

PIOTR A. TUSIŃSKI¹

Kontrola parlamentarna rządu w systemach ustrojowych II Rzeczypospolitej w dyskursie polskiej doktryny przedwojennej i współczesnej

1. Wprowadzenie

Instytucja parlamentarnej kontroli rządu kształtowała się wraz z rozwojem parlamentaryzmu. W jego wielowiekowej historii wykształcił się bogaty katalog narzędzi tej kontroli, obejmujący dwie grupy środków kontrolnych – o charakterze prawnym oraz politycznym². Do grupy pierwszej należy zaliczyć: pociąganie ministrów przez parlament do odpowiedzialności konstytucyjnej za dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego; uchwalanie budżetu i ustaw wnoszonych przez rząd, od których zależy zdolność gabinetu do realizacji przyjętego programu politycznego; obowiązek uzyskania przez rząd absolutorium z wykonywania budżetu oraz prawo powoływania przez parlament wyspecjalizowanych komisji kontrolnych i komisji śledczych, przy pomocy których badana jest działalność urzędników i agend rządowych. Drugą grupę instrumentów parlamentarnej kontroli rządu stanowią takie instytucje, jak: udział parlamentu w procesie formowania rządu; uchwalanie wotum zaufania nowo utworzonemu rządowi; pociąganie gabinetu bądź poszczególnych ministrów do odpowiedzialności politycznej poprzez uchwalanie wotum nieufności; żądanie przedstawiania przez ministrów programów bieżącej pracy resortów na plenum izby bądź w komisjach; kontrola ustawodawstwa dekretowego; prawo stawiania pytań (zapytań) członkom rządu i zgłaszania interpelacji pod ich adresem; interwencje parlamentarzystów w resortach i urzędach administracji rządowej.

Materia kontroli władzy wykonawczej przez Sejm (i Senat od schyłku 1922 r.) była w latach II Rzeczypospolitej regulowana przepisami obowiązujących

1 Dr hab. Piotr A. Tusiński, prof. UP – Instytut Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie; ORCID: 0000-0002-4430-0967.

2 Por. G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948, s. 95.

w tym okresie konstytucji, niektórych ustaw zwykłych, regulaminów obu izb oraz normami prawa zwyczajowego. Wiele kwestii nieznajdujących umocowania w wymienionych źródłach prawa rozstrzygano w ramach praktyki ustrojowej i parlamentarnej. W okresie funkcjonowania parlamentu (lata 1919–1939) obowiązywały trzy ustawy zasadnicze: tzw. Mała konstytucja z 20 lutego 1919 r.³, Konstytucja marcowa z 1921 r.⁴ oraz Konstytucja kwietniowa z 1935 r.⁵ Spośród ustaw zwykłych dla kwestii kontroli parlamentarnej kluczowe znaczenie miały ustawy dotyczące Najwyższej Izby Kontroli⁶ oraz Trybunału Stanu⁷. Obie izby parlamentu w badanym okresie uchwaliły formalnie sześć regulaminów obrad (wielokrotnie nowelizowanych) z czego cztery przyjął Sejm⁸, a dwie Senat⁹. W literaturze przedmiotu zauważono, że szereg instytucji kontroli parlamentarnej rządu (bynajmniej jednak nie wszystkie), poddanych w parlamentarzystwie europejskim epoki nowożytnej regulacji zwyczajowej, w systemach ustrojowych Polski międzywojennej okresu parlamentarzystwa, ale również innych krajów – zwłaszcza odradzających się lub powstających po I wojnie światowej – znalazło umocowanie w przepisach ustaw zasadniczych¹⁰. Głównym powodem konstytucjonalizacji zachodnich zwyczajów parlamentarnych w państwach odradzających

3 Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 19, poz. 226; uchwała Sejmu z dnia 13 lutego 1920 r. uzupełniająca Uchwałę Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r., Dz.U. z 1920 r. Nr 17, poz. 84.

4 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267; ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 78, poz. 442.

5 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.

6 Dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa z 7 lutego 1919 r., Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 14, poz. 183; ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, Dz.U. Nr 51, poz. 314 ze zm.

7 Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. Nr 59, poz. 415; ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. Nr 56, poz. 403.

8 Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem zmian [...], Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 1, Warszawa 1921; Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r. [...], Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Okres I, druk nr 233 [Warszawa 1923]; Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r. [...], Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Okres III, druk nr 388, Warszawa 1931; Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. zmieniony uchwałą z dnia 29 listopada 1938 r. [w:] *Sejm i Senat 1938–1943*, opracował Scriptor (L. Zieleniewski), Warszawa 1939, s. 37–82.

9 Regulamin obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r., Senat RP. Okres I [b.d. i m.w.]; Tymczasowy Regulamin Senatu uchwalony dnia 5 października 1935 r. [...] [w:] *Sejm i Senat 1938–1943...*, s. 335–384.

10 Zob. M. Starzewski, *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego 1919–16 stycznia 1934)*, Kraków 1934, s. 10; A. Peretiatkowicz, *Nowa konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, z. 2, s. 49; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 48, 69, 76, 136, 181–182, 286; J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 84 i n.; P. Sarnecki,

się i powstających w ramach porządku wersalskiego była obawa o właściwe funkcjonowanie wprowadzanych instytucji parlamentarnych w warunkach braku bądź niedostatku rodzimej tradycji demokratycznej i parlamentarnej. Nie bez znaczenia pozostawał również wpływ radykalnych tendencji politycznych zmierzających do znaczącego osłabienia pozycji ustrojowej głowy państwa oraz uwarunkowania narodowe tych państw wyrażające się w braku zaufania do egzekutywy, która kojarzyła się dotąd na ogół z obcym uciskiem. Istotny był również, jak należy sądzić, wpływ spotęgowanego wojną radykalizmu społecznego i politycznego, odwołującego się do rewolucyjnych idei ludowładztwa i rządów konstytuancy¹¹.

Podmiotem, na który nakierowana jest kontrola przedstawicielstwa narodowego w systemie parlamentarnym, jest szeroko rozumiana władza wykonawcza, a w jej obrębie rząd. W warunkach ustrojowych egzekutywy dwuczłonowej przez rząd rozumie się organ złożony z premiera i ministrów (tworzących zazwyczaj radę ministrów). Niekiedy podmiot ten określany jest zamiennie jako gabinet. W ścisłym znaczeniu termin „gabinet” oznacza w ustroju brytyjskim organ wewnętrzny rządu, złożony z premiera i ministrów odgrywających główne role w rządzie. W tym kontekście pojęcie „rząd” należy rozumieć jako kategorię o charakterze bardziej ogólnym, obejmującą tak gabinet, jak i funkcjonariuszy rządowych o niższym statusie – sekretarzy i podsekretarzy stanu, bądź to ulokowanych na samodzielnych stanowiskach, nie związanych z kierowaniem resortem, bądź usytuowanych w obrębie resortów, a więc pełniących funkcje wiceministrów. W polskich rozwiązaniach ustrojowych okresu II Rzeczypospolitej, do czasu wydania Konstytucji kwietniowej wzorowanych na instytucjach III Republiki Francuskiej, pojęcie rządu (terminu normatywnego stosowanego w konstytucji¹²)

Konstytucja Marcowa na tle konstytucji współczesnych (w siedemdziesiąt rocznicę), „Państwo i Prawo” 1991, z. 3, s. 12.

11 Zob. m.in. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, wyd. 2, Wilno 1937, s. 27; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, *passim*; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, *passim*; J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 88; R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–1935. Część I*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1989, Sectio G, vol. XXXVI, nr 19, s. 235 i 238.

12 Art. 7, 9–10, 22, 30, 33 Konstytucji marcowej; art. 3 noweli sierpniowej. Konstytucja kwietniowa używała pojęcia „rząd” (w art. 3, 25, 29, 31, 44, 46, 50, 56, 58–60, 76–80) na określenie jednego z podmiotów egzekutywy. Przepis jej art. 25 ust. 2 stanowił, że rząd składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Określenie to odnosiło się jednak tylko do składu personalnego gabinetu, bowiem w dwóch innych przepisach (w art. 25 ust. 5 oraz art. 27 ust. 1) ustawa zasadnicza z 1935 r. wylczyła trzy konstytucyjne elementy (organy) tworzące rząd, dodając do wymienionych podmiotów jeszcze Radę Ministrów – por. Cz. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 62–63. Do odmiennych wniosków doszedł D. Górecki, który twierdzi, że pojęcie rządu obejmowało ministrów pracujących indywidualnie pod kierunkiem premiera, co konstytucja z 1935 r. – odchodząc konsekwentnie od podkreślenia ustrojowej roli organów kolegialnych – preferowała, oraz Radę Ministrów pod przewodnictwem jej

było synonimem Rady Ministrów, a więc kolegialnego organu władzy wykonawczej, złożonego z prezydenta (według tytułatury ustaw zasadniczych z lat 1921 i 1935 prezesa) [rady] ministrów (potocznie określanego mianem premiera), ministrów – szefów resortów oraz ewentualnie tzw. ministrów bez teki, czyli nie stojących na czele resortów¹³. Jeżeli rząd miał za sobą poparcie względnie trwałe, a nie dorażne, większości parlamentarnej, mówiono o nim jako o **rządzie parlamentarnym**¹⁴. Gabinet utworzony bez odwoływania się do większościowej arytmetyki parlamentarnej, która w danym momencie nie pozwalała na wyłonienie koalicji rządowej – a więc nie będący emanacją stronnictw zasiadających w ławach parlamentarnych i złożony w całości lub w części z tzw. fachowców czy ekspertów – przybierał charakter tzw. **rządu pozaparlamentarnego**. Oczywiście jego trwanie musiało być oparte przynajmniej na tolerancji ze strony większości parlamentarnej. Gabinet taki, oparty na chwiejnych podstawach swojego pała parlamentarnego, uniemożliwiającego zawieranie w danej chwili większościowej koalicji rządowej, znajdował się w sytuacji „nie znającego dnia, ani godziny”, a więc mógł być obalony w każdym momencie, nawet przez doraźnie skrzykniętą większość parlamentarną inspirowaną przez opozycję¹⁵.

2. Pojęcie kontroli parlamentarnej

Doktryna współczesna rozumie przez **kontrolę** „rodzaj działalności, na który składa się: ustalenie stanu obowiązującego, tzn. wyznaczeń, zależnych m.in. od przyjętych kryteriów kontroli, ustalenie stanu rzeczywistego, tzn. wykonania, ustalenie relacji między wyznaczeniami a wykonaniami w sensie stopnia ich zgodności ze sobą, a także ewentualnie przyczyn niezgodności i przedstawienie wyników tego ustalenia odpowiedniemu podmiotowi”¹⁶. Cytowany autor zastrzega, że tak pojmowaną kontrolę należy odróżnić

prezesa, kiedy miały być rozstrzygane kwestie „wymagające uchwały wszystkich członków rządu”, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, wyd. 2, Łódź 1995, s. 118. Zdanie Góreckiego podziela również Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego* [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, A. Bałaban (red.), Kraków 2002, s. 7.

13 Por. J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 7–10.

14 Przedstawiciel doktryny przedwojennej uważał, że: „Rząd wyłoniony z większości parlamentarnej staje się wydziałem wykonawczym tej większości, opiera się więc pośrednio na mniej lub więcej szerokiej podstawie wyborczej”, L. Krajewski, *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 9, s. 483.

15 Zob. m.in. A. Miller, *Parlamentarny rząd* [w:] Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, Warszawa 1930, s. 593–596 oraz J. Siemiński, *O polityce o państwie i obywatelu wiadomości co najważniejsze*, Warszawa 1922, s. 42–49.

16 B. Banaszak, *Kontrola* [w:] *Encyklopedia prawa*, U. Kalina-Prasznica (red.), Warszawa 1999, s. 278.

od nadzoru, który definiuje jako działalność obejmującą „kontrolę oraz kompetencję do merytorycznego korygowania działalności podmiotu poddanego nadzorowi”¹⁷. Polskie ujęcie instytucji kontroli, wyrosłe z germańskiej kultury prawnej, odróżnia ją od nadzoru, podczas gdy w systemach prawa romańskiego terminem tym (franc. *contrôle*) obejmuje się obydwie te instytucje łącznie. Ponieważ system ustrojowy II Rzeczypospolitej w pierwszych latach jej funkcjonowania wzorowany był na rozwiązaniach III Republiki Francuskiej¹⁸, stamtąd również zaczerpnięto szerokie rozumienie kontroli parlamentarnej. W ujęciu podmiotowym, wskazującym na uprawniony do prowadzenia kontroli organ władzy państwowej, kontrola parlamentarna rządu obejmowała we Francji zarówno kontrolę *sensu stricto*, jak i *sensu largo*, a więc zbliżała się do dzisiejszego rozumienia nadzoru w polskiej nauce prawa.

Doktryna przedwojenna nie definiowała wprost pojęcia **funkcji kontrolnej parlamentu**. M. Rostworowski pod rządami Konstytucji marcowej sformułował pogląd, że obejmowała ona (w znaczeniu podmiotowym) kontrolę nad rządem, prezydentem i Najwyższą Izbą Kontroli. Podkreślał też, że: „Parlamente niejednokrotnie woła swe funkcje w drodze delegacji przelać na rząd i wtedy kontrolę traktują jako funkcję pomocniczą. Organ ustawodawczy nie biorąc udziału w tamtej funkcji wydaje o niej ocenę. Kontrola jest połączona z prawem 1) krytyki, 2) wyjaśnień, 3) udzielania wotum zaufania lub nieufności, 4) usunięcia organu, który się krytykuje. Kontrola może być a. – uprzednia, b. – *ex post*”¹⁹. Następnie, po wyliczeniu środków kontroli parlamentarnej odnoszących się do wymienionych organów, określonych w przepisach konstytucji, Rostworowski dodawał, że: „Te formy kontroli są ingerencją organów ustawodawczych w czynności innego aparatu”²⁰. Z kolei M. Starzewski – odnosząc się do stanu prawnego wprowadzonego Konstytucją kwietniową, ale z uwagami do systemu wcześniejszej Konstytucji marcowej – twierdził, że w sytuacji uzależniania skuteczności pewnych aktów prezydenta RP od zgody izby, poprzez możliwość uchylania lub odmowy zatwierdzania niektórych aktów władzy wykonawczej, oraz w sytuacji, gdy ostateczny głos w kwestii legalności działalności gospodarczej rządu należał do Sejmu, kontrola parlamentarna egzekutywy miała charakter hamujący. O ile nie wiązała się z wpływem na los prawny czynności lub aktów egzekutywy, przybierała charakter kontroli podmiotowej skierowanej na osoby, mającej na celu wprawienie w ruch odpowiedzialności rządu bądź pobudzenie go do określonego działania. Cechami takiej kontroli było odniesienie zarówno do spraw natury

17 Idem, *Nadzór* [w:] *Encyklopedia prawa...*, s. 347.

18 Zob. szerzej na ten temat: S. Różycki, *L'Influence du Constitutionnalisme Français sur la Constitution Polonaise du 17 Mars 1921*, Paris 1930, *passim*; W. Skrzydło, *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej* [w:] *Polska w Europie. Studia historyczne*, H. Zins (red.), Lublin 1968, s. 275–280.

19 M. Rostworowski, *Polskie prawo polityczne*, oprac. T. Sikora i M. Śliwiński, Kraków 1927, s. 63.

20 Ibidem, s. 65.

rzeczowej, jak i osobistej, według swobodnego uznania Sejmu, odwołującego się nie tyle do sprecyzowanych prawnie kryteriów, ile do wartościowania politycznego. Do najważniejszych środków kontroli podmiotowej, nazywanej też ogólnopolityczną, zaliczał Starzewski interpelacje, komisje nadzwyczajne, rezolucje i uchwały pociągające ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej²¹. Przedstawiona typologia środków kontroli parlamentarnej odwoływała się zatem do kryterium celowości.

Po II wojnie światowej podkreśla się, że istotą i niezbędnym warunkiem realizacji funkcji kontrolnej parlamentu jest „zdolność do merytorycznej oceny całokształtu poczynań rządu i administracji”²² oraz do formułowania „na podstawie krytycznej oceny działań rządu różnego rodzaju opinii, interpretacji, które stanowią różne formy oddziaływania na jego pracę”²³. Współczesna doktryna ujmuje kontrolę parlamentarną „jako parlamentarny proces nadzoru i decydowania (względnie wpływania) o sposobie zachowania się innych organów, a w szczególności rządu i administracji, przy możliwości bezpośredniego (większość parlamentarna) lub/i pośredniego (opozycja) stosowania określonych środków i sankcji [...]”²⁴ w stosunku do tego zachowania się w toku czterech faz: pozyskiwania informacji, przetwarzania informacji, oceny informacji (aprobaty lub krytyki) i – na zakończenie – wyrażenia politycznego stanowiska, względnie podjęcia prawnie wiążącej decyzji”²⁵. Powyższe uzupełnia spostrzeżeniem, że parlament (*scil.* izby parlamentarne) sprawuje funkcję kontrolną w stosunku do egzekutywy, działając *in pleno*, poprzez komisje oraz poszczególnych deputowanych²⁶. Cytowana wyżej definicja kontroli parlamentarnej, choć sformułowana na gruncie aktualnych polskich rozwiązań konstytucyjnoprawnych, oddaje w pełni istotę tej instytucji w prawie i praktyce ustrojowej II Rzeczypospolitej.

Do podnoszonego w międzywojniu, ze względu na kryterium czasu podejmowania działań kontrolnych, **podziału kontroli parlamentarnej na wstępną i następną** (*scil.* **następczą**) nawiązał pod koniec lat 60. XX w. M. Pietrzak, pisząc, że: „Kontrola wstępna polegała na ustaleniu przez Sejm wyznaczeń, które traktowano jako kryteria dokonywania kontroli następnej. Tymi wyznaczeniami były ogólne i szczegółowe wytyczne, wskazujące rządowi jako centralnemu organowi władzy wykonawczej kierunek politycznej

21 M. Starzewski, *Prawo polityczne. Część 3. Tom II: Morfologia i kompetencje Sejmu*, Kraków 1936, s. 72 i 83.

22 Z. Kiełmiński, *Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny*, Warszawa 1977, s. 161.

23 W. Orłowski, *Funkcja kontrolna* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 1998, s. 298.

24 Pominienia w nawiasach kwadratowych ostały wprowadzone przez autora artykułu – red.

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

26 B. Banaszak, *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 113; M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 34.

działalności państwa. Zawierały je: konstytucja, ustawy zwykłe, ustawa budżetowa w szczególności, uchwały i rezolucje sejmowe. Kontrola następna zajmowała się porównywaniem wykonań, czyli różnorodnych przejawów działalności rządu, z wyznaczeniami przyjętymi przez Sejm. Do najważniejszych form kontroli następnej należały: zatwierdzanie zamknięć rachunków państwowych, kontrola nad długami państwa, interpelacje i pytania, prawo ankiety, czyli powoływania nadzwyczajnych komisji do badania określonych spraw państwowych, dyskusje nad różnymi oświadczeniami rządu i ministrów²⁷. Charakterystyczne w cytowanej wypowiedzi jest szerokie ujęcie kontroli wstępnej, które wykraczało poza jej rozumienie w międzywojniu. M. Rostworowski na gruncie stanu prawnego wprowadzonego nowelą sierpniową z 1926 r. zaliczał do niej jedynie: zgodę Senatu na rozwiązanie przez prezydenta parlamentu przed upływem kadencji, udzielanie przez Sejm i Senat zgody na ratyfikację przez prezydenta niektórych umów międzynarodowych oraz zgodę Sejmu na wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju i na odroczenie sesji parlamentarnej. Dodawał też, że regułą kontroli parlamentarnej była kontrola następcza²⁸, co oznaczało, że kontrola wstępna miała charakter wyjątkowy i ograniczony. Cytowany wyżej M. Pietrzak (również odmiennie niż widziała to polska doktryna międzywojenna) zdaje się ujmować kontrolę parlamentarną jako taką węzeł, sytuując problem ingerencji władczej legislatury w sferę działalności rządu jako odrębną od kontroli dziedzinę aktywności parlamentu. Pojmowanie kontroli parlamentarnej zbliża się więc w jego poglądach do stanowiska ugruntowanego w nauce prawa administracyjnego, postrzegającej kontrolę jako instytucję odrębną od nadzoru, choć powiązaną z nim funkcjonalnie. Świadczyć o tym może następująca uwaga: „Sankcjami tej kontroli, które czyniły ją skuteczną i w konsekwencji umożliwiały zmianę rządu, były różne rodzaje odpowiedzialności ministrów, a szczególnie odpowiedzialność polityczna”²⁹.

W nawiązaniu do stanowiska doktryny międzywojennej szerokie rozumienie parlamentarnej kontroli wstępnej zakwestionował dwie dekady temu J. Czajowski, który stwierdził, że: „W takim ujęciu funkcji kontrolnej organów władzy ustawodawczej zatarciu ulega przede wszystkim różnica pomiędzy funkcją ustawodawczą i kontrolną, co [...] nie jest uzasadnione, bo zgodnie z Konstytucją marcową sejm i senat to właśnie organy władzy ustawodawczej. Uchwalanie ustaw, także ustawy budżetowej, jest podstawową funkcją parlamentu. Funkcja kontrolna może jedynie wynikać z tej podstawowej

27 M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 277–278. Inaczej postrzega kontrolę wstępną współcześnie M. Kruk, twierdząc, że obejmuje ona „udzielenie inwestytury desygnowanemu premierowi i proponowanej przez niego ekipie rządowej lub wyrażenie zaufania (akceptacji) rządowi już powołanemu, a nawet zaprzysiężonemu, i jego programowi, czyli udzielenie albo wyrażenie rządowi wotum zaufania” – M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 10–11.

28 M. Rostworowski, *Polskie...*, s. 63.

29 M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 277.

funkcji w tym znaczeniu, że stanowi uzasadnienie dla kontroli parlamentu w zakresie sposobu wykonania tych aktów”³⁰. Czajowski szedł jeszcze dalej i kwestionował w ogóle przydatność wyróżniania w ramach funkcji kontrolnej parlamentu kontroli wstępnej i następczej, jako przeniesionych wprost z obszaru kontroli państwowej. Zauważał także, iż podział ten nie uwzględnia **kontroli bieżącej** (zwanej też w doktrynie faktyczną bądź kontrolą „w toku”³¹), której znaczenie – jako wręcz najważniejszej w systemie parlamentarno-gabinetowym – dostrzeżono w niemieckiej nauce prawa już w drugiej połowie XIX w. Istota bieżącej kontroli parlamentarnej sprowadza się bowiem do udziału członków i przedstawicieli rządu w posiedzeniach plenarnych oraz komisyjnych i zabierania na nich głosu, zadawania im przez deputowanych pytań i udzielania na nie odpowiedzi oraz wyjaśnień, a także prezentowania planów i zamierzeń gabinetu³². Do wypowiedzi tej warto dodać, że procedowanie w sprawach stanowienia ustaw, a więc realizowanie najważniejszej funkcji parlamentu, dostarczało niezmierzonej ilości okazji do indagowania rządu w materiałach stanowiących przedmiot konkretnych postępowań ustawodawczych. Ta swoista wiwisekcja aktualnej działalności rządu stanowiła zatem okazję do jego bieżącej kontroli. Niekiedy też rząd wiązał – *expressis verbis* lub w sposób dorozumiany – wniesiony projekt ustawy z kwestią zaufania, co niejako na plan pierwszy danego postępowania wysuwało aspekty kontrolne przed typowe dla zwykłego procedowania ustawodawczego.

Dla postrzegania funkcji kontrolnej parlamentu, oprócz kryterium czasu podejmowania działalności kontrolnej, istotne znaczenie ma również **kwestia zakresu kontroli parlamentarnej**. Zagadnienie to ma dwa wymiary – przedmiotowy i podmiotowy. W aspekcie przedmiotowym z istoty rządów parlamentarnych, gdzie rząd jest emanacją większości parlamentarnej bądź jest

30 J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999, s. 173–174. Podobnie, acz wychodząc z innych przesłanek, problem ten ujmował już wcześniej M. Sobolewski, który pisał, że: „W mechanizmie podziału władz kontrola parlamentarna nad egzekutywą nie powinna prowadzić do uszczuplenia konstytucyjnych uprawnień władzy wykonawczej. Kontrola parlamentarna nie powinna przekształcać się w kierowanie poszczególnymi pociągnięciami i krokami rządu. Jest to podstawowa zasada klasycznego parlamentarizmu, wyrażana często w postaci stwierdzenia: parlament nie rządzi. Kontrola jest zatem tylko badaniem i oceną dokonanych posunięć rządu, jego osiągnięć, ale nie jego planów. Skutkiem kontroli, w przypadku dezaprobaty działania rządu, jest wymiana ekipy rządzącej, obalenie rządu, którego polityka nie odpowiada większości parlamentarnej. Następny rząd winien wyciągnąć z tego faktu właściwe wnioski, ale i on nie jest związany z góry dyrektywami parlamentu” – *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 168–169.

31 M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 34.

32 J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 174. Swoje rozumienie funkcji kontrolnej parlamentu J. Czajowski zdaje się opierać na koncepcji W. Komarnickiego, zaczerpniętej z nauki niemieckiej – por. *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 462 i n.

przez nią choćby tylko tolerowany, wynika uprawnienie parlamentu do poddawania kontroli bezpośredniej lub pośredniej całokształtu działalności władzy wykonawczej³³. Sytuacja zmienia się w systemie rządów redukujących pozycję ustrojową parlamentu do poziomu organu poddanego zwierzchnictwu egzekutywy bądź dominującej w systemie ustrojowym głowie państwa, jak miało to miejsce pod rządami Konstytucji kwietniowej. Wówczas to pewne sfery działalności władzy wykonawczej, jak np. siły zbrojne, świadomie były wyłączone spod ingerencji kontrolnej parlamentu³⁴. Aspekt podmiotowy kontroli parlamentarnej dotyczy zaś organów kontrolowanych przez parlament oraz organów usytuowanych w obrębie parlamentu wykonujących działania kontrolne. Pierwsze z wymienionych odniesień, w ujęciu skrajnym, stosuje się do całej egzekutywy, a więc wszystkich jej organów (w przypadku dualizmu władzy wykonawczej – zarówno do głowy państwa, jak i rządu) oraz do ogółu organów i jednostek administracyjnych podległych rządowi. W ujęciu umiarkowanym kontroli podlega tylko gabinet, z wyłączeniem całokształtu bądź niektórych obszarów działania głowy państwa. W przypadku organów parlamentu podmiotowy kontekst kontroli rządu obejmuje działania jednej lub obu jego izb, jak również ich organów wewnętrznych, podejmowane w ramach tej funkcji³⁵.

3. Środki kontroli parlamentarnej

Zasadnicze miejsce w rozważaniach nad instytucją kontroli parlamentarnej rządu zajmuje zagadnienie **instrumentów** (inaczej: **narzędzi, środków**) stosowanych przez legislatywę. „Przez środki służące realizacji funkcji kontrolnej – pisze J. Czajowski – rozumiemy kompetencje przyznane izbom przez konstytucję oraz instytucje wynikające z systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, poprzez które funkcja kontrolna może być urzeczywistniona”³⁶. Parlamentaryzm dopracował się bardzo bogatego katalogu narzędzi służących realizacji kontroli parlamentarnej rządu³⁷. Doktryna przedwojenna porządkowała te instrumenty, o czym już wzmiankowano, według kryterium czasu podejmowania działań kontrolnych, służącego również ogólniej do wyróżnienia typów kontroli parlamentarnej (M. Rostworowski), bądź według kryterium celowości (M. Starzewski), przypisując wyróżnionym typom kontroli odpowiednie środki. Po II wojnie światowej, w oparciu o kryterium

33 Por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 277; J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 176.

34 Por. G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza...*, s. 96.

35 Por. L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1997, s. 241.

36 J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 176.

37 Por. J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 207–209.

systemowe, zaproponowano wyróżnienie zwykłych środków kontroli parlamentarnej, mających służyć parlamentowi do równoważenia wpływu egzekutywy na proces ustawodawczy, do których zaliczono debatę plenarną nad polityką rządu, zapytania i interpelacje poselskie (tzw. minimum instrumentów kontroli), oraz poszerzonych środków kontroli, obejmujących przede wszystkim powoływanie stałych i nadzwyczajnych (śledczych) komisji parlamentarnych (posiadających oprócz innych uprawnień również kompetencje kontrolne), a także praktykę kontroli wstępnej, które to narzędzia są charakterystyczne dla systemów parlamentarnych zakładających przewagę parlamentu nad rządem³⁸. W innej propozycji instrumenty kontroli parlamentarnej (dla systemu ustrojowego Konstytucji marcowej) podzielono na środki kontroli (tradycyjne, takie jak: interpelacje, komisje śledcze, absolutorium, kontrola długów państwa, zatwierdzanie czasowego ograniczenia praw i wolności obywatelskich; i wynikające z zasad parlamentarno-gabinetowej formy rządów, obejmujące: debatę nad *exposé* premiera, zadawanie pytań i wysłuchiwanie przedstawicieli rządu na plenum i w komisjach, uchwalanie rezolucji) oraz sankcje stosowane w wyniku kontroli (m.in. pociąganie rządu i poszczególnych ministrów do odpowiedzialności politycznej)³⁹.

W grupie instrumentów związanych z inwestyturą parlamentarną rządu kluczowe znaczenie w okresie rządów parlamentarno-gabinetowych poprzedzających zamach majowy posiadały instytucje *exposé* (z franc.) oraz wotum (łac. *votum*) zaufania. Pierwsza z nich w *Słowniku języka polskiego* określana jest jako „wypowiedź programowa szefa lub innego członka rządu w parlamencie, przedstawiająca ogólną linię polityczną rządu lub jego zamierzenia w określonej dziedzinie; wygłaszane zwykle po powołaniu nowego rządu”⁴⁰. Jak zauważono w literaturze przedmiotu, „można mówić o *exposé sensu stricto* (jako o mowie programowej nowo powołanego szefa rządu), jak też o *exposé sensu largo* (obejmującego wystąpienia sejmowe premiera w czasie sprawowania funkcji, jak i wystąpieniach szefów resortów wygłaszane na forum parlamentu)”⁴¹. *Exposé* otwiera zazwyczaj tzw. debatę programową i prowadzi do ewentualnej uchwały podsumowującej, oznaczającej przyjęcie

38 M. Sobolewski, *Zasady...*, s. 167–171.

39 Zob. J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 176–179. Nie odnosząc się do wyróżnionych przez cytowanego autora typów narzędzi funkcji kontrolnej parlamentu, należy zauważyć, że podane przezeń szczegółowe katalogi tych narzędzi są wyraźnie niekompletne. Ponadto, co bardziej znaczące, oddzielenie sankcji od pozostałych środków kontroli jest o tyle problematyczne, że bardzo często do ustąpienia ministra, a nawet całego rządu, prowadziło nie tyle uchwalenie mu wotum nieufności, ile inne przejawy presji parlamentarnej. Skutkowało to zacieraniem się granic między klasycznymi sankcjami a innymi instrumentami kontrolnymi – por. M. Sobolewski, *Zasady...*, s. 166–167.

40 *Słownik języka polskiego PWN*, t. I, A–K, wyd. 5, Warszawa 1988, s. 563. Zob. też: K. Domarecki, *Exposé Prezesa Rady Ministrów [w:] Słownik wiedzy o Sejmie*, A. Preisner (red.), Warszawa 1995, s. 26.

41 *Exposé premierów polskich 1918–2001*, oprac. B. Sygit, Toruń 2001, s. 13.

informacji rządu do wiadomości, jej ocenę, wyrażenie o niej opinii lub odrzucenie. Debata programowa nad *exposé sensu largo* przedstawiciela rządu i uchwała ją wieńcząca mogą być niekiedy wstępem do wdrożenia procedury odpowiedzialności gabinetu lub ministra⁴², co wiele razy odnotowała praktyka parlamentarna okresu II Rzeczypospolitej. Po wygłoszeniu *exposé* przez szefa nowo mianowanego rządu i przeprowadzeniu nad nim debaty odbywało się zazwyczaj głosowanie wniosku o wotum zaufania dla gabinetu. Niekiedy wniosku takiego nie stawiano *explicite* i nie przeprowadzano głosowania, wyrażając zaufanie *tacite*. *Exposé* jest instytucją zwyczajową, wykształconą w parlamentarystyce zachodnioeuropejskiej, przejętą do katalogu polskich instytucji kontroli wstępnej rządu już u zarania II Rzeczypospolitej. Pojęcie to nie doczekało się definicji w doktrynie międzywojennej. Podobnie było z instytucją wotum zaufania⁴³. W ujęciu doktryny współczesnej **wotum zaufania** jest „wyrażeniem przez Sejm w formie specjalnej uchwały, podjętej w odpowiednim dla niej trybie, [...] zgody na program (a także osobowy skład) rządu powołanego już przez Prezydenta i z jego inicjatywy”⁴⁴. Zwyczaj wygłaszania *exposé* przez premiera wykształcił się w XIX w. we Francji i stopniowo był przejmowany przez inne systemy parlamentarne kontynentalnej Europy. Podobny rodowód ma instytucja wotum zaufania, przy czym ustaliły się dwa sposoby jego pojmowania. Model brytyjski opiera się na zasadzie domniemania zaufania parlamentu dla rządu, a obalenie tego domniemania wymaga podjęcia przez izbę konkretnych działań przeczących jego istnieniu, najczęściej w postaci uchwały o wotum nieufności. Klasyczny model francuski wymaga z kolei wyraźnego deklarowania zaufania parlamentu do gabinetu w postaci specjalnej uchwały (tzw. pozytywne wotum zaufania). Jak zauważono w doktrynie, odrębności te wynikają z odmienności systemów partyjnych obu wskazanych państw. W Wielkiej Brytanii rząd tworzy bowiem zazwyczaj jedna partia, posiadająca większość mandatów w Izbie Gmin, podczas gdy we Francji (w okresie III Republiki) był on zawsze koalicyjny⁴⁵.

42 M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 40–41.

43 W odróżnieniu od *exposé*, które pozostawało przez cały okres II RP instytucją wyłącznie zwyczajową, wymóg uzyskania przez nowo utworzony rząd wotum zaufania Sejmu Ustawodawczego znalazł się w treści uchwały izby podjętej 16 czerwca 1922 r. (noszącej wszelkie znamiona nowelizacji tymczasowej „ustawy zasadniczej”) w sprawie wykładni autentycznej art. II ust. 3 Małej konstytucji, normującego powoływanie rządu – Sprawozdanie Stenograficzne z 318 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego [dalej: SS. SU] w dniu 16 czerwca 1922 r., łamy 69–75; „Kurier Polski”, nr 163 z 17 czerwca 1922 r.

44 W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993, s. 15. Zwrócenie się już istniejącego rządu, który uprzednio otrzymał inwestyturę parlamentarną, zwłaszcza po istotnej zmianie programu działania i szerszej rekonstrukcji osobowej, do parlamentu o wyrażenie zaufania cytowany autor odróżnia od wotum zaufania i ujmuje jako wystąpienie o „odnowienie zaufania” (s. 29).

45 L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 213; J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 185; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność...*, s. 26.

Po udzieleniu inwestytury rządowi parlament sięgał do pozostałych instrumentów kontroli wstępnej, bieżącej i następczej egzekutywy, które można określić mianem „codziennych” w obszarze jego relacji z gabinetem. Do najważniejszych z nich należały: uchwalanie budżetu (z którym to instrumentem związane są bliżej pojęcia preliminarza budżetowego i prowizorium budżetowego), uchwalanie rezolucji, kierowanie do rządu interpelacji i zapytań pod adresem jego członków, udzielanie gabinetowi absolutorium oraz tzw. prawo ankiety, czyli powoływanie nadzwyczajnych komisji śledczych.

Przedstawiciel doktryny przedwojennej i zarazem praktyk (wieloletni podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu) T. Grodyński określał **budżet** jako „szczegółowe zestawienie przewidywanych w pewnym przyszłym, ściśle określonym czasokresie, wydatków i dochodów państwa, ujętych w związek, wyrażający się równowagą i zatwierdzonych jako obowiązująca granica działalności władzy wykonawczej poprzez powołaną do tego konstytucją władzę ustawodawczą”⁴⁶. Przytoczoną definicję można odnieść do budżetu w znaczeniu materialnym, bowiem w ujęciu formalnym budżet w praktyce ustrojowej okresu międzywojennego stanowił załącznik do ustawy skarbowej⁴⁷. Obok budżetu w praktyce tej funkcjonowało również pojęcie **preliminarza budżetowego** przez które, zdaniem Grodyńskiego, należało rozumieć „tylko projekt budżetu, sporządzany z reguły przez rząd, a nie zatwierdzony w drodze ustawodawczej, a więc nie stwarzający jeszcze dla rządu formalnego upoważnienia do wydatkowania i poboru przewidzianych w zestawieniach kwot. Charakter budżetu uzyskuje zatem preliminarz budżetowy dopiero z chwilą ostatecznego ustawodawczego zatwierdzenia”⁴⁸. Cytowany autor zauważył, że polska praktyka ustawodawcza od 1924 r., a więc od chwili uchwalenia pierwszego kompleksowego budżetu państwa, mieszała pojęcia budżetu i preliminarza budżetowego, stosując je zamiennie. Dowodem tego jest używanie przez ustawę skarbową zatwierdzającą corocznie wydatki państwa pojęcia *załączony budżet* i równoczesne tytułowanie rzeczonego załącznika jako *preliminarza budżetowego*⁴⁹.

Budżet państwa ustanawiany był w okresie II RP w specjalnym trybie ustawodawczym⁵⁰, a akt prawny, do którego był on załączony, nosił miano **ustawy skarbowej**. W doktrynie przedwojennej rozumiano przez nią „ustawę, wprowadzającą i zatwierdzającą budżet państwowy na dany okres budżetowy

46 T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932, s. 9. Zob. też: R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 23.

47 T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego...*, s. 99. Podobnie jest i dziś, gdyż budżet stanowi załącznik do ustawy budżetowej – por. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność...*, s. 85.

48 T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego...*, s. 10.

49 Ibidem.

50 Więcej na ten temat P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008, s. 295–353.

i zawierającą przepisy, dotyczące wykonywania tego konkretnego budżetu”⁵¹. Budżet uchwalany był na okres roku budżetowego, który do 1926 r. włącznie pokrywał się z rokiem kalendarzowym, a od 1927 r. trwał od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego. Dostyc częstym zjawiskiem w polskiej praktyce budżetowej okresu międzywojennego było uchwalanie budżetu w częściach obejmujących wycinek roku budżetowego, czyli przyjmowanie tzw. **prowi- zoriów budżetowych**. Doktryna uważała, że: „Prowizorium budżetowe jest to ustawa, zastępująca prawidłowy budżet, gdy ten na czas nie został uchwalony; [która – P.T.] opiera się zwykle na budżecie zeszłorocznym i obejmuje krótki okres, w przewidywaniu uchwalenia ostatecznego budżetu”⁵².

Istotnym środkiem kontroli wstępnej rządu w systemach ustrojowych II Rzeczypospolitej było wyrażanie zgody parlamentu na niektóre działania egzekutywy funkcjonalnie należące do kompetencji władzy wykonawczej. W doktrynie uważano je za akty administracyjne, chociaż dla ich ważności wymagana była zgoda parlamentu, wyrażana zazwyczaj w drodze ustawy. Zagadnienie to zasadniczo wiąże się z problematyką ustawodawstwa i zostało przedstawione przez autora w innym opracowaniu⁵³. Przy rozpatrywaniu funkcji kontrolnej zasługuje ono na uwagę o tyle, że udzielanie zgody na podjęcie tych aktów przez Sejm i Senat było uznawane w doktrynie II RP za przejaw kontroli uprzedniej egzekutywy przez parlament⁵⁴. Zagadnienia tego nie normowała początkowo Mała konstytucja z 1919 r., pozostawiając je całkowicie praktyce parlamentarnej, ale nowelą z 13 lutego 1920 r. konstytuanta zastrzegła sobie prawo wyrażania zgody na szereg poczynań rządu z zakresu finansów publicznych (takich jak emisja pieniądza, innych papierów dłużnych, zaciąganie pożyczek państwowych i udzielanie gwarancji Skarbu Państwa). Choć nowela nie rozstrzygała formy prawnej wymaganego „zezwoenia”, praktyka już od pierwszych tygodni działalności Sejmu Ustawodawczego antycypująco wypełniła tę lukę ustanowieniem wymogu formy ustawowej.

Na mocy Konstytucji z 1921 r. Sejm i Senat wyrażały w formie ustawy zgodę: corocznie na budżet państwa (art. 4), ustalanie stanu liczebnego wojska i pobór rekruta (art. 5)⁵⁵, na zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie,

51 T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego...*, s. 11.

52 R. Rybarski, *Nauka...*, s. 68.

53 Zob. P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 31–32.

54 Por. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 462 i n.; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwo- we na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. II, wyd. 2, Warszawa 1933, s. 102–103.

55 Ustępnostatni (13) znowelizowanego w sierpniu 1926 r. art. 25 Konstytucji marcowej postanawiał, że rząd ma prawo zarządzić pobór rekruta „w granicach zeszłorocznego, przez Sejm uchwalonego [ustawą – P.A.T.], kontyngentu” w przypadku nieuchwalenia nowej ustawy na rok następny z powodu rozwiązania Sejmu. Przedstawiciel doktryny przedwojennej A. Deryng uważał, że uzyskiwanie zgody parlamentu na ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwolenie na coroczny pobór rekruta to: „Norma [...] będąca anachronizmem w swej treści [bo – P.T.] pozostała jako przeżytek formalny z tych czasów,

zamianę i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolu, ustalenie systemu monetarnego i przyjęcie gwarancji finansowych przez państwo (art. 6), a także na udzielenie amnestii (art. 47 ust. 3). Nie było natomiast jasne, czy rangi ustawy, czy tylko zwykłej uchwały Sejmu wymagało wyrażanie zgody na ratyfikację przez prezydenta międzynarodowych umów handlowych i celnych oraz umów, które stale obciążały państwo pod względem finansowym lub zawierały przepisy prawne obowiązujące obywateli albo też wprowadzały zmianę granic państwa bądź ustanawiały przymierza (art. 49 ust. 2) i wprowadzały układ (konkordat) ze Stolicą Apostolską (art. 114 ust. 2)⁵⁶. Praktyka pod rządami Konstytucji marcowej, kontynuowana z okresu konstytuancy, rozstrzygnęła tę wątpliwość na korzyść ustawy⁵⁷. Podobnie jak przy ratyfikacji umów międzynarodowych, wątpliwości co do zastosowania trybu ustawowego bądź zwykłego (kontrolnego, w formie stosownej uchwały samego Sejmu) budziła sprawa wyrażania zgody na wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju (art. 50). Poważniejszych niejasności natomiast, jakkolwiek Konstytucja nie wypowiadała się o formie prawnej wyrażenia zgody, nie budziło udzielanie *placet* Sejmu na powtórne odroczenie tej samej sesji zwyczajnej lub gdy odroczenie miało trwać dłużej niż 30 dni (art. 25 ust. 5), a także akceptacja Senatu dla rozwiązania Sejmu przez prezydenta (art. 26 ust. 1 zdanie drugie). W obu tych przypadkach, jako że kompetencja przypadała wyraźnie jednej z izb parlamentu, nie mogło być mowy o ustawie, lecz jedynie o uchwale izby wymienionej w przepisie Konstytucji⁵⁸.

gdy monarcha posługując się zależną wyłącznie od siebie siłą zbrojną mógł z pogwałceniem prawa wprowadzić *absolutum dominium*. Odmowy wojska i pieniędzy mogły być najskuteczniejszymi argumentami w walce z koroną. Z chwilą jednak ustalenia zasady odpowiedzialności parlamentarnej ministrów ważkie te argumenty, godzące jednak w byt państwa, straciły nawet we współczesnych ustrojach parlamentarnych na praktycznym znaczeniu” – *Sily zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1, s. 17.

56 Z brzmienia art. 49 Konstytucji marcowej i enumeratywnego wyliczenia niektórych typów umów międzynarodowych wymagających uprzedniej zgody Sejmu w jego ust. 2, który ma charakter *lex specialis*, należy wnosić, że pozostałe rodzaje umów nie wymagały takiej zgody, a prezydent miał obowiązek jedynie przedstawiać je „do wiadomości Sejmu” (ust. 1). Przegląd stanowisk doktryny na temat formy prawnej wyrażenia zgody Sejmu na ratyfikację wymienionych przez Konstytucję marcową rodzajów umów międzynarodowych przedstawia M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919–2003)*, Rzeszów 2004, s. 58–61. Autor ten zauważa ponadto, że ustawa zasadnicza z 1921 r. milczała na temat wymogu uzyskania zgody Sejmu na wypowiedzenie przez głowę państwa traktatu, którego ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody izby (s. 58).

57 Por. ibidem, s. 61–80; P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 85 i n.

58 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 485 i n.; J. Makowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924, s. 12–14, 62–65; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.*, Lwów–Warszawa 1926, s. 13–23; M. Rostworowski, *Polskie...*, s. 63; J. Salecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 roku. Z komentarzem*, Łódź 1932,

W literaturze historycznoprawnej podkreślono, że Konstytucja marcowa – w odróżnieniu od innych konstytucji europejskich swego czasu – rozciągała wstępną kontrolę parlamentarną (w formie ustawowej) także na dysponowanie majątkiem państwowym, zaciąganie pożyczek państwowych, przyjmowanie gwarancji finansowych przez państwo oraz określanie zasad i form kontroli nad długami państwa. Ta ostatnia instytucja należała formalnie do środków kontroli następczej. *Ratio legis* wprowadzenia wymienionych regulacji do Konstytucji upatrywano zarówno w obcych doświadczeniach historycznych, jak i trudnościach gospodarczych odbudowującego się państwa polskiego⁵⁹. Oryginalną regulacją, wyraźnie wynikającą z praktyki parlamentarnej okresu konstytuancy, służącą uprzedniej kontroli parlamentarnej finansów państwa, było też brzmienie art. 10 Konstytucji marcowej, stanowiącego, że wszystkie projekty ustaw – a więc również przedkładane przez rząd – zakładające wydatki ze Skarbu Państwa musiały „podawać sposób ich zużycia i pokrycia”, czyli postanawiać, na jakie cele będą ponoszone oraz jakimi dochodami państwa zostaną pokryte.

Konstytucja kwietniowa kontynuowała wprowadzony ustawą zasadniczą z 1921 r. obowiązek kontroli wstępnej szeregu aktów administracyjnych rządu, wymagając dla ich wprowadzenia formy ustawy bądź uprzedniej zgody wyrażonej w innej formie prawnej. Pod rządami konstytucji z 1935 r. formy ustawy wymagało: ustalenie budżetu i nakładanie ciężarów na obywateli” (art. 31 ust. 1 *in fine*, art. 46 ust. 1 *ab initio*, art. 51, art. 58, art. 59 ust. 2); zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie lub obciążenie nieruchomości państwowego (o wartości ponad 100 tys. zł), ustanowienie ceł i monopolu, ustalenie systemu monetarnego, udzielenie gwarancji finansowej przez Skarb Państwa (art. 51); wprowadzenie w życie umów międzynarodowych o charakterze handlowym, celnym, obciążającym stale Skarb Państwa, zawierających zobowiązanie nałożenia nowych ciężarów na obywateli, albo powodujących zmianę granic państwa (art. 52 ust. 1)⁶⁰; ustalenie kontyngentu poboru rekruta (art. 62 ust. 2); ogłoszenie amnestii (art. 69 ust. 2); wprowadzenie podziału kraju na województwa i (jak należy domniemywać) zmian w jego obrębie (art. 73 ust. 2).

s. 31; M. Starzewski, *Prawo...*, s. 64–66; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947, s. 90, 102–105; A. Gwiżdż, *Kontrola parlamentarna polityki zagranicznej*, cz. 1, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 6, s. 50; J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 231; Z. Witkowski, *Zakres recepcji konstytucjonalizmu francuskiego III Republiki w Konstytucji marcowej (art. 25, 26, 39–53)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo” 1985, z. 156, s. 284.

59 Por. M. Pietrzak, *Kontrola długów państwa w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1985, t. XXXVII, z. 2, s. 285–286.

60 W świetle Konstytucji marcowej wprowadzenie w życie tych umów wymagało zgody Sejmu. Praktyka poszła jednak w kierunku wyrażania tej zgody w trybie ustawodawczym, a więc z udziałem Senatu. Tak więc wymienione postanowienie Konstytucji kwietniowej stanowiło konstytucjonalizację zwyczaju stosowanego w latach 1923–1935 – por. M. Starzewski, *Prawo...*, s. 65; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 66–67; M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu...*, s. 80–84.

Zakreślony przez Konstytucję kwietniową wymóg formy ustawowej dla wprowadzenia w życie wymienionych wyżej aktów prawnych nie oznaczał jednak, że niezbędna była przy tym uprzednia zgoda parlamentu. Ustawa zasadnicza z 1935 r. wprowadziła bowiem pojęcie *aktów ustawodawczych*, zaliczając do nich zarówno ustawy, jak i dekrety prezydenta (art. 49 ust. 1)⁶¹ wydawane na wniosek Rady Ministrów na podstawie delegacji wyrażonej w ustawie „w czasie i zakresie przez nią oznaczonym” (z wyjątkiem zmiany Konstytucji) oraz wprost na podstawie ustawy zasadniczej w okresie między kadencjami izb ustawodawczych „w razie konieczności państwowej”, ale z wyjątkami dotyczącymi: zmiany konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu, budżetu, nakładania podatków i ustanawiania monopolu, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości państwowego o wartości powyżej 100 tys. zł (art. 55 ust. 1–2)⁶², a także zgody na ratyfikację wymienionych wyżej umów międzynarodowych, gdyż w art. 52 ust. 1 sformułowano dla tego celu wymóg uzyskania „zgody izb ustawodawczych, wyrażonej w ustawie”.

Jednym z najważniejszych i najczęściej wykorzystywanych instrumentów oddziaływania na rząd w ramach parlamentarnej kontroli wstępnej i bieżącej były rezolucje. W doktrynie międzywojennej za rezolucję uważano uchwałę izby parlamentu, powziętą w trybie nie ustawodawczym, stanowiącą wezwanie do rządu, Najwyższej Izby Kontroli lub konkretnego ministra o wszczęcie lub zaniechanie pewnych czynności⁶³. Literatura współczesna ujmuje rezolucję parlamentarną jako uchwałę izby, której treścią jest „sformułowanie nie wiążącego w sensie prawnym «wezwania» pod adresem rządu lub poszczególnych ministrów do podjęcia działań określonych w rezolucji”⁶⁴. Działanie to ma zazwyczaj charakter jednorazowy, a nie ciągły⁶⁵. W praktyce parlamentarnej II RP rezolucje były podejmowane najczęściej w związku z obradami nad projektem ustawy (ale też preliminarza budżetowego) lub jako efekt rozpatrzenia wniosku poselskiego zgłoszonego bez związku z trybem ustawodawczym. Z uwagi na przedmiot wyróżniano dwa ich rodzaje: 1) rezolucje zawierające postulaty w sprawie wykonywania ustaw lub innych uchwał o charakterze wiążącym, wpływające z prawa izb parlamentarnych

61 W doktrynie przedwojennej akt ustawodawczy definiowano jako wolę państwową wyrażoną w trybie szczegółowo przewidzianym przez konstytucję – S. Wertheim, *Akt ustawodawczy, jego zakres i moc obowiązująca w świetle konstytucji polskiej z 23 IV 1935*, „Głos Prawa” 1936, nr 4–6, s. 206.

62 M. Pietrzak, *Kontrola...*, s. 287.

63 L. Zieleniewski, *Regulamin Senatu na tle regulaminów oraz praktyki izb ustawodawczych w Polsce i innych państwach*, t. I, Warszawa 1933, s. 193; M. Starzewski, *Prawo...*, s. 79.

64 J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 201.

65 Por. M. Kudej, *Kilka uwag o rezolucjach Sejmu [w:] W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, M. Kudej (red.), Katowice 1999, s. 172.

do kontrolowania działalności rządu; oraz 2) rezolucje zawierające apele izby parlamentu do rządu, wypływające ze stosunku wzajemnego oddziaływania obu tych organów na siebie i noszące charakter niewiążących dla gabinetu opinii⁶⁶.

Ważnym środkiem parlamentarnej kontroli następczej rządu w okresie konstytuancy oraz w systemie ustawy zasadniczej z 1921 r. była **kontrola ustawodawstwa dekretowego**⁶⁷. Napięcia między rządem a parlamentem w tym zakresie pojawiły się w związku z wykładnią odnośnych przepisów noweli sierpniowej, która przyznawała Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo do wydawania, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzeń z mocą ustawy w okresie międzykadencyjnym oraz w czasie trwania sesji parlamentu na podstawie szczególnej delegacji ustawowej. Z ostatniego zdania art. 5 noweli, sformułowanego niezbyt precyzyjnie, wynikało, że rozporządzenia te podlegały kontroli Sejmu i miały tracić moc obowiązującą w przypadku niezłożenia ich izbie w ciągu 14 dni „po najbliższym posiedzeniu” lub jeżeli po złożeniu zostałyby przez nią uchylone. Prawo do uchylania dekretów prezydenta w trybie kontrolnym (a więc na mocy uchwały podejmowanej tylko przez izbę niższą) Sejm utracił na mocy przepisów Konstytucji kwietniowej⁶⁸. Kwestia kontroli parlamentarnej ustawodawstwa dekretowego w okresie II Rzeczypospolitej przeplatała się ściśle z zagadnieniem postępowania ustawodawczego, stąd nie należy wyłączać do problematyki kontroli parlamentarnej. Z uwagi na jej obszerne ujęcie w literaturze przedmiotu⁶⁹ nie ma potrzeby powtarzania poczynionych tam ustaleń.

Narzędziem podstawowym sprawowania bieżącej i następczej kontroli parlamentarnej rządu była w okresie II Rzeczypospolitej **interpelacja** (łac. *interpellare* – zagadnąć kogoś, domagać się). Doktryna przedwojenna uważała, że: „Interpelacja, jako jedna z form parlamentarnej kontroli działalności rządu, posiada charakter interwencji, skierowanej za pośrednictwem Izby do rządu lub ministra w pewnej konkretnej sprawie. Przedmiot i zakres interpelacji może dotyczyć całokształtu działalności rządu, tj. wszystkich

66 SS. SU, pos. 20 z 28 marca 1919 r., ł. 1200–1201; A. Majkowski, *Uwagi ogólne o technice prac parlamentarnych*, Warszawa 1937, s. 20–21. Podobne rodzaje rezolucji rozróżniała praktyka parlamentarna III Republiki Francuskiej – por. J. Stembrowicz, *Parlament...*, s. 179. Na temat rezolucji w działalności ustawodawczej Sejmu i Senatu II RP szerzej P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 185–190.

67 Zob. P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 267–269.

68 D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, P. Sarnecki (red.), Kraków 2006, s. 146. Obu izbom parlamentu pozostawał więc w tym obszarze wyłącznie tryb ustawodawczy przyjęty dla uchwalania ustaw zwykłych, ale z wyjątkiem określonych w art. 56 konstytucji dekretów, stanowiących wyłączną materię ustawodawczą prezydenta.

69 P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 257–293; R. Kraczkowski, *Dekrety ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994; idem, *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007.

dziejzin, spraw i materii z funkcją rządu związanych, nie wyłączając aktów rządowych natury personalnej, jak nominacje, awanse itp. – jednak w części nie wkraczającej w swobodną decyzję władzy, wyraźnie ustawą zastrzeżoną. Przedmiotem interpelacji nie mogą być również te decyzje natury personalnej, których powzięcie pozostaje z związku z pracami komisji dyscyplinarnych i kompetencją sądów. Celem interpelacji jest przywrócenie naruszonego porządku prawnego, naprawienie wyrządzonej krzywdy lub inne zadośćuczynienie zasadom słuszności albo powszechnemu poczuciu społecznej sprawiedliwości⁷⁰. W doktrynie powojennej, ale niewątpliwie w związku z historycznym rozwojem tej instytucji, podkreśla się trzy zasadnicze funkcje interpelacji – jako środka kontroli nad rządem o charakterze sankcjonującym bądź korygującym (funkcja kontrolna), jako narzędzia pozyskiwania informacji o działalności rządu (funkcja informacyjna) oraz jako narzędzia współdziałania między rządem a parlamentem (funkcja kooperacyjna)⁷¹. Dodatkowo zauważa się, że: „Interpelacja, której istotą jest tradycyjnie publiczne, czyli właśnie na forum izby (na posiedzeniu plenarnym) rozpatrzenie, staje się swoistą *actio popularis* w stosunku do kwestii, która inaczej mogłaby nie być, lub nie musiałaby być przedmiotem obrad parlamentu, a czasem mogłaby być nawet skrywana przez rząd”⁷². Podkreśla się ponadto, że interpelacje skupiające uwagę na sprawach, które nie stanowią „mocnej strony” rządu, są przede wszystkim orężem stosowanym przez parlamentarzystów opozycyjnych w celu zaczepienia gabinetu lub „niełubianego” ministra. Z tego też powodu kluby większości parlamentarnej (rządowej) często reglamentują działalność interpelacyjną swoich członków i cenzurują zgłaszane przez nich interpelacje w obawie o „strzały samobójcze” w kierunku własnego rządu⁷³. Powyższe spostrzeżenia w całej rozciągłości potwierdza obserwacja polskiej praktyki parlamentarnej okresu międzywojnia⁷⁴.

Geneza interpelacji upatrywana jest w wykształconym w XVIII w. w Wielkiej Brytanii zwyczaju stawiania członkom rządu przez parlamentarzystów krótkich, ustnych pytań (ang. *questions*) w celach niemal wyłącznie informacyjnych, gdzie ów środek kontroli egzekutywy (poddany w połowie XIX w. reglamentacji regulaminowej) utrzymuje się po dzień dzisiejszy⁷⁵. Ojczyznną

70 A. Majkowski, *Uwagi...*, s. 21. Zob. też: L. Zieleniewski, *Regulamin Senatu...*, s. 195–196; M. Starzewski, *Prawo...*, s. 74–75. Rozumienie współczesne interpelacji nie odbiega od ujęcia przyjętego w dwudziestoleciu międzywojennym – por. B. Banaszak, A. Preisner, *Interpelacja [w:] Słownik wiedzy o Sejmie...*, s. 32.

71 J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 213 i 216–217.

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

73 Ibidem, s. 65.

74 Zagadnienia te są przedmiotem przygotowywanej przez autora monografii.

75 W. Komarnicki, *O immunitacie interpelacyj parlamentarnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 14, s. 309; M. Szerer, *Interpelacje przeciw demokratyzmowi*, cz. 2, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 24, s. 525; A. Gwiżdż, *Prawo interpelacji posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11, s. 758.

interpelacji we właściwym znaczeniu tego terminu jest jednak nie Albion, lecz Francja, gdzie zaczęto ją stosować powszechnie od 1831 r., z przerwą na okres II Cesarstwa, i skąd przeniknęła do innych krajów na kontynencie europejskim. We francuskim, można rzec oryginalnym, wydaniu – jak pisze znawca zagadnienia – z punktu widzenia formalnego interpelacja „jest to pewien szczególny rodzaj postępowania parlamentarnego (procedury parlamentarnej); tylko w niektórych krajach nazwą tą oznacza się nie określoną procedurę, lecz dokument [podkreślenia w oryginale – P.A.T.] na piśmie, sporządzony – w zależności od kraju – przez jednego lub grupę deputowanych; odpowiadający niekiedy dalszym jeszcze – określonym zazwyczaj w regulaminie izby – wymogom; wnoszony na ręce przewodniczącego izby, ale skierowany do rządu lub do jednego z jego członków w celu wywołania określonych skutków prawno-politycznych. Wniesienie interpelacji ma z reguły na celu uzyskanie od rządu informacji i wyjaśnień w sprawie, która nie znajduje się na porządku obrad izby; otwarcie – za zgodą izby – debaty parlamentarnej nad tą sprawą, tj. stworzenie możliwości wyłożenia i wymiany poglądów jej dotyczących; wywarcie przez parlament wpływu na działalność rządu w dziedzinie obejmującej sprawę, o którą chodzi; urzeczywistnienie politycznej odpowiedzialności rządu lub określonego ministra przez udzielenie mu – w związku z przebiegiem debaty nad interpelacją – wotum zaufania lub wotum nieufności”⁷⁶. W świetle powyższego należy zauważyć, że w okresie II RP interpelacja, mająca postać pisemnego dokumentu, jak trafnie ujmował to cytowany wyżej Antoni Majkowski służyła – mimo zmian konstytucji – celom interwencyjnym, podczas gdy we Francji była to specjalna procedura prowadząca zazwyczaj do wywołania debaty parlamentarnej i zajęcia stanowiska przez izbę względem rządu w postaci odpowiedniego wotum (zaufania bądź nieufności).

Obok interpelacji polskiej praktyce parlamentarnej okresu II Rzeczypospolitej była również znana, stosowana zwyczajowo (przede wszystkim w komisjach), instytucja **pytania (zapytania)**. Jego charakter i cel zbliżone były do stosowanych w parlamentarystyce brytyjskiej czy francuskiej, gdzie również było ono obecne. Wobec braku definicyjnych wypowiedzi doktryny międzywojennej i współczesnej na ten temat można przyjąć, że pytanie parlamentarne to krótka kwestia dotycząca aktualnego problemu polityki państwa, zgłoszona pod adresem przedstawiciela rządu przez posła lub senatora w formie ustnej, w celu uzyskania natychmiastowej odpowiedzi zawierającej stosowną i wymaganą przez zadającego pytanie informację⁷⁷. W odniesieniu do aspektów proceduralnych zapytania parlamentarnego w doktrynie okresu międzywojennego zauważano, że zapytanie od interpelacji odróżniały brak

76 A. Gwiżdż, *Interpelacja i procedury podobne w burżuazyjnym prawie państwowym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 4, s. 615–616. Zob. też: K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Kraków 1947, s. 96–98; J. Stembrowicz, *Parlament...*, s. 183–184; idem, *Rząd...*, s. 213; Z. Kiełmiński, *Współczesny...*, s. 79–81; M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 63.

77 Por. M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 63.

możności otwierania nad nim dyskusji i podejmowania uchwał oraz możliwość zgłoszenia nawet przez pojedynczego posła (senatora), podczas gdy dla wniesienia interpelacji wymagane było przed 1935 r. poparcie piętnastu deputowanych⁷⁸.

Instytucja pytania (zapytania) jako środek bieżącej i następczej kontroli parlamentarnej rządu spletała się z instrumentem wysłuchania ministrów w komisjach i na plenum Sejmu oraz Senatu. Wysłuchanie było w swej zasadniczej konstrukcji instytucją umocowaną w przepisach prawa pozytywnego. W okresie konstytuanty podlegało regulacji w regulaminie izby, który przyznawał przedstawicielom rządu przywilej przemawiania poza kolejnością i bez ograniczeń czasowych (art. 22). Wspomniana instytucja została następnie przeniesiona do Konstytucji marcowej. Przepis jej art. 60 przewidywał możliwość brania udziału ministrów i delegowanych przez nich urzędników w posiedzeniach sejmowych i przemawiania poza kolejnością. Jakkolwiek art. 37 ustawy zasadniczej z 1921 r., rozciągający większość przepisów dotyczących ustroju wewnętrznego Sejmu na Senat, nie włączał w zakres tej ekstensji art. 60 ustawy zasadniczej, to w doktrynie przedwojennej oraz w praktyce parlamentarnej raczej nie zgłaszano wątpliwości co do jego obowiązywania również w stosunku do izby wyższej⁷⁹. Bardzo podobnie, jeśli nie liczyć dodania do objętych przywilejem przemawiania poza kolejnością Prezesa Rady Ministrów oraz wyraźnego rozciągnięcia przepisu na Senat, wyglądała stylizacja tego przywileju w Konstytucji kwietniowej (art. 45 ust. 1 i art. 48). Ranga ustrojowa instytucji udziału członków rządu w obradach izb ustawodawczych pozostawała więc zasadniczo nie zmieniona do końca międzywojnia⁸⁰. Zarówno literatura dwudziestolecia międzywojennego, jak i powojenna postrzegała to uprawnienie ministrów – obok m.in. prawa głowy państwa do powoływania rządu, rozwiązywania izb przed upływem kadencji oraz przyznania inicjatywy ustawodawczej rządowi – w kategoriach podstawowego środka równoważenia przewagi parlamentu nad egzekutywą⁸¹. Tymczasem w niemieckiej nauce prawa zauważano, że dopuszczenie ministrów do obrad parlamentu było najważniejszym stosowanym w praktyce ustrojowej środkiem sprawowania kontroli nad rządem i pociągania go do odpowiedzialności⁸². W świetle art. 60 Konstytucji marcowej obecność ministrów w parlamencie była przywilejem,

78 L. Zieleniewski, *Regulamin Senatu...*, s. 204.

79 Por. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 327–328; idem, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Warszawa 1934, s. 81; J. Makowski, *Konstytucja...*, s. 75; L. Zieleniewski, *Regulamin Senatu...*, s. 139. Ostatni z cytowanych autorów stwierdzał, że zastosowanie art. 60 Konstytucji marcowej do Senatu wynika „z *ratio legis*, która ma na celu danie możliwości członkom Rządu jak najdokładniejszego informowania Izb Ustawodawczych w trakcie obrad”.

80 Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 270.

81 Zob. A. Miller, *Parlamentarny rząd...*, s. 595; K. Grzybowski, *Demokracja...*, s. 99–100; A. Mycielski, *Polskie...*, s. 175–177; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 64–65, 302.

82 W. Komarnicki przytacza w tym względzie pogląd G. Jellinka – por. *Polskie...*, s. 330.

a nie obowiązkiem egzekutywy, jak ujmowały to niektóre ówczesne konstytucje europejskie. Ustawa zasadnicza nie przewidywała wprost prawa Sejmu do żądania obecności premiera i ministrów w posiedzeniach izby. Obowiązek taki można było jednak wyinterpretować z ustanowionego przepisem art. 33 ustawy zasadniczej prawa interpelacji. Doktryna przedwojenna zauważała ponadto, że prawo parlamentu do żądania obecności ministrów w izbach (oraz w komisjach) celem udzielenia wyjaśnień wynikało z samej natury parlamentarizmu, który zakładał dwustronność komunikowania się rządu i parlamentu w celu prawidłowego zabezpieczenia interesów państwa⁸³.

Istotnym (w sensie formalnoprawnym) środkiem kontroli następczej parlamentu nad rządem miało być w II Rzeczypospolitej i jest współcześnie **absolutorium**⁸⁴ (łac. *absolutorium* – zwolnienie, uwolnienie, uniewinnienie), przez które należy rozumieć akt podejmowany w formie uchwały, uznający – na podstawie przedłożonego sprawozdania rachunkowego (tzw. zamknięcia rachunków państwa) – prawidłowość działalności finansowej (budżetowej) rządu w okresie minionego i zamkniętego już roku budżetowego⁸⁵. Instytucja absolutorium miała w II Rzeczypospolitej zrazu umocowanie w ustawie zwykłej⁸⁶, a następnie w ustawach zasadniczych z 1921 i 1935 r. oraz w ustawie z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej. Konstytucja marcowa przepisem art. 7 nakładała na rząd obowiązek corocznego przedstawiania zamknięcia rachunków państwowych, czyli sprawozdania z wykonania budżetu państwa, celem „parlamentarnego zatwierdzenia”. Zatwierdzenie zamknięcia rachunków państwa dokonywane było w specjalnej procedurze kontrolno-parlamentarnej, którą wieńczyła uchwała Sejmu⁸⁷. Naczelnym organem

83 Ibidem, s. 328–329.

84 Obserwacja praktyki międzywojennej dowodzi, że instytucja absolutorium, jakkolwiek nadano jej ważną rangę w przepisach konstytucji i ustaw zwykłych, nie była znaczącym narzędziem parlamentarnej kontroli rządu – zob. przypis 74.

85 Por. A. Preisner, *Absolutorium* [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie...*, s. 9; B. Banaszak, *Absolutorium* [w:] *Encyklopedia prawa...*, s. 2; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność...*, s. 85.

86 Zob. przypis 6.

87 Por. W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921. Prawa Państwa Polskiego – Zeszyt II A*, Kraków 1921, s. 111; A. Mycielski, *Polskie...*, s. 99–100. Prawnik, senator J. Buzek, sprawozdawca Komisji Regulaminowej izby wyższej, podczas procedowania regulaminu Senatu na początku 1923 r. wysunął pogląd, że przepisami ustawy o NIK Senatowi przyznano „prawo sprawdzania zamknięć rachunkowych i udzielania absolutorium rządowi” – SS. Senat I kad., pos. 6 z 11 stycznia 1923 r., ł. 16. Zarówno doktryna przedwojenna, jak i praktyka ustrojowa nie podzieliły tego zdania. Nawiązał do niego po II wojnie światowej A. Mycielski (supra), który sugerował, że jakkolwiek z literalnej wykładni art. 7 Konstytucji marcowej to nie wynikało, istnieją rzeczowe argumenty na rzecz tezy o uchwalaniu absolutorium w drodze ustawy. Argumentami tymi miały być: uchwalanie budżetu właśnie w drodze ustawy oraz okoliczność, iż akt zatwierdzenia rachunków państwowych nosił cechy aktu sądowego. Niemniej jednak potwierdzał, że praktyka udzielania absolutorium poszła w innym kierunku – wyłączenia Senatu z udziału w tym akcie. Do powyższego stwierdzenia należy dodać, że W. Komarnicki lansował pogląd, iż zarówno NIK, jak i sama procedura udzielania absolutorium nosiły cechy właściwe dla działania administracji – *Polskie...*, s. 321.

państwa, który miał podejmować istotne czynności w pierwszym etapie tej procedury, była – przewidziana w art. 9 ustawy zasadniczej – Najwyższa Izba Kontroli, która została podporządkowana wyłącznie Sejmowi, z pominięciem Senatu. Również w systemie ustrojowym Konstytucji kwietniowej zatwierdzanie zamknięć rachunków państwa i udzielanie rządowi absolutorium było dokonywane wyłącznie w drodze uchwały Sejmu⁸⁸. Jakkolwiek ustawa zasadnicza z 1935 r., odmiennie niż jej poprzedniczka, nie formułowała *expressis verbis* obowiązku rządu corocznego przedkładania Sejmowi zamknięcia rachunków państwa, to można go było wyinterpretować z brzmienia przepisu art. 31 ust. 2 lit. d Konstytucji, ustanawiającego uprawnienie izby niższej do „zatwierdzania corocznie zamknięć rachunków państwowych”. Organem pośredniczącym w procedurze tego zatwierdzania i udzielania rządowi absolutorium była NIK, podobnie jak w systemie prawnym Konstytucji marcowej.

Obydwie konstytucje – marcowa i kwietniowa – nie stanowiły o skutkach podjęcia przez Sejm uchwały odmawiającej rządowi udzielenia absolutorium, pozostawiając tę ważną kwestię praktyce ustrojowej. W doktrynie przedwojennej uważano, że: „Zapewne będzie to równe udzieleniu Rządowi wotum nieufności”⁸⁹. Sama zaś instytucja zatwierdzania zamknięć rachunków państwa spotkała się w części doktryny z głosami podważającymi jej sens, bowiem – jak pisano – rachunki te „obrazują działalność rządu poprzedniego, kontrola parlamentarna zaś musi być szybka i skuteczna, gdyż inaczej jest niecelowa”⁹⁰. Przedwojenny znawca zagadnienia zauważył, że udzielenie absolutorium oznacza, iż „rząd pobierając dochody i wydając pieniądze państwowe w danym okresie budżetowym, spełnił wszystkie prawa i wykonał wszystkie obowiązki, które zdaniem Sejmu wynikały z uchwalonego w swoim czasie budżetu. Skutkiem tego Sejm, opierając się na materiale ujawnionym w zatwierdzonym równocześnie zamknięciu rachunków, stwierdza, iż rząd nie będzie już z tytułu swej gospodarki budżetowej w tym okresie pociągnięty do odpowiedzialności ani parlamentarnej, ani konstytucyjnej, bo będąca istotną treścią pojęcia budżetu granica działalności władzy wykonawczej została dotrzymana”⁹¹.

Doktryna współczesna uznaje absolutorium za najbardziej systematyczne, bo podejmowane corocznie, narzędzie kontroli parlamentarnej rządu. Jest ono wypowiedzią organu politycznego, jakim jest parlament, ale wyraża ocenę działalności rządu nie tylko polityczną (prawidłowość gospodarki finansowej), lecz i prawną (legalność). Nauka prawa rozróżnia węższe i szersze rozumienie pojęcia absolutorium. Absolutorium *sensu stricto* jest instytucją

88 W. Zaklika, *Kontrola parlamentarna nad długami Państwa w Polsce*, „Przegląd Ekonomiczny” 1939, s. 14.

89 M. Starzewski, *Prawo...*, s. 70.

90 C. Berezowski, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.* [w:] *Pamiętnik III-go (X) Zjazdu Prawników Polskich Katowice – Kraków 5–8 XI 1936, część 1: wstępna*, Warszawa 1937, s. 13.

91 T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego...*, s. 384.

odpowiedzialności parlamentarnej, wyrażającą się w akcie parlamentu zawierającym decyzję w tym zakresie. Absolutorium *sensu largo* obejmuje zarówno akt określający odpowiedzialność, jak i wszystkie czynności poprzedzające tę decyzję⁹². Drugie ujęcie wiąże zatem absolutorium z przedstawioną niżej instytucją odpowiedzialności konstytucyjnej, głosząc, że bez tej odpowiedzialności byłoby ono pozbawione wszelkiej realnej wartości ustrojowej⁹³.

Do środków parlamentarnej kontroli następczej działalności finansowej rządu w II Rzeczypospolitej należało – oprócz absolutorium – **sprawowanie kontroli nad długami państwa**⁹⁴. Przewidująca ten instrument ustawa zasadnicza z 1921 r. nie określała go bliżej i odsyłała do ustawy zwykłej (art. 8). Wydano ją 25 września 1922 r.⁹⁵ w celu czuwania nad praworządnością zaciągania przez państwo wszelkiego rodzaju długów publicznych, tak wewnętrznych, jak i zagranicznych⁹⁶. Ustawa powoływała do życia Komisję Kontroli Długów Państwa, składającą się z czterech członków i dwóch zastępców wybieranych przez Sejm ze swego grona, dwóch członków i jednego zastępcy wybieranych przez Senat oraz z przewodniczącego wyłonionego przez członków komisji spoza swego grona, ale piastującego mandat poselski lub senatorski. Komisja była międzyizbowym parlamentarnym organem kadencyjnym, z mandatem trwającym do momentu wybrania jej nowego składu osobowego przez Sejm i Senat następnej kadencji. Uprawnienia kontrolne komisji obejmowały badanie nie tylko pożyczek zaciąganych przez państwo na rynkach wewnętrznym i zagranicznym, ale również gwarancji finansowych udzielanych przez rząd oraz emisji pieniądza. Kryteria kontroli obejmowały legalność, gospodarność i celowość wymienionych zobowiązań państwa. Komisja miała obowiązek ogłaszania dwa razy w roku w „Monitorze Polskim” wykazu wszelkich długów państwa oraz przynajmniej raz w roku składania Sejmowi i Senatowi sprawozdania ze swoich czynności wraz ze stosownymi wnioskami⁹⁷.

92 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 169–170; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność...*, s. 95–97.

93 M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 62.

94 W doktrynie przedwojennej na gruncie Konstytucji kwietniowej sformułowano pogląd, że uprawnienie parlamentu do kontroli długów państwa miało zarówno charakter kontroli bieżącej, jak i następczej. Na poparcie tezy o bieżącym charakterze tej kontroli przytoczono argument trwania mandatu specjalnie powołanej w tym celu Komisji Kontroli Długów Państwa również w okresie między sesjami Sejmu i Senatu – W. Zaklika, *Kontrola...*, s. 17. Z kolei C. Berezowski (*Sejm...*, s. 16) uważał, że parlamentarna kontrola długów państwa ma charakter jedynie pośredni, sprowadzający się do powoływania składu rzeczony komisji, która wykonywała tę kompetencję bezpośrednio oraz do obowiązku komisji przedstawiania izbom rocznych szczegółowych sprawozdań ze swych czynności.

95 Ustawa z dnia 25 września 1922 r. o kontroli nad długami Państwa, Dz.U. Nr 89, poz. 805. W doktrynie przedwojennej zauważono, że: „Postanowienia zawarte w tej ustawie, odpowiadają podobnym przepisom w innych państwach” – L. Zieleniewski, *Regulamin Senatu...*, t. II, s. 46.

96 SS. SU, pos. 340 z 25 września 1922 r., ł. 15.

97 L. Zieleniewski, *Regulamin Senatu...*, t. II, s. 46–48; M. Pietrzak, *Kontrola...*, s. 286–287.

Instytucja kontroli długów państwa została utrzymana pod rządami Konstytucji z 1935 r. Konstytucja kwietniowa nie stanowiła jednak o powołaniu w tym celu specjalnej komisji ani nie zawierała w tym zakresie formalnej delegacji do ustawy zwykłej. Ustawę tę jednak, jako akt rozwijający odnośne przepisy artykułów 31 i 46 Konstytucji, wydano 2 stycznia 1936 r.⁹⁸ Nowa ustawa postanawiała o powołaniu Komisji Kontroli Długów Państwa w składzie ośmiu członków i ośmiu zastępców wybieranych w połowie przez Sejm i Senat z ich grona. Przewodniczącemu komisji wybierali członkowie spoza jej składu, ale spośród posłów lub senatorów. Kadencja komisji pokrywała się z kadencją izb ustawodawczych. Ustawa z 2 stycznia 1936 r. określała bardziej zwięźle niż jej poprzedniczka z 1922 r. przedmiotowy zakres kontroli nad długiem publicznym. Miały jej podlegać: emisja znaków pieniężnych i długi emisyjne państwa, długi gotówkowe zaciągnięte w innych państwach, zobowiązania wystawione wierzycielom oraz gwarancje finansowe udzielane przez państwo. Kryterium kontroli była wyłącznie legalność zobowiązań państwa. Obowiązki komisji pozostały zasadniczo takie same jak poprzednio. Istotnym ograniczeniem praw parlamentu było jednak wykluczenie możliwości przeprowadzenia rozprawy nad sprawozdaniem komisji. Dopuszczalne były jedynie pytania do sprawozdawcy Komisji Kontroli Długów Państwa, który mógł udzielić dodatkowych wyjaśnień⁹⁹. Mimo sygnalizowanego ograniczenia instytucja parlamentarnej kontroli długów państwa, tak pod rządami Konstytucji kwietniowej, jak i wcześniej marcowej, zyskała pozytywną ocenę w literaturze historycznoprawnej, która zauważyła, że zapewniała ona „należyłą rozważę i zapobiegała nieprzemysłanym i pochopnym decyzjom rządu. Kazała dostosowywać wielkość zadłużenia [...] do możliwości płatniczych państwa. Obsługa długów stanowiła bowiem istotną część wydatków budżetowych. Wprowadzając jawność i kontrolę opinii publicznej wykluczała samowolę rządu przy obciążaniu państwa długami przekraczającymi bezpieczne granice dla jego gospodarki”¹⁰⁰. W doktrynie przedwojennej celnie zauważono, że rozwinięte w ustawie z dnia 2 stycznia 1936 r. niektóre uprawnienia parlamentu w dziedzinie kontroli długów państwa (*scil.* uprawnienia Komisji Kontroli Długów Państwa) wykraczały poza funkcję kontrolną i wchodziły w obręb funkcji rządzenia, mimo zastrzeżenia wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji kwietniowej, że: „Funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu”. Sporządzanie wykazu długów państwa oraz jego publikowanie należy bowiem zaliczyć do obszaru typowych czynności administracyjnych wykonywanych zazwyczaj przez ministra skarbu¹⁰¹.

W nauce prawa drugiej połowy lat 30. zdawano sobie sprawę, że oba przyjęte w systemie prawnym Konstytucji kwietniowej rodzaje kontroli parlamentu

98 Ustawa z dnia 2 stycznia 1936 r. o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad długami Państwa (Dz.U. Nr 2, poz. 3).

99 Por. M. Starzewski, *Prawo...*, s. 70–71; W. Zaklika, *Kontrola...*, s. 19 i 23.

100 M. Pietrzak, *Kontrola...*, s. 289.

101 W. Zaklika, *Kontrola...*, s. 15–18.

nad gospodarką rządu, obejmujące zatwierdzanie zamknięć rachunków państwa (absolutorium) oraz kontrolę nad długiem publicznym rządu, „nie pomnażają w znaczniejszej mierze zasobów politycznych środków oddanych Sejmowi w stosunku do Rządu. Zamykają się one w badaniu legalności odnośnych czynności, ewentualnie ich gospodarczej racjonalności, a więc do badania czy Rząd przestrzega wiążących go obowiązków. Nie nasuwają one Sejmowi możliwości ani do narzucenia Rządowi czegokolwiek ani do hamowania jego poczynań”¹⁰². Niewątpliwie ocena ta została sformułowana nie tylko na skutek egzegezy samych przepisów prawa pozytywnego, ale również na podstawie obserwacji praktyki III Republiki Francuskiej i II Rzeczypospolitej pod rządami Konstytucji marcowej, gdzie ten obszar kontroli parlamentarnej rządu traktowano czysto formalnie, na dodatek zatwierdzając zamknięcia rachunków państwa z wieloletnim opóźnieniem.

Ważną instytucją kontroli parlamentarnej rządu i podległej mu administracji, zaliczaną do obszaru kontroli następczej, jest tzw. prawo ankiety parlamentarnej, czyli powoływania **nadzwyczajnych komisji śledczych**. Istotą takich komisji jest ich wyposażenie w odpowiednie instrumenty oddziaływania politycznego i prawnokarnego, przy czym te ostatnie są właściwe dla katalogu uprawnień prokuratora i sądu (np. prawo wzywania świadków z obowiązkiem stawienia, obowiązek składania prawdziwych zeznań itp.). Cel powoływania komisji śledczych przez parlament ma wyraźnie polityczny charakter (często odbywa się to pod naciskiem opinii publicznej). Uprawnienia kontrolne w ramach ankiety parlamentarnej wyraźnie wykraczają poza rutynowy obszar działalności parlamentu i obejmują kontrolę np. organów administracji specjalnej i terenowej oraz przesłuchania osób fizycznych nie zasiadających w aparacie rządowym. Zatem parlamentarne postępowanie śledcze stanowi swoistą konkurencję dla procesu karnego (*scil.* będącego jego pierwszą fazą postępowania przygotowawczego), chociaż może zbierać materiał dowodowy na jego użytek. Polityczna proweniencja ankiety parlamentarnej powoduje, że sprawozdanie komisji śledczej ma z reguły opisową formę (nienormatywną i nie odpowiadającą formule aktu oskarżenia). Podkreśla ono nieprawidłowości działań administracji i może prowadzić do zastosowania instrumentów odpowiedzialności członków gabinetu tak politycznej, jak i konstytucyjnej¹⁰³.

Uprawnienia śledcze ciał ustawodawczych sięgają początków parlamentaryzmu angielskiego w średniowieczu. Z inspiracji angielskich korzystał niewątpliwie parlamentaryzm Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, przejmując już w końcu XVIII w. tradycję komisji śledczych. W drugiej połowie XIX w. instytucja ta znalazła swoje miejsce również w systemie parlamentarnym III Republiki Francuskiej. W Niemczech próbowano

102 M. Starzewski, *Prawo...*, s. 71.

103 H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 171–172; B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentaryzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 60–67 i 121–123.

ją zaszczyć bezskutecznie już w okresie Wiosny Ludów, ale ugruntowała się dopiero w latach Republiki Weimarskiej. Stało się to pod wpływem zrodzonej w początkach XX w. koncepcji przyznania mniejszości parlamentarnej (opozycji) prawa do zainicjowania procedury śledczej przez parlament w drodze wyłonienia specjalnej komisji, która przygotowywała sprawozdanie dla plenum¹⁰⁴. Prawo pozytywne i doktryna postrzegają zakres uprawnień komisji śledczych wąsko – tylko jako kompetencje mieszczące się w ramach funkcji kontrolnej parlamentu, jak widział to na początku XX w. Max Weber i jak ujmowano to w ówczesnych konstrukcjach ustrojowych, bądź szeroko – jako działanie w ramach interesu publicznego, jak widzą to porządki konstytucyjne niektórych państw po II wojnie światowej i część współczesnej nauki prawa¹⁰⁵.

Współczesna doktryna polska, co nie ujmuje walorów przydatności jej ustaleń dla analizy retrospektywnej rozwiązań przyjętych w II Rzeczypospolitej, upatruje cele powoływania parlamentarnych komisji śledczych w:

- dokonaniu oceny i zapewnieniu zgodności działania władzy wykonawczej z prawem i zasadami polityki określonymi przez parlament,
- zapewnieniu efektywności i gospodarności działania rządu i administracji,
- zapobieganiu przekraczania kompetencji władzy wykonawczej,
- ustaleniu odpowiedzialności ministrów i urzędników państwowych za stwierdzone nieprawidłowości,
- zapewnieniu odzwierciedlenia interesu publicznego w działalności organów administracji,
- ochronie praw i wolności jednostki¹⁰⁶.

W okresie Sejmu Ustawodawczego podstawę prawną do powoływania nadzwyczajnych komisji śledczych stanowiły ogólne przepisy regulaminu izby dotyczące komisji (art. 49–53). Komisje miały prawo wzywać na posiedzenia m.in. „przedstawicieli władz rządowych” (pojęcie bardzo szerokie, obejmujące oprócz ministrów i wiceministrów również urzędników administracji rządowej) oraz rzeczoznawców z głosem doradczym. Przepisy te stwarzały też, jak się miało okazać w praktyce, podstawę prawną do powoływania przez konstytuante doraźnych komisji śledczych. Możliwość powoływania takich komisji przewidywała następnie Konstytucja marcowa w art. 34. Kompetencja ta była uwzględniana przez większość ówczesnych konstytucji demokratycznych państw europejskich, ale w praktyce stosowano ją rzadko. Podobnie było w Polsce¹⁰⁷. W literaturze przedwojennej pisano, że powodem tego była okoliczność, iż: „Jest to środek kontrolny ciężki i drastyczny. Samo ustanowienie komisji świadczyłoby o braku zaufania do rządu, kiedy właściwie

104 Szerzej na temat historii instytucji komisji śledczej zob.: B. Banaszak, *Komisje...*, s. 25–58.

105 Ibidem, s. 114–116.

106 Idem, *Sejmowa...*, s. 117–118.

107 Zobacz A.J. Madera, *Sejmowe komisje śledcze. Polskie tradycje i doświadczenia współczesne*, Toruń 2011, s. 28–38.

funkcje, które spełnia nadzwyczajna komisja, należą do niego. [...] Izby mogą innymi środkami kontrolnymi operować. Gdy zaś chodzi o rząd, który już ustąpił to i wówczas powołanie nadz[wyczajnych] komisji byłoby posmakiem spóźnionej zemsty”¹⁰⁸. W myśl powołanego wyżej przepisu Konstytucji marcowej uprawnienie do powoływania nadzwyczajnych komisji śledczych przysługiwało wyłącznie Sejmowi. Miały być one „wyłaniane i naznaczane dla zbadania poszczególnych spraw”. Szczegółowy zakres działania i uprawnienia komisji miał *ad casum* określać Sejm w drodze uchwały. Konstytucja stanowiła jedynie, że komisjom śledczym przysługiwało prawo przesłuchiwania zainteresowanych stron oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Komisje śledcze nie były mimo to organami sądowymi, nie mogły wydawać orzeczeń w badanych sprawach, lecz jedynie składać Sejmowi stosowne sprawozdania i wnioski. Na pewne obniżenie ich rangi w systemie środków kontroli parlamentarnej wpływało to, że były ciałami doraźnymi, a nie stałymi¹⁰⁹. Uprawnienie do powoływania komisji śledczych Sejm utracił na mocy przepisów Konstytucji kwietniowej¹¹⁰.

Już w pierwszych miesiącach rządów parlamentarnych doby konstytuancy wykształciła się nie ugruntowana w pozytywnym prawie parlamentarnym **praktyka indywidualnych interwencji posłów w ministerstwach oraz centralnych i terenowych urzędach administracji rządowej** w sprawach wyborców. Po przewrocie majowym w 1926 r. władze sanacyjne zdecydowanie ukróciły ten proceder, przynajmniej w odniesieniu do posłów i senatorów opozycji. Niemniej jednak nie udało się go wyeliminować całkowicie, gdyż kontynuowali go parlamentarzyści z obozu rządowego¹¹¹.

4. Odpowiedzialność rządu

Informacje uzyskane przez parlament w toku stosowania środków kontroli bieżącej i następczej, poddane analizie oraz ocenie frakcji parlamentarnych, komisji i na plenum izb, mogą prowadzić – w przypadku krytycznych sądów o działalności rządu lub poszczególnych ministrów – do wdrażania procedur ich odpowiedzialności. W systemach parlamentarnych wykształciły się dwie podstawowe formy odpowiedzialności rządu egzekwowane przez przedstawicielstwo narodowe – konstytucyjna, zwana również prawną¹¹², oraz polityczna

108 M. Starzewski, *Prawo...*, s. 78.

109 A. Mycielski, *Polskie...*, s. 172.

110 M. Starzewski, *Prawo...*, s. 78–79; L. Krajewski, *Rząd...*, s. 485.

111 Zagadnienia tego nie roztrząsała doktryna, ale znajduje ono odbicie w prasie i memuarystyce dwudziestolecia międzywojennego – zob. przypis 74.

112 Współcześnie przez odpowiedzialność prawną rozumie się „zastosowanie sankcji przewidywanej przez prawo w związku z ujemną oceną zachowania danego podmiotu” – M. Safjan, *Odpowiedzialność [w:] Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 563.

(parlamentarna)¹¹³. Jak zauważono w doktrynie powojennej, „w swej istocie odpowiedzialność konstytucyjna zorientowana jest na praworządność, tworzenie i stosowanie prawa, zaś odpowiedzialność parlamentarna na celowość, skuteczność i użyteczność działań rządowych”¹¹⁴.

Odpowiedzialność konstytucyjna to „przewidziane prawem konstytucyjnym konsekwencje postępowania osób zajmujących wysokie stanowiska państw[owe] za naruszenie konstytucji lub innych ustaw w związku z wykonywaniem ich funkcji. Wyraża się ona w uprawnieniu jednej z izb parlamentu do postawienia tych osób w stan oskarżenia przed drugą z izb lub specjalnym trybunałem. O[dpowiedzialność] k[onstytucyjna] jest odpowiedzialnością zindywidualizowaną, przy jej określaniu niezbędne jest stwierdzenie winy, a wymierzone kary mają charakter szczególny i dotyczą tylko tego rodzaju odpowiedzialności. Celem postępowania z zakresu o[dpowiedzialności] k[onstytucyjnej] jest ujawnienie i ustalenie okoliczności związanych z popełnieniem danego czynu, napiętnowanie go w sposób czyniący zadość poczuciu sprawiedliwości oraz umocnieniu praworządności, a także podjęcie działań zapobiegawczych w stosunku do osób pełniących kierownicze funkcje państwowe”¹¹⁵. Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej upowszechniła się w większości krajów europejskich wprowadzających system parlamentarny w XIX stuleciu¹¹⁶, ale w praktyce ustrojowej była uruchamiana wyjątkowo i traktowana jako odpowiedzialność subsydiarna do odpowiedzialności politycznej¹¹⁷. Zdecydowało o tym stosunkowo łatwe, bo niesformalizowane i poddane regulacjom zwyczajowym oraz bieżącej praktyce, uruchamianie odpowiedzialności politycznej gabinetu i ministrów, podczas gdy odpowiedzialność konstytucyjna wiązała się z wejściem na drogę skomplikowanej prawnie, sformalizowanej i przede wszystkim długotrwałej procedury, której wynik (usunięcie i napiętnowanie podmiotu inkryminowanego) nie był całkowicie pewien¹¹⁸.

Odpowiedzialność polityczna jest postrzegana we współczesnej nauce prawa konstytucyjnego jako „ustalona prawnie lub zwyczajowo zasada, według

113 G.L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12, s. 4.

114 Ibidem, s. 13.

115 B. Banaszak, *Odpowiedzialność konstytucyjna* [w:] *Encyklopedia prawa...*, s. 408–409; uzupełnienia P.T.

116 Z. Kiełmiński, *Koalicje rządzące w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1984, s. 13 i n.; G.L. Seidler, *Odpowiedzialność...*, s. 6–7; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność...*, s. 35–36; E. Smoktunowicz, *Trybunał Stanu* [w:] *Wielka encyklopedia prawa...*, s. 1041.

117 M. Pietrzak, *Odpowiedzialność...*, s. 40–50; Z. Szczańska, *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych 18–19 w.* [w:] *Wiek XVIII. Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, Warszawa 1974, s. 339–354; F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce* [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Andrzeja Burdy*, Lublin 1985, s. 67–69.

118 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 342; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność...*, s. 37–39.

której osoba piastująca urząd państw[owy] obowiązana jest ustąpić lub może zostać odwołana w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią kontrolę. Istotą o[dpowiedzialności] p[olitycznej] jest ponoszenie konsekwencji za celowość, zasadność czy trafność kierunków działań podejmowanych przez osobę jej podlegającą lub podejmowanych przez podporządkowane jej jednostki organizacyjne. Przesłanką o[dpowiedzialności] p[olitycznej] może być też subiektywne przekonanie organu o niej decydującego, że z pewnych przyczyn podmiot podlegający tej odpowiedzialności nie jest bądź nie będzie w stanie podołać swoim obowiązkom. Odpowiedzialność ta zasadniczo nie ma charakteru prawnego, nie musi być w ogóle związana z jakimkolwiek naruszeniem prawa. Przy pociągnięciu do tego typu odpowiedzialności nie musi następować stwierdzenie winy, a jedyną sankcją jest usunięcie z zajmowanego stanowiska¹¹⁹. Doktryna podkreśla też, że odpowiedzialność polityczna, a raczej jej wdrożenie, jest sankcją kontroli sprawowanej przez uprawniony organ (np. parlament). Jak zauważa J. Stembrowicz, „założonym celem kontroli jest uruchomienie, a raczej możliwość uruchomienia odpowiedzialności rządu za jego postępowanie i utrzymywanie w ten sposób władzy wykonawczej w takich granicach, aby nie czuła się przeważająca nad innymi. Kontrola przeto nie musi prowadzić do pociągnięcia rządu do odpowiedzialności. Wystarczy, że grozi ona rządowi jako sankcja. Inaczej prowadzi do częstych kryzysów gabinetowych i rządów niestabilizowanych”¹²⁰.

Jeżeli organem egzekwującym odpowiedzialność polityczną rządu jest parlament (jedna lub obie izby) mówi się o **odpowiedzialności parlamentarnej**. Jak zauważył przedstawiciel doktryny powojennej, „odpowiedzialność parlamentarna wyrasta z konieczności współpracy rządu z izbami. Nie polega ona na jakimś formalnym prawie izb do obalenia rządu, ale na fakcie, że rząd nie może skutecznie działać, gdy skłócone z nim izby odmawiają poparcia i wzbraniają się dostarczać środków koniecznych do realizacji programu rządowego”¹²¹. Odpowiedzialność parlamentarna może przybierać postać odpowiedzialności indywidualnej, gdy krytyczna opinia parlamentu dotyczy konkretnego ministra, bądź solidarnej, kiedy kwestionowana jest polityka całego gabinetu lub gdy rząd poczuwa się do łączności z atakowanym ministrem i utożsamia się z jego działaniami podlegającymi krytyce¹²². W literaturze podkreśla się, że odpowiedzialność parlamentarna może przybrać postać bezpośrednią, gdy izba podejmuje uchwałę, z którą norma prawa pozytywnego bądź zwyczajowego wiąże obowiązek ustąpienia rządu lub ministra (wotum nieufności, odmowa udzielenia wotum zaufania lub absolutorium),

119 B. Banaszak, A. Preisner, *Odpowiedzialność polityczna* [w:] *Encyklopedia prawa...*, s. 409; uzupełnienia P.T.

120 J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 207.

121 G.L. Seidler, *Odpowiedzialność...*, s. 12.

122 A. Preisner, *Odpowiedzialność parlamentarna* [w:] *Encyklopedia prawa...*, s. 409.

oraz postać pośrednią, gdy parlament blokuje możliwość działania ministra lub gabinetu, odrzucając przedłożony przezeń projekt ustawy, dokonując skreślenia określonej kwoty z preliminarza budżetowego lub działając w inny sposób, który w ocenie egzekutywy uniemożliwia jej realizację podejmowanych zamierzeń¹²³.

Najbardziej wyrazistą formą pociągania rządu lub ministra do odpowiedzialności parlamentarnej jest zastosowanie instytucji **wotum nieufności**, przez które w doktrynie współczesnej rozumie się w uchwałę parlamentu, podjętą na wniosek uprawnionej liczby deputowanych, wyrażającą brak zaufania lub dezaprobatę dla działalności rządu bądź ministra, powodującą zwykle ich ustąpienie. Wniosek w sprawie uchwalenia wotum nieufności może wynikać z negatywnej oceny działalności gabinetu lub ministra bądź ze zmieniających się układów partyjno-koalicyjnych¹²⁴.

Odpowiedzialność egzekutywy zakładały wszystkie trzy konstytucyjne systemy ustrojowe II Rzeczypospolitej w okresie funkcjonowania parlamentu (w latach 1919–1939).

W systemie ustrojowym Małej konstytucji z 1919 r. zarówno Naczelnik Państwa, jak i rząd ponosili odpowiedzialność za sprawowanie swych urzędów przed Sejmem. Zrównanie przesłanek i zakresu odpowiedzialności głowy państwa z rządem określono w doktrynie powojennej jako kuriozalne w świetle „teoretycznych założeń systemu parlamentarnego”¹²⁵. Odpowiedzialność ta miała charakter łączny (podwójny), bowiem każdy akt państwowy Naczelnika wymagał kontrasygnaty właściwego ministra. Użycie przez Małą konstytucję zwrotu o odpowiedzialności Naczelnika Państwa i rządu „za sprawowanie urzędu” zostało zinterpretowane w doktrynie przedwojennej jako poddanie obu tych podmiotów zarówno odpowiedzialności politycznej, jak i konstytucyjnej, w formach indywidualnej i solidarnej¹²⁶. Teza ta w odniesieniu do odpowiedzialności konstytucyjnej wydaje się o tyle wątpliwa, że nosiła ona cechy zbliżone do odpowiedzialności karnej, która bez dokładnego

123 M. Starzewski, *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3, s. 369–370; G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza...*, s. 100–101; B. Leśnodorski, *Parlamentaryzm w Polsce*, Kraków 1947, s. 109; J. Stembrowicz, *Parlament...*, s. 185; Z. Kiełmiński, *Współczesny...*, s. 83–85.

124 B. Banaszak, *Wotum nieufności* [w:] *Encyklopedia prawa...*, s. 860; A. Preisner, *Wotum nieufności* [w:] *Słownik...*, s. 149; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność...*, s. 31–33.

125 J. Stembrowicz, *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1977, nr 2, s. 44.

126 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 67. Tezę tę, ale odwołując się do okoliczności nie rozróżniania przez Małą konstytucję obu rodzajów odpowiedzialności i reguł logiki, podtrzymują również m.in.: M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 49–50; Z. Witkowski, *Status...*, s. 55; D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 13, Łódź 1983, s. 193; R. Mojak, *Instytucja...*, cz. 1, s. 236 oraz M.M. Lipska, *Urząd ministra w latach 1918–1939. Podstawy prawne*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2009, t. XIX, nr 1, s. 226. Tymczasem „nie rozróżnianie” to nie to samo co występujący w uchwale z dnia 20 lutego 1919 r. brak regulacji.

uprzedniego określenia jej przedmiotu i formuły procesowej prowadziłyby, przy próbie egzekwowania, do naruszenia podstawowych zasad liberalno-demokratycznego porządku prawnego¹²⁷. Należy więc przyjąć, że milczenie przepisów Małej konstytucji w kwestii rodzajów odpowiedzialności egzekutywy, w konfrontacji z ogólnymi zasadami odpowiedzialności konstytucyjnej, daje podstawę do zastosowania reguły wykładni: *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Pociąganie zaś egzekutywy do odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej) w świetle przepisów Małej konstytucji nie budzi poważniejszych wątpliwości. Miała ona charakter solidarny i indywidualny. Indywidualną odpowiedzialność polityczną ponosił również Naczelnik Państwa. Odpowiedzialność gabinetu i Naczelnika nosiła charakter solidarny. Ponadto usytuowanie obu członów egzekutywy w jednakowej pozycji do Sejmu oznaczało dodatkowe osłabienie gabinetu w stosunku do konstytuandy, gdyż nie mógł on w razie konfliktu z nią liczyć na wsparcie głowy państwa, która nie dysponowała środkami równoważącymi odpowiedzialność parlamentarną, np. w postaci weta ustawodawczego lub rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji¹²⁸.

Na gruncie normatywnym Konstytucji marcowej, w oparciu o kryterium środków prawnych egzekwowania odpowiedzialności egzekutywy, można mówić o odpowiedzialności parlamentarnej¹²⁹ i konstytucyjnej rządu oraz ministrów, a także konstytucyjnej i karnej prezydenta (art. 51, 56, 58–59). Już w pierwszych latach II RP zauważono jednak trafnie, że odpowiedzialność konstytucyjna była kwalifikowaną formą odpowiedzialności karnej¹³⁰. Dodatkowym argumentem na rzecz tej tezy jest okoliczność, iż ustawa zasadnicza z 1921 r. nie posługiwała się wprost terminem *odpowiedzialność karna*.

Część doktryny zdaje się utożsamiać przyjętą na gruncie Konstytucji marcowej odpowiedzialność parlamentarną rządu i ministrów z odpowiedzialnością polityczną jako taką¹³¹. Tymczasem Konstytucja nie posługiwała się pojęciem odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów, lecz stosowała

127 Dostrzega problem, acz nie rozwija go Z. Witkowski, *Status...*, s. 55.

128 M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 50; Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, „*Studia Iuridica. Towarzystwo Naukowe w Toruniu*”, t. XVIII, z. 1, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 21; J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003, s. 13.

129 S. Starzyński uważał określenie „odpowiedzialność parlamentarna” za niezbyt trafne, „gdyż odpowiedzialność bywała zwykle oznaczaną wedle rodzaju przewinienia, za które się odpowiada, a nie wedle organu, który do niej pociąga” – *Konstytucja państwa polskiego*, Lwów 1921, s. 40.

130 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 343.

131 Tak m.in. K.W. Kumaniecki, *Ustrój polityczny Polski. Konstytucja kwietniowa i system wyborczy (sejmowy, senacki, prezydencki)*, Kraków 1937, s. 43; W. Skrzydło, *Problem...*, s. 278; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 69 i 286; P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 12; J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 205; J. Kmiciewicz, *Instytucja Prezesa Rady Ministrów pod rządami Konstytucji marcowej w latach 1921–1926*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis*” 1988, No 911, Prawo CL, s. 104; P. Leszczyński, *Konstytucyjna regulacja statusu Rady*

kwalifikowany podmiotowo termin *odpowiedzialność parlamentarna* (art. 58), która jest tylko jednym z rodzajów odpowiedzialności politycznej, powiązanym z sankcją w postaci konieczności ustąpienia z urzędu całego gabinetu bądź pojedynczych jego członków na skutek uchwalenia wotum nieufności¹³². Nie wykluczało to stosowania przez parlament całej gamy środków odpowiedzialności politycznej pośredniej. W parlamentarystyce zachodnioeuropejskiej instytucja odpowiedzialności politycznej rządu miała na ogół charakter zwyczajowy i obejmowała wyrażenie krytycznego bądź negatywnego stosunku parlamentu do działań rządu przez zastosowanie bogatego katalogu środków z zakresu kontroli egzekutywy¹³³. W doktrynie określano ją w związku z tym jako odpowiedzialność faktyczno-polityczną, jako że polegała na pośrednim wyrażeniu przez parlament krytycznego stanowiska wobec rządu¹³⁴, bądź jako moralno-polityczną, gdyż oznaczając dyskredytację poczynań rządu lub ministra, wskazywała na konieczność jego ustąpienia nie ujętą w formalną postać obowiązku prawnego¹³⁵. Podkreślano też, że odpowiedzialność parlamentarną w ujęciu Konstytucji marcowej (ale również i kwietniowej, o czym będzie mowa niżej) można uznać za odpowiedzialność prawno-polityczną¹³⁶.

W przypadku uchwalenia przez Sejm wotum nieufności rządowi lub ministrowi rząd nie mógł znaleźć oparcia w głowie państwa, która w innych systemach ustrojowych dysponowała alternatywą – udzielić dymisji gabinetowi (ministrowi) lub rozwiązać parlament. Takie ujęcie relacji egzekutywy i legislatury spotkało się w doktrynie przedwojennej z krytyką¹³⁷. Na gruncie pierwotnego brzmienia Konstytucji marcowej rozwiązanie Sejmu nie wchodziło w praktyce w rachubę, gdyż prezydent mógł co prawda formalnie doń się uciec, ale musiał uzyskać na to zgodę 3/5 ustawowej liczby członków Senatu (art. 26 ust. 1 zdanie drugie). Zważywszy na okoliczność, że skład polityczny Senatu był zbliżony do Sejmu oraz na to, że wraz z rozwiązaniem izby niższej wygasaly także mandaty senatorów, rozwiązanie parlamentu było

Ministrów w II Rzeczypospolitej [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej...*, s. 219; Z. Witkowski, *Status...*, s. 61.

132 Termin *wotum nieufności* miał charakter doktrynalny, bowiem zarówno Konstytucja marcowa, jak i kwietniowa nie posługiwały się nim, uciekając się do zwrotu opisowego: „Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu” (art. 58 zdanie drugie konstytucji z 1921 r.) bądź „Sejm (...) może zażądać ustąpienia Rządu lub Ministra” (art. 29 ust. 1 i odpowiednio art. 31 ust. 2 lit. a Konstytucji z 1935 r.).

133 Por. M. Starzewski, *Od sejmowładztwa...*, s. 10; idem, *Z zagadnień...*, s. 369; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 339. Częściowa konstytucjonalizacja odpowiedzialności parlamentarnej rządu i ministrów występowała przed I wojną światową w ustawach zasadniczych III Republiki Francuskiej z 1875 r. oraz Królestwa Belgii z 1831 r. – por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 286.

134 M. Starzewski, *Prawo...*, s. 80; A. Mycielski, *Polskie...*, s. 172–173.

135 S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 39–40; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 340. Drugi z cytowanych autorów uważał jednak, że obowiązek taki w sensie prawnym istniał.

136 M. Starzewski, *Prawo...*, s. 80.

137 Por. np. M. Starzewski, *Prawo...*, s. 80–82.

możliwością bardziej teoretyczną niż praktyczną. Tę zachwianą równowagę przywracała w znacznym stopniu nowela sierpniowa. W nowym brzmieniu art. 26 ust. 2 Konstytucji znalazł się bowiem przepis stanowiący, że prezydent może rozwiązać, na wniosek Rady Ministrów, Sejm i Senat przed upływem kadencji bez potrzeby uzyskania zgody izby wyższej¹³⁸.

W myśl przepisów Konstytucji marcowej odpowiedzialność rządu i ministrów obejmowała działania własne, podległych ministrom urzędników oraz akty rządowe prezydenta RP (art. 43–46, 56–57, 62 ust. 1). Ministrowie ponosili odpowiedzialność solidarną za swe działania w Radzie Ministrów – „za ogólny kierunek działalności rządu” – oraz indywidualną „za działalność w urzędzie [...] zarówno za zgodność tej działalności z konstytucją i innymi ustawami Państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki”, co było logicznym następstwem konstrukcji ustrojowej urzędu ministra jako członka kolegiального organu władzy i zarazem monokratycznego, naczelnego organu administracji publicznej¹³⁹. Tak określona odpowiedzialność obejmowała kryteria legalności i celowości działania ministrów, podległych im urzędników oraz Prezydenta RP¹⁴⁰.

Odpowiedzialność solidarna Rady Ministrów była pochodną przyjętej przez Konstytucję marcową zasady solidarności działania rządu, jako podstawy systemu parlamentarno-gabinetowego¹⁴¹. Doktryna rozróżniała dwa aspekty solidarności działania rządu – solidarność bezwzględną, możliwą tylko w przypadku gabinetów jednopartyjnych, oraz względną, charakterystyczną dla rządów koalicyjnych. W przepisach ustawy zasadniczej z 1921 r. przyjęto zasadę solidarności względnej, dopuszczając odpowiedzialność indywidualną ministrów obok kolegiальной całego gabinetu. Spotkało się to z krytyką ówczesnej doktryny, która uważała odpowiedzialność indywidualną ministrów za rozwiązanie prowadzące do osłabienia spójności i jednolitości politycznej Rady Ministrów, a więc za konstrukcję sprzeczną z naturą parlamentaryzmu i niepożądaną z uwagi na sprawność funkcjonowania aparatu państwowego¹⁴².

Konstytucja marcowa nie określała precyzyjnie zakresu przedmiotowego i „sposobu urzeczywistnienia” odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów,

138 Zob. A. Mycielski, *Polskie...*, s. 175–177; J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 95.

139 M.M. Lipska, *Urząd...*, s. 233.

140 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 260–261 i 331–336; M. Rostworowski, *Polskie...*, s. 89. S. Starzyński uważał, że rząd ponosił odpowiedzialność solidarną i indywidualną po prostu „za politykę prezydenta” – *Konstytucja...*, s. 40 oraz *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928, s. 91–92.

141 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 300–301.

142 Ibidem, s. 301–305. Podzielał to zdanie pod koniec lat 20. również J. Kunczewicz, *Przebudowa. Rzecz o życiu i ustroju Polski*, Lublin 1990, s. 203–204. Doktryna powojenna stanęła jednak w obronie indywidualnej odpowiedzialności ministrów, podkreślając, że przyjęto ją w Konstytucji marcowej za konstytucjami m.in. III Republiki Francuskiej z 1875 r., Republiki Weimarskiej z 1919 r. oraz Prus z 1920 r. – M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 208.

odsyłając w tym względzie do ustawy zwykłej (art. 59 ust. 1). Z brzmienia art. 56 i 57 ustawy zasadniczej wynika tylko, że ministrowie ponosili odpowiedzialność konstytucyjną w oparciu o te same przesłanki, które odnosiły się do odpowiedzialności parlamentarnej i obejmowały kryteria legalności i celowości¹⁴³. Zapowiadana w art. 59 ust. 1 Konstytucji ustawa zwykła regulująca materialnoprawne i formalne kwestie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów (wspomniana wyżej ustawa o Trybunale Stanu) została wydana 27 kwietnia 1923 r.¹⁴⁴, a jej rozwiązania były wzorowane na ustawie austriackiej z 1867 r.¹⁴⁵ Charakterystyczne było przyjęcie w ustawie z 27 kwietnia 1923 r. w odniesieniu do przedmiotowego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej (w ślad za postulatami części doktryny i praktyki) formuły rozszerzonej tej odpowiedzialności, bo rozciągniętej na działania nie tylko nielegalne, ale również formalnie zgodne z prawem, kwalifikowane jednak jako narażające państwo na niebezpieczeństwo lub wyrządzające interesom państwa znaczną szkodę¹⁴⁶. Ustawa zasadnicza z 1921 r. stanowiła, że: „Minister nie może uchylić się od odpowiedzialności konstytucyjnej przez zrzeczenie się urzędu” (art. 59 ust. 3) oraz że prezydent nie może zastosować prawa łaski wobec ministrów „zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm” (art. 47 ust. 2). Drugie ograniczenie wprowadzono w celu zapobieżenia zniweczeniu przez głowę państwa efektywności postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁴⁷.

Obok regulacji poświęconych formie egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej rządu i ministrów Konstytucja marcowa określała również w podstawowych zarysach tryb pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej. Minister mógł być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej „tylko przez Sejm uchwałą, powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów” (art. 59 ust. 2). Tak więc prawo stawiania ministrów w stan oskarżenia przysługiwało wyłącznie izbie niższej, która procedowała w takich sprawach przy podwyższonym kworum i podejmowała uchwałę kwalifikowaną większością głosów. Przyczynę tych obostrzeń proceduralnych, występujących również w innych konstytucjach europejskich tamtego czasu, doktryna przedwojenna upatrywała w subsydiarnej, a przez to nadzwyczajnej naturze tego rodzaju odpowiedzialności. Konsekwencją podjęcia uchwały stawiającej ministra w stan oskarżenia było jego natychmiastowe zawieszenie w sprawowaniu urzędu. Doktryna nie miała przy tym wątpliwości, że do odpowiedzialności konstytucyjnej mogły być pociągane nie tylko osoby aktualnie sprawujące funkcje urzędowe, ale

143 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 353; G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza...*, s. 100.

144 Szczegółowe omówienie jej przepisów na tle unormowań Konstytucji marcowej przedstawia J. Zaleśny, *Odpowiedzialność...*, s. 17–73.

145 Ibidem, s. 18; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność...*, s. 59.

146 Por. J. Salecki, *Konstytucja...*, s. 31–32; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność...*, s. 38–40 i 59–60; J. Zaleśny, *Odpowiedzialność...*, s. 49–50.

147 M. Pietrzak, *Odpowiedzialność...*, s. 44–45.

również te, które wcześniej je utraciły, np. na skutek pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej bądź w inny sposób. Oznaczało to, że oba rodzaje odpowiedzialności się nie wykluczały i że zastosowanie odpowiedzialności politycznej nie wyłączało również konstytucyjnej w bliższej bądź nawet dalszej przyszłości¹⁴⁸. Sięgnięcie do samej odpowiedzialności konstytucyjnej, przynajmniej czasowo (poprzez zawieszenie) odsuwało zaś funkcjonariusza od sprawowania urzędu oraz oznaczało, w przypadku skazania, i tak definitywne usunięcie go ze stanowiska, co było celem głównym i bezpośrednim zastosowania instytucji odpowiedzialności parlamentarnej, przynoszącym ponadto napiętnowanie oskarżonego ministra.

Ustawa zasadnicza z 1921 r. postanawiała, że organem orzekającym w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej był – specjalnie ustanowiony w tym celu – Trybunał Stanu. W kwestiach szczegółowego określenia zasad postępowania przed trybunałem Konstytucja odsyłała do ustawy zwykłej (art. 51 ust. 2 i art. 59 ust. 3). W oparciu o przepisy powołanej wyżej ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej dzielono przed wojną na dwa stadia – sejmowe oraz przed Trybunałem¹⁴⁹. Literatura historycznoprawna wyróżnia tych stadiów trzy – przygotowawcze, jurysdykcyjne i wykonawcze¹⁵⁰.

W przepisach Konstytucji kwietniowej obie instytucje odpowiedzialności rządu poddano znacznie bardziej szczegółowej reglamentacji niż w ustawie zasadniczej z 1921 r., a ponadto znacząco przebudowano ich konstrukcje ustrojowe. Główną zmianą było wyłączenie Prezydenta RP nie tylko spod odpowiedzialności politycznej, jak było poprzednio, ale również spod odpowiedzialności konstytucyjnej i wszystkich pozostałych rodzajów odpowiedzialności, o ile były one związane z aktami urzędowymi głowy państwa, a więc z wszelką działalnością wynikającą ze sprawowania urzędu (art. 15 ust. 1). Ustawa zasadnicza z 1935 r. przewidywała cztery rodzaje odpowiedzialności rządu i jego członków – polityczną, parlamentarną, konstytucyjną oraz karną, określając je podmiotowo (tak w odniesieniu do podmiotów jej podlegających, jak i uprawnionych do jej egzekwowania)¹⁵¹. Należy jednak zaznaczyć, że Konstytucja kwietniowa, podobnie jak poprzedniczka, nie posługiwała się formalnie pojęciem odpowiedzialności karnej i nie oddzielała jej od odpowiedzialności konstytucyjnej, ale jej występowanie w świetle wykładni ustawy zasadniczej nie budzi wątpliwości doktryny¹⁵².

148 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 285 i 349–351.

149 M. Rostworowski, *Polskie...*, s. 92.

150 J. Zalesny, *Odpowiedzialność...*, s. 52.

151 A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Łwów–Warszawa 1935, s. 48.

152 Odpowiedzialności karnej członków rządu w przepisach Konstytucji kwietniowej nie dostrzegaliśmy w ogóle jeden z jej twórców – B. Podoski, który wyróżniał na jej gruncie odpowiedzialność rządu: „polityczną – za celowość działania – przed Prezydentem Rzeczypospolitej, konstytucyjną – za akty bezprawne – przed Prezydentem Rzeczypospolitej

W świetle przepisów Konstytucji kwietniowej Prezes Rady Ministrów i ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną przed prezydentem, wyraźnie wysuniętą na plan pierwszy przed parlamentarną (art. 28)¹⁵³. Ponieważ Konstytucja nie określała przesłanek tej odpowiedzialności, w doktrynie przedwojennej sformułowano pogląd, że obejmowała ona kolektywną działalność rządu oraz indywidualną premiera i ministrów w zakresie powierzonych im obowiązków¹⁵⁴. Konsekwencją odpowiedzialności politycznej była – wyrażona *expressis verbis* – możliwość odwołania ze stanowiska „w każdym czasie”. Doktryna II RP stała na stanowisku, że odwołanie rządu, premiera lub ministra przez prezydenta następuje na zasadzie swobodnego uznania i bez uwzględniania stanowiska większości parlamentarnej¹⁵⁵. Wypada się zatem zgodzić z tezą wysuniętą w literaturze powojennej, że: „Wprowadzona przez [...] konstytucję odpowiedzialność polityczna rządu przed prezydentem osłabiała zależność gabinetu od izb ustawodawczych. Rząd musiał ustąpić, gdy tracił zaufanie głowy państwa”¹⁵⁶.

Odpowiedzialność parlamentarną na gruncie przepisów ustawy zasadniczej z 1935 r. ponosiły trzy podmioty – rząd (*scil.* Rada Ministrów), Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie (art. 29 ust. 1, art. 30 ust. 1)¹⁵⁷. Konstytucja przypisywała zdolność jej egzekwowania obu izbom parlamentu, działającym sukcesywnie. Doktryna przedwojenna twierdziła jednak celnie, że uprawnienie to w istocie przysługiwało izbie niższej, gdyż Senat brał udział jedynie (i tylko ewentualnie) w rozstrzygnięciu o wniosku żądającym „ustąpienia rządu lub ministra”, który został zgłoszony i uchwalony wcześniej w Sejmie¹⁵⁸. Równocześnie ta rozszerzona zdolność podmiotowa została poddana poważnym

oraz Izbami Ustawodawczymi, wreszcie parlamentarną – przed Sejmem”, B. Podolski, *Rola Prezydenta Rzplitej i Rządu w nowej konstytucji* [w:] S. Car, B. Podolski, *Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 38.

153 Zdaniem L. Krajewskiego odpowiedzialność polityczna rządu przed prezydentem nie pozbawiała gabinetu samodzielności „w sprawach rządzenia” oraz możliwości ustalania własnej linii politycznej w myśl art. 25 ust. 3 i 4 w zw. z art. 11 Konstytucji – *Rząd...*, s. 484.

154 W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 271. Zdanie to podziela m.in. E. Zwierchowski, *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 56. R. Mojak twierdzi, że rząd odpowiadał przed prezydentem za: 1) ogólny kierunek swej polityki, 2) kierunek działalności poszczególnych ministrów oraz 3) działalność podległych ministrom organów – *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–1935. Część 2*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1990, Sectio G, vol. XXXVII, nr 9, s. 128.

155 S. Wertheim pisał, że: „Rząd jest w zasadzie odbiciem dążeń i poglądów Prezydenta. Istnienie rozbieżności między nimi jest faktycznie nie do pomyślenia, bo w takim wypadku Prezydent Rząd odwoła” – *Akt...*, s. 208. Zob. też. J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, t. XXX, s. 169.

156 D. Górecki, *Prezydent...*, s. 148.

157 E. Zwierchowski, wyłącznie na podstawie art. 29 ust. 1 Konstytucji, przy pominięciu art. 30 ust. 1, zgłasza wątpliwość odnośnie do objęcia odpowiedzialnością parlamentarną osoby Prezesa Rady Ministrów – *Prezydent...*, s. 56.

158 Por. M. Starzewski, *Prawo...*, s. 83; C. Berezowski, *Sejm...*, s. 14.

ograniczeniom proceduralnym (art. 29 ust. 2–4 i art. 46 ust. 2 lit a), niewątpliwie mającym na celu zniechęcanie izb ustawodawczych do stawiania żądania „ustąpienia rządu lub ministra”¹⁵⁹. Nie ukrywający prosanacyjnych sympatii przedstawiciel doktryny przedwojennej zauważał, że Konstytucja kwietniowa znosiła wprowadzony ustawą zasadniczą z 1921 r. obowiązek ustąpienia rządu lub ministra oraz obowiązek prezydenta udzielenia im dymisji na skutek podjęcia przez Sejm uchwały o wotum nieufności. „W obecnej konst[ytucji] polskiej – pisał – odpowiedzialność polityczna traci swe niebezpieczne dla równowagi ustroju ostrze, nie dodaje też jednak niczego istotnego do uprawnień izb. Jest tylko balastem obciążającym tekst konstytucji. Dla organizowanego zresztą przez Konstytucję kwietniową systemu rządów gabinetowych pod arbitrażem głowy państwa, utrzymanie lub skreślenie w tekście ustępów o odpowiedzialności parlamentarnej nie posiada znaczenia bardziej istotnego”¹⁶⁰.

Odpowiedzialność parlamentarna rządu, choć Konstytucja kwietniowa nie stanowiła o tym *expressis verbis* – odmiennie niż poprzedniczka – miała charakter solidarny i indywidualny¹⁶¹. W doktrynie przedwojennej zauważono jednak, że: „Konstrukcja konstytucyjna Rządu utrudnia w dużej mierze uniezależnienie [*scil.* oddzielenie – P.A.T.] odpowiedzialności ministra od odpowiedzialności szefa Rządu”, bowiem „żądanie ustąpienia z Rządu ministra, którego działalność nie nasunęła zastrzeżeń ze strony premiera, byłoby pośrednim wyrazem ujemnej opinii Sejmu o wypełnianiu przez szefa Rządu poruczonych mu zadań kierowniczych. Dlatego też w praktyce żądanie takie groziłoby wywołaniem przesilenia rządowego”¹⁶². Regulacje Konstytucji kwietniowej odnoszące się do przesłanek odpowiedzialności parlamentarnej rządu i ministrów zmierzały, w porównaniu z przepisami ustawy zasadniczej z 1921 r., do ograniczenia przedmiotu tej odpowiedzialności i były próbą jej racjonalizacji, wypływającą z doświadczeń praktyki okresu poprzedzającego jej uchwalenie¹⁶³. Konstytucja z 1935 r. nie podtrzymała przyjętej w 1921 r. zasady poddania solidarnej odpowiedzialności parlamentarnej rządu i indywidualnej ministrów za akty urzędowe prezydenta RP. Wobec wydzielenia w przepisach Konstytucji zespołu dyskrejonalnych (nie wymagających kontrasygnaty) uprawnień głowy państwa (art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 2) należy

159 B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 37.

160 M. Starzewski, *Prawo...*, s. 83. Por. też C. Berezowski, *Sejm...*, s. 14–15; uzupełnienie P.T.

161 Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 271; M. Starzewski, *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 2, s. 246.

162 L. Krajewski, *Rząd...*, s. 490.

163 S. Car, uzasadniając ten zabieg ustrojowy, mówił w czasie prac nad projektem konstytucji zgłoszonym przez BBWR w Sejmie III kadencji, że „projekt Bloku [...] pragnie zwęzić ramy odpowiedzialności politycznej do granic niezbędnych do wykonywania kontroli parlamentu, a nie jego władztwa nad rządem” – *Referat [...] o Rządzie i odpowiedzialności Rządu*, „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1, s. 64.

przyjąć, że sfera ta nie była objęta zakresem przedmiotowym odpowiedzialności parlamentarnej rządu¹⁶⁴. Z kolei luka prawna pomijająca odpowiedzialność za kontrasygnowane akty głowy państwa mogła być interpretowana rozmaicie, zarówno jako jej dopuszczenie¹⁶⁵, zgodnie ze zwyczajową zasadą wykształconą w parlamentarystyce zachodnioeuropejskim, jak też jako jej wykluczenie.

W myśl przepisów Konstytucji z 1935 r. członkowie rządu mogli być pociągani do odpowiedzialności konstytucyjnej „za umyślne naruszenie konstytucji lub innego aktu ustawodawczego dokonane w związku z urzędowaniem”¹⁶⁶. Określenie to odpowiada przyjmowanej we współczesnej doktrynie związanej definicji deliktu konstytucyjnego. Warto jednak podkreślić, że w porównaniu z systemem prawnym Konstytucji marcowej zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej został istotnie zawężony, jako że ministrowie nie mieli już ponosić odpowiedzialności za własne czyny nieumyślne, działania lub zaniechania mieszczące się w ogólnym kierunku działalności i polityki rządu, zawinione przez siebie działania i zaniechania Rady Ministrów i innych członków rządu oraz za działania podległych sobie organów¹⁶⁷.

Organem orzekającym w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów był, podobnie jak w poprzednim stanie konstytucyjnoprawnym, Trybunał Stanu. Jego ustrój odbiegał jednak zasadniczo od konstrukcji ustrojowej przyjętej w 1921 r. Tym razem stawał się on organem złożonym wyłącznie z czynnych sędziów zawodowych, pozbawionym udziału czynnika społecznego¹⁶⁸. Konstytucja kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, określała zarys postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. Mimo istotnych różnic w porównaniu z systemem ustrojowym Konstytucji marcowej aktualne pozostaje stanowisko literatury historycznoprawnej dzielące to postępowanie na trzy stadia – przygotowawcze, jurysdykcyjne i wykonawcze¹⁶⁹. Ustawa zasadnicza z 1935 r. nie określała sankcji, jakim mieli podlegać premier i ministrowie pociągnięci do odpowiedzialności konstytucyjnej. Nie było też jasne, czy w trakcie trwania postępowania mieli być oni zawieszani w piastowaniu urzędu, czy też z niego ustępować na skutek uprzedniego podjęcia uchwały o wotum nieufności. Luki te wypełniła w poważnym stopniu,

164 M. Starzewski, *Kilka...*, s. 247.

165 Tak ibidem, s. 245 oraz L. Krajewski, *Rzqd...*, s. 489.

166 M. Starzewski (*Kilka...*, s. 248) pisał, że zawężenie przesłanek odpowiedzialności konstytucyjnej do winy umyślnej było ograniczeniem pozornym, a nie bardzo istotnym, jak sądził W. Komarnicki (*Ustrój państwowy Polski...*, s. 274), gdyż nie sposób sobie wyobrazić naruszenia konstytucji z winy nieumyślnej. Wina nieumyślna zachodziłaby – zdaniem Starzewskiego – tylko wówczas, gdyby minister nie znał konstytucji i wiążących go aktów ustawodawczych. Gdyby nawet tak było, to i tak nie uniknąłby odpowiedzialności, bo obowiązywała powszechna zasada *Ignorantia iuris nocet*.

167 B. Winiarski, *My i oni...*, s. 28–29; A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 74; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 274; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 73.

168 C. Berezowski, *Sejm...*, s. 15.

169 J. Zaleśny, *Odpowiedzialność...*, s. 153–158.

rozwijając przy okazji ramowe przepisy proceduralne Konstytucji w tym zakresie, ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu, którą wydano mimo braku formalnej delegacji konstytucyjnej.

5. Uwagi końcowe

Obserwowana bacznie w doktrynie przedwojennej i powojennej konstrukcja parlamentarnej kontroli rządu w prawie ustrojowym II Rzeczypospolitej lat 1919–1939 przeszła daleko idącą ewolucję. Punktem wyjścia była szeroka recepcja związanych z nią instytucji zwyczajowych wykształconych w parlamentarystyce zachodnioeuropejskiej, mająca miejsce w okresie prowizorium konstytucyjnego lat 1919–1922, przy równoczesnym najszerszym w całym międzywojniu zakresie uprawnień kontrolnych parlamentu w stosunku do egzekutywy, które obejmowały obydwaj jej człony naraz, czyli rząd i Naczelnika Państwa. Drugi etap rozwoju regulacji prawnej funkcji kontrolnej parlamentu – zapoczątkowany formalnie uchwaleniem Konstytucji marcowej, ale przypadający na okres formalnego jej stosowania od schyłku 1922 r. do końca kwietnia 1935 r. – cechuje daleko posunięta reglamentacja na poziomie ustawy zasadniczej z 1921 r. i rozwijającego jej przepisy części ustawodawstwa zwykłego. Na etapie tym uciekano się – podobnie jak w okresie poprzednim – do bardzo szerokiej gamy instrumentów kontroli parlamentarnej, których zakresem objęty był przede wszystkim rząd, przy ograniczonej do minimum (wąsko określona przedmiotowo odpowiedzialność konstytucyjna) ingerencji w sferę działania głowy państwa. Omawiany etap posiada wyraźną cezurę wewnętrzną w postaci przewrotu majowego i noweli sierpniowej z 1926 r. Pierwsze z wymienionych wydarzeń rzutuje na zmianę praktyki ustrojowej w zakresie funkcji kontrolnej parlamentu, której zasadnicze kierunki znajdują jurydyczny wyraz w połowie lat 30. w przepisach Konstytucji kwietniowej. Częściowa nowelizacja ustawy zasadniczej zaś, dokonana 2 sierpnia 1926 r. w imię racjonalizacji systemu parlamentarnego, nie wniosła istotnych (w zakresie formalnym) przewartościowań do prawa kontroli parlamentarnej, ponieważ obóz sanacyjny – uciekający się w praktyce do modelu rządów pozaparlamentarnych, nawet po uzyskaniu jesienią 1930 r. większości mandatów w obu izbach – manifestacyjnie kontestował pryncypia ustrojowe systemu prawnego Konstytucji marcowej. Ostatni, trzeci etap ewolucji przepisów dotyczących kontroli parlamentarnej rządu, obejmujący lata 1935–1939 i zapoczątkowany wejściem w życie Konstytucji kwietniowej, oznacza – wraz z odrzuceniem zasady parlamentarystyki – odejście od hegemonii kontrolnej Sejmu, podział uprawnień z tego zakresu między prezydenta i parlament oraz znaczącą (chciałoby się rzec, *ad minimum*) redukcję uprawnień kontrolnych izb ustawodawczych.

Bibliografia

Źródła

- Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1920–1936.
Regulamin obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r., Senat RP. Okres I.
Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. zmieniony uchwałą z 29 listopada 1938 r. [w:] *Sejm i Senat 1938–1943*, oprac. Scriptor (L. Zieleniewski), Warszawa 1939, s. 37–82.
Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1922, Druki.
Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1922, Sprawozdania stenograficzne.
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Okres I (1922–1927), Druki.
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Okres III (1930–1935), Druki.
Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Okres I (1922–1927), Sprawozdania stenograficzne.
Tymczasowy Regulamin Senatu uchwalony dnia 5 października 1935 r. [...] [w:] *Sejm i Senat 1938–1943*, oprac. Scriptor (L. Zieleniewski), Warszawa 1939, s. 335–384.

Prasa

- „Kurier Polski” 1922.

Piśmiennictwo

- Ajnienkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.
Banaszak B., *Komisje śledcze we współczesnym parlamentaryzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
Banaszak B., *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
Berezowski C., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.* [w:] *Pamiętnik III-go (X) Zjazdu Prawników Polskich Katowice – Kraków 5–8 XI 1936, część 1: wstępna*, Warszawa 1937.
Car S., *Referat... o Rządzie i odpowiedzialności Rządu*, „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1.
Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1935.
Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. II, wyd. 2, Warszawa 1933.
Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999.
Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
Deryng A., *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1.
Encyklopedia prawa, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 1999.
Exposé premierów polskich 1918–2001, oprac. B. Sygit, Toruń 2001.

- Garlicki L., *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1997.
- Górecki D., *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 13, Łódź 1983.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, wyd. 2, Łódź 1995.
- Górecki D., *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, P. Sarnecki (red.), Kraków 2006.
- Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932.
- Grzybowski K., *Demokracja francuska*, Kraków 1947.
- Gwiżdż A., *Interpelacja i procedury podobne w burżuazyjnym prawie państwowym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 4.
- Gwiżdż A., *Kontrola parlamentarna polityki zagranicznej*, cz. 1, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 6.
- Gwiżdż A., *Prawo interpelacji posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11.
- Jaworski W.L., *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921. Prawa Państwa Polskiego – Zeszyt II A*, Kraków 1921.
- Kiełmiński Z., *Koalicje rządzące w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1984.
- Kiełmiński Z., *Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny*, Warszawa 1977.
- Kijowski M., *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919–2003)*, Rzeszów 2004.
- Kmiciewicz J., *Instytucja Prezesa Rady Ministrów pod rządami Konstytucji marcowej w latach 1921–1926*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1988, No 911, Prawo CL.
- Komarnicki W., *O immunitacie interpelacji parlamentarnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 14.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922 reprint: Warszawa 2008.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, wyd. 2, Wilno 1937.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Warszawa 1934.
- Kraczkowski R., *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994.
- Kraczkowski R., *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007.
- Krajewski L., *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 9.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- Kudej M., *Kilka uwag o rezolucjach Sejmu* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, M. Kudej (red.), Katowice 1999.
- Kumaniecki K.W., *Ustrój polityczny Polski. Konstytucja kwietniowa i system wyborczy (sejmowy, senacki, prezydencki)*, Kraków 1937.
- Kuncewicz J., *Przebudowa. Rzecz o życiu i ustroju Polski*, Lublin 1990.
- Langrod J.S., *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, t. XXX.

- Leszczyński P., *Konstytucyjna regulacja statusu Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, P. Sarnecki (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Leśnodorski B., *Parlamentaryzm w Polsce*, Kraków 1947.
- Lipska M.M., *Urząd ministra w latach 1918–1939. Podstawy prawne*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2009, t. XIX, nr 1.
- Madera A.J., *Sejmowe komisje śledcze. Polskie tradycje i doświadczenia współczesne*, Toruń 2011.
- Majkowski A., *Uwagi ogólne o technice prac parlamentarnych*, Warszawa 1937.
- Makowski J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924.
- Miller A., *Parlamentarny rząd* [w:] Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. II, Warszawa 1930.
- Mojak R., *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–1935. Część 1*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1989, Sectio G, vol. XXXVI, nr 19; *Część 2*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1990, Sectio G, vol. XXXVII, nr 9.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947.
- Orłowski W., *Funkcja kontrolna* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło (red.), Lublin 1998.
- Pajdała H., *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001.
- Paszkudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Lwów–Warszawa 1935.
- Paszkudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.*, Lwów–Warszawa 1926.
- Peretiatkowicz A., *Nowa konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, z. 2.
- Pietrzak M., *Kontrola długów państwa w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1985, t. XXXVII, z. 2.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Podoski B., *Rola Prezydenta Rzplitej i Rządu w nowej konstytucji* [w:] S. Car, B. Podoski, *Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.
- Rostworowski M., *Polskie prawo polityczne*, oprac. T. Sikora i M. Śliwiński, Kraków 1927.
- Różycki S., *L'Influence du Constitutionnalisme Français sur la Constitution Polonaise du 17 Mars 1921*, Paris 1930.
- Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, reprint: Warszawa 2015.
- Salecki J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 roku. Z komentarzem*, Łódź 1932.
- Sarnecki P., *Konstytucja Marcowa na tle konstytucji współczesnych (w siedemdziesiątą rocznicę)*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 3.
- Szcząska Z., *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych 18–19 w.* [w:] *Wiek XVIII. Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, Warszawa 1974.

- Seidler G.L., *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12.
- Seidler G.L., *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948; reprint: Lublin 2000.
- Siemieński F., *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce* [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Andrzeja Burdy*, Lublin 1985.
- Siemieński J., *O polityce o państwie i obywatelu wiadomości co najważniejsze*, Warszawa 1922.
- Skrzydło W., *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej* [w:] *Polska w Europie. Studia historyczne*, H. Zins (red.), Lublin 1968.
- Słownik języka polskiego PWN*, t. I, A–K, wyd. 5, Warszawa 1988.
- Słownik wiedzy o Sejmie*, A. Preisner (red.), Warszawa 1995.
- Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
- Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.
- Starzewski M., *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 2.
- Starzewski M., *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego 1919–16 stycznia 1934)*, Kraków 1934.
- Starzewski M., *Prawo polityczne. Część 3. Tom II: Morfologia i kompetencje Sejmu*, Kraków 1936.
- Starzewski M., *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3.
- Starzyński S., *Konstytucja państwa polskiego*, Lwów 1921.
- Starzyński S., *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928, reprint Warszawa 2010.
- Stembrowicz J., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Stembrowicz J., *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1977, nr 2.
- Szerer M., *Interpelacje przeciw demokratyzmowi*, cz. 2, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 24.
- Tusiński P.A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008.
- Wertheim S., *Akt ustawodawczy, jego zakres i moc obowiązująca w świetle konstytucji polskiej z 23 IV 1935*, „Głos Prawa” 1936, nr 4–6.
- Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000.
- Winiarski B., *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, „Studia Iuridica. Towarzystwo Naukowe w Toruniu”, t. XVIII, z. 1, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Witkowski Z., *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego* [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, A. Bałaban (red.), Kraków 2002.

- Witkowski Z., *Zakres recepcji konstytucjonalizmu francuskiego III Republiki w Konstytucji marcowej (art. 25, 26, 39–53)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo” 1985, z. 156.
- Zaklika W., *Kontrola parlamentarna nad długami Państwa w Polsce*, „Przegląd Ekonomiczny” 1939.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.
- Zieleniewski L., *Regulamin Senatu na tle regulaminów oraz praktyki izb ustawodawczych w Polsce i innych państwach*, t. I–II, Warszawa 1933.
- Znamierowski Cz., *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.
- Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.

Akty prawne

- Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 19, poz. 226. Uchwała Sejmu z dnia 13 lutego 1920 r. uzupełniająca Uchwałę Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r., Dz.U. Nr 17, poz. 84.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 78, poz. 442.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.
- Dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa z 7 lutego 1919 r., Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 14, poz. 183.
- Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, Dz.U. Nr 51, poz. 314 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 września 1922 r. o kontroli nad długami Państwa, Dz.U. Nr 89, poz. 805.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. Nr 59, poz. 415.
- Ustawa z dnia 2 stycznia 1936 r. o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad długami Państwa, Dz.U. Nr 2, poz. 3.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. Nr 56, poz. 403.

Kontrola parlamentarna rządu w systemach ustrojowych II Rzeczypospolitej w dyskursie polskiej doktryny przedwojennej i współczesnej

Streszczenie

II Rzeczpospolita Polska implementowała w pierwszych latach niepodległości znaczącą część dorobku parlamentaryzmu zachodnioeuropejskiego w zakresie funkcji kontrolnej egzekutywy (rządu). O ile na Zachodzie uprawnienia kontrolne parlamentu w stosunku do rządu podlegały w większości regulacji prawnozwyczajowej, o tyle w Polsce i innych państwach odrodzonych lub powstałych w Europie po I wojnie światowej gros z nich stało się przedmiotem regulacji prawnopoztywnej na poziomie konstytucji, ustaw zwykłych i/lub regulaminów parlamentarnych. W Polsce w tym zakresie stosunkowo

dużą rolę odgrywało prawo i zwyczaj kształtowane w drodze praktyki parlamentarnej. W okresie II Rzeczypospolitej obowiązywały następujące po sobie trzy systemy ustrojowo-konstytucyjne – tzw. Małej konstytucji z 1919 r., Konstytucji marcowej z 1921 r. (od grudnia 1922 r.) oraz Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Kontrola rządu przez parlament rozwinięta była w najszerszym zakresie w okresie tzw. rządów parlamentarnych, tj. w latach 1919–1926. Po zamachu majowym rozpoczął się, widoczny głównie w obszarze praktyki ustrojowej i parlamentarnej, proces stopniowego ograniczania funkcji kontrolnej parlamentu, który znalazł swoje ostateczne określenie prawne w przepisach ustawy zasadniczej z kwietnia 1935 r. Funkcja kontrolna parlamentu sprawowana była zrazu przez Sejm Ustawodawczy, a następnie od końca 1922 r. przez Sejm i Senat (ten drugi w stosunkowo skromnym zakresie). Z uwagi na kryterium czasu podejmowania działań kontrolnych kontrolę parlamentarną rządu dzielono w doktrynie przedwojennej na wstępną i następną (następczą). Doktryna powojenna, w ślad za stanowiskiem sformułowanym w nauce niemieckiej w drugiej połowie XIX w., wyróżniła też kontrolę bieżącą. Realizacja funkcji kontrolnej parlamentu w II RP obejmowała bardzo bogaty katalog narzędzi (środków) oddziaływania na rząd. Doktryna przedwojenna porządkowała je według kryterium czasu podejmowania działań kontrolnych bądź ich celowości. Po II wojnie światowej, w oparciu o kryterium systemowe, wyróżniono zwykle (debata plenarna nad polityką rządu, zapytania i interpelacje poselskie) oraz poszerzone (powoływanie stałych i nadzwyczajnych komisji parlamentarnych, posiadających m.in. kompetencje kontrolne lub śledcze) środki kontroli, a także ustawową kontrolę wstępną (uchwalanie budżetu, wyrażanie zgody na ratyfikacje umów międzynarodowych i wydawanie niektórych aktów administracyjnych), które to narzędzia są charakterystyczne dla systemów parlamentarnych zakładających przewagę parlamentu nad rządem. W innym ujęciu instrumenty kontroli parlamentarnej podzielono (na gruncie Konstytucji marcowej) na środki kontroli tradycyjne (interpelacje, komisje śledcze, absolutorium, kontrola długów państwa, zawiązywanie czasowego ograniczenia praw i wolności obywatelskich) i wynikające z zasad parlamentarno-gabinetowej formy rządów (debata nad *exposé* premiera, zadawanie pytań, wysłuchiwanie przedstawicieli rządu na plenum i w komisjach, uchwalanie rezolucji) oraz na sankcje stosowane w wyniku kontroli (m.in. pociąganie rządu i poszczególnych ministrów do odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej). W doktrynie i praktyce parlamentarnej największe różnice zdań w odniesieniu do charakteryzowanej problematyki wywoływały i wywołują po dzień dzisiejszy, oprócz zagadnień systematyzujących, takie kwestie, jak: zakres i narzędzia wstępnej kontroli parlamentarnej, kontrola ustawodawstwa dekretowego, zakres i skutki interpelacji i zapytań parlamentarnych, nadzwyczajne komisje śledcze, odpowiedzialność polityczna i parlamentarna oraz konstytucyjna egzekutywy.

Słowa kluczowe: funkcja kontrolna, kontrola parlamentarna rządu, Mała konstytucja z 1919 r., Konstytucja marcowa z 1921 r., Konstytucja kwietniowa z 1935 r., prawo pozytywne, prawo zwyczajowe, zwyczaj parlamentarny, praktyka parlamentarna, narzędzia (środki) kontroli rządu, *exposé* premiera, wotum zaufania, wotum nieufności, interpelacje, absolutorium, komisje śledcze, rezolucje parlamentarne, kontrola ustawodawstwa dekretowego, zapytania parlamentarne, wysłuchiwanie ministra, kontrola długów państwa, odpowiedzialność polityczna rządu, odpowiedzialność parlamentarna rządu, odpowiedzialność konstytucyjna rządu

The parliamentary control of the government in the constitutional systems of the II Republic in the discourse of the Polish pre-war and contemporary doctrine

Abstract

The Second Republic of Poland implemented in the first years of independence a significant part of the achievements of Western European parliamentarism with regard to the control function of the executive (government). While in the West the parliament's powers of scrutiny over the government were mostly subject to regulation by ordinary law, in Poland and other states revived or established in Europe after World War I, the bulk of them became the subject of legal regulation at the level of constitutions, ordinary laws and/or parliamentary rules of procedure. In Poland, law and customs shaped through parliamentary practice played a relatively large role in this regard. During the Second Republic, there were three consecutive constitutional systems in force – the so-called Little Constitution of 1919, the March Constitution of 1921. (since December 1922) and the April Constitution of 1935. The control of the government by parliament was developed to the fullest extent during the period of so-called parliamentary rule, i.e. in the years 1919–1926. After the May coup began, visible mainly in the area of political and parliamentary practice, the process of gradual reduction of the control function of parliament, which found its final legal definition in the provisions of the Basic Law of April 1935. The control function of parliament was exercised at first by the Legislative Sejm, and then, from the end of 1922, by the Sejm and the Senate (the latter to a relatively modest extent). With regard to the criterion of the timing of control activities, parliamentary control of the government was divided in pre-war doctrine into preliminary and subsequent (follow-up). The post-war doctrine, following the position formulated in German science in the second half of the 19th century, also distinguished current control. Implementation of the parliament's control function in the Second Republic included a very rich catalog of tools (means) of influencing the government. The pre-war doctrine organized them according to the criterion of the timing of control measures or their expediency. After World War II, based on the systemic criterion, ordinary (plenary debate on government policy, parliamentary inquiries and interpellations) and extended (appointment of standing and extraordinary parliamentary committees with, among other things, controlling or investigative powers) means of control were distinguished, as well as statutory preliminary control (passing the budget, giving consent to the ratification of international agreements and issuing certain administrative acts), which tools are characteristic of parliamentary systems assuming the supremacy of parliament over the government. In another view, the instruments of parliamentary control were divided (on the basis of the March Constitution) into traditional means of control (interpellations, committees of inquiry, discharge, control of state debts, approval of temporary restrictions on civil rights and freedoms) and those arising from the principles of the parliamentary-cabinet form of government (debate on the prime minister's exposé, asking questions, hearing government representatives in plenary and in committees, passing resolutions), as well as sanctions applied as a result of control (such as holding the government and individual ministers politically and constitutionally accountable). In doctrine and parliamentary practice, the greatest differences of opinion with regard to the characterized issues arose and continue to this day, in addition to systematizing issues, such issues as the scope and tools of preliminary parliamentary control, the control of decree legislation, the scope and

effects of parliamentary interpellations and questions, extraordinary committees of inquiry, political and parliamentary and constitutional responsibility of the executive branch.

Keywords: oversight function, parliamentary control of the government, Small Constitution of 1919, March Constitution of 1921, April Constitution of 1935, positive law, custom law, parliamentary custom, parliamentary practice, government control tools (means), Prime Minister's *exposé*, vote of confidence, vote of no confidence, interpellations, discharge, investigative committees, parliamentary resolutions, control of decree legislation, parliamentary inquiries, hearing of the minister, State debt control, political responsibility of the government, parliamentary accountability of the government, constitutional responsibility of the government