

Spis treści

Wstęp	11
-------------	----

Rozdział I

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

Rozdział II

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

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

Rozdział III

Zakres podmiotowy i przedmiotowy sejmowej kontroli działalności

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

Rozdział IV

Kontrola działalności rządu sprawowana przez Sejm *in pleno*

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

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

Rozdział V

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

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

Rozdział VI

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

Rozdział VII

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

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

Wstęp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Problemom funkcji kontrolnej Sejmu, w tym także sejmowej kontroli działalności rządu, poświęcono w okresie Trzeciej Rzeczypospolitej wiele uwagi w monografiach Z. Szeli⁸, M. Kruk⁹, M. Stębelskiego¹⁰, R. Mojaka¹¹, J. Kucińskiego¹², J. Marszałek-Kawy¹³, A. Bałabana¹⁴, jak również w wielu znaczących studiach i artykułach naukowych¹⁵.

⁶ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Warszawa, grudzień 2016 r.