie ustnej. Podobnie jest z odpowiedziami, z tym że odpowiedź na interpelację należy przesłać do Marszałka Sejmu w ciągu 21 dni, a odpowiedź na zapytanie składa się bezpośrednio po jego zgłoszeniu. Ponadto w odróżnieniu od zapytania nad interpelacją może toczyć się dyskusja. J. Czajowski³¹ zwraca jednak uwagę na fakt, że instytucję interpelacji należy przede wszystkim rozpatrywać w układzie: poseł składający interpelację – a jej adresat, natomiast udział całej izby winien być traktowany jako rozwiązanie wyjątkowe. Nie należy bowiem obciążać Sejmu, szczególnie, że większość interpelacji dotyczy spraw o charakterze lokalnym czy mało istotnych z szerszego punktu widzenia. Aby ustrzec się przed takim niebezpieczeństwem, proponuje on rozwiązanie, które polegałoby na tym, że w wypadku uzyskania przez posła niesatysfakcjonującej odpowiedzi, mógłby on skorzystać z prawa postawienia interpelacji na porządku dziennym posiedzenia, pod warunkiem poparcia takiego wniosku przez odpowiednią liczbę posłów, merytorycznie właściwą komisję lub gdy uzyskałby poparcie ze strony własnego klubu parlamentarnego.

Podsumowując, kontrola jest klasyczną funkcją parlamentu i sprawowanie jej nad działalnością innych organów państwowych, w tym Rady Ministrów, stanowi nieodłączne uprawnienie tego organu. Nie należy przy tym zawężać tego pojęcia, w zakres funkcji kontrolnej bowiem winna być włączona możliwość oddziaływania zarówno na kierunek polityki Rady Ministrów, jej skład personalny, jak i realizację zadań państwowych. Oczywiście kontrola polityczna jest

³⁰ Zob.: szerzej P. Czarny, *Funkcje parlamentu*, [w:] *Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993, s. 57.

³¹ Por.: J. Czajowski, *op. cit.*, s. 35–36.

w tym wypadku kwestią zasadniczą, gdyż bez niej nie istnieje możliwość pociągnięcia rządu do odpowiedzialności. W systemie demokracji parlamentarnej odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem ma charakter zinstytucjonalizowanego mechanizmu konstytucyjnego – którego ostatecznym rezultatem jest możliwość spowodowania przez Sejm dymisji rządu. Pamiętajmy jednak, że na funkcjonowanie tego mechanizmu w praktyce znaczny wpływ ma określona struktura partyjna i że partie koalicyjne wykorzystują go niejednokrotnie do prowadzonej przez siebie gry politycznej. Mała Konstytucja jako akt konstytucyjny mało precyzyjny i w wielu miejscach niejednoznaczny nie rozstrzyga tego zagadnienia w sposób klarowny. Do czasu wejścia w życie Małej Konstytucji uprawnienie parlamentu do kontroli rządu wynikało nie tylko z zasady supremacji w systemie naczelnych organów państwowych, ale było także wyraźnie wymienione wśród podstawowych funkcji tego organu w art. 20 ust. 3 Konstytucji z 1952 r. (poza tym Konstytucja wprost wskazywała konkretne środki kontrolne izby). Mała Konstytucja nie przejęła jednak w poczet swoich przepisów art. 20, nie formułuje zatem wprost ogólnej zasady uprawnień parlamentu, a co za tym idzie i kompetencji Sejmu do sprawowania kontroli. Prawo do tej funkcji wynika w tym wypadku przede wszystkim z zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed Sejmem oraz z prawa Sejmu do powoływania komisji śledczych. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., pomimo iż w wielu kwestiach pozostaje równie lakoniczna co Mała Konstytucja, to przynajmniej wyraźnie w art. 95 obok funkcji ustawodawczej wymienia właśnie funkcję kontrolną, która stanowi przeciwieństwo istotny element prac Sejmu. Wynika to chociażby z wcześniejszego wyliczenia form, w jakich może być ona realizowana i z całą pewnością nie stoi w sprzeczności z obowiązującą zasadą podziału władz. Z drugiej jednak strony należy liczyć się z częściowym zatarciem różnicy między egzekutywą a legislatywą, skoro rząd tworzy większość parlamentarna, która ostatecznie przesądza o decyzjach parlamentu. Zatem władza podzielona w myśl przepisów konstytucyjnych ulega połączeniu w płaszczyźnie faktycznej.

PODSUMOWANIE

Fundamentalną zasadą demokratycznego ustroju politycznego jest zasada podziału władz, którą wprowadził obecnie art. 1 Małej Konstytucji. Do czasu wejścia w życie Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. obowiązywała zasada supremacji Sejmu w systemie naczelnych władz państwowych. W ramach tego modelu, opartego na zwierzchniej pozycji parlamentu, do Sejmu – w myśl art. 20 ust. 3 Konstytucji PRL – należało wykonywanie funkcji kontrolnej nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Mała Konstytucja zaś, poza zaliczeniem Sejmu i Senatu do władzy ustawodawczej,

w żadnym ze swoich przepisów nie określa całościowo podstawowych funkcji parlamentu. Brak w niej generalnej kompetencji do sprawowania kontroli przez Sejm i jedynymi jej przejawami są wymienione w Małej Konstytucji instytucje, poprzez które kontrola może być sprawowana. Ustawa konstytucyjna reguluje w swoich przepisach takie kwestie, jak: uchwalanie budżetu państwa i jego kontrolę, powoływanie komisji śledczych, instytucje interpelacji i zapytań poselskich, powoływanie Rady Ministrów i jej odpowiedzialność polityczna przed Sejmem. Oczywiście lakoniczność wypowiedzi Małej Konstytucji co do funkcji Sejmu stwarza trudność w rozstrzygnięciu kwestii, co składa się na funkcję kontrolną, należy jednak pamiętać, iż odpowiedzialność rządu przed parlamentem należy do kanonów demokracji parlamentarnej. Nowa Konstytucja RP, uchwalona 2 kwietnia 1997r., w art. 95 mówi już wyraźnie przynajmniej o dwóch funkcjach Sejmu – wymienia się w niej mianowicie funkcję ustawodawczą i właśnie funkcję kontrolną. W Polsce, mimo wprowadzenia dwuizbowości, funkcję kontrolną w stosunku do rządu wykonuje Sejm. W myśl obowiązujących uregulowań kontrola egzekutywy sprawowana jest w różnych formach i przez różne organy sejmowe. Kontrola parlamentarna może być urzeczywistniana przez Sejm na plenum, poprzez komisje sejmowe oraz indywidualnie przez parlamentarzystów. Izba jako całość kontroluje ogólną politykę Rady Ministrów. Na plenarnym posiedzeniu realizowana jest funkcja kontrolna poprzez: rozpatrywanie expose Prezesa Rady Ministrów i wyrażanie wotum zaufania dla powołanego przez Prezydenta rządu, wyrażanie wotum nieufności dla Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków czy rozpatrywanie sprawozdań i informacji składanych przez podległe Sejmowi organy. Z kolei realizacja kontrolnej funkcji przez komisje sejmowe następuje poprzez: uchwalanie dezyderatów i opinii oraz żądanie informacji lub obecności. Indywidualnym posłom zaś służą środki kontroli w postaci interpelacji i zapytań poselskich. Funkcja kontrolna jest klasyczną funkcją władzy ustawodawczej, która pozwala Sejmowi stać się przeciwwagą dla władzy wykonawczej.

SUMMARY

The paper on the Sejm control of the activities of the Council of Ministers is concerned with the evolution of the legal model. The starting point is the defining of the controlling function and its forms under the legislation of the Polish People's Republic, against which background the evolution of the regulations and doctrine after 1989 have been discussed.