

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(7)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.7.49-59

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

MATEUSZ DOLIŃCZYK

mateuszdolinczyk@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3996-9359>

## Parlamentarna kontrola organów administracji publicznej na przykładzie interwencji poselskich i senatorskich oraz ich quasi-władczych aspektów

*Parliamentary Control of Public Administration Bodies on the Example  
of Parliamentary Interventions and Their Quasi-Imperious Aspects*

### Wprowadzenie

Prawidłowe funkcjonowanie organów administracji publicznej stanowi bardzo ważny element właściwego działania całego państwa. Należy zauważyć, że istotne miejsce zajmuje tu kontrola, która jest jedną z podstawowych kwestii związanych z istnieniem i działaniem różnego rodzaju instytucji czy organów. Jej znaczenie wyraźnie wzrosło w obliczu współczesnych wyzwań społecznych, politycznych czy gospodarczych, a zapewnienie prawidłowego oraz skutecznego funkcjonowania administracji było i jest jednym z priorytetów dla rządzących w krajach na całym świecie. W systemach demokratycznych, w których zasada trójpodziału władzy odgrywa bardzo istotną rolę, istnieje potrzeba skonstruowania i ciągłego ulep-

szania mechanizmów, które zagwarantują nie tylko prawidłowe i efektywne, lecz także uczciwe i przejrzyste działanie wspomnianej administracji. Na szczególne znaczenie takich mechanizmów zwracał uwagę C. Znamierowski, według którego „w dobrze urządzonym państwie całą strukturę ciała rządzącego przenikać powinna zasada nieufności, a na niej powinien być oparty szeroko rozgałęziony system urzędów kontrolnych”<sup>1</sup>. Bardzo ważną funkcję w kontekście kontrolowania i związanego z nim szerszego nadzorowania pełnią organy wchodzące w skład władzy ustawodawczej, których podstawowym zadaniem – poza tworzeniem prawa – jest właśnie sprawowanie kontroli nad innymi podmiotami i instytucjami działającymi w ramach państwa. Kluczowe jest ustalenie zakresu takiej kontroli i ewentualnych możliwości imperatywnego wpływania legislatywy na podmioty kontrolowane.

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy interwencja poselska i senatorska, należąca do kontrolnych uprawnień przysługujących Sejmowi i Senatowi RP, a w tym przypadku deputowanym zasiadającym w izbach, stanowi jedynie element zwykłej kontroli, czy może pozwala na swego rodzaju quasi-władcze wpływanie na kontrolowane organy administracji publicznej. Wydaje się, że wskazane uprawnienie pozwala, szczególnie pod kątem praktycznym, na wywieranie imperatywnego nacisku na jednostki podlegające kontroli. Na potrzeby przeprowadzenia pełnej analizy wskazanego zagadnienia konieczne będzie odniesienie się, przy pomocy metody dogmatyczno-prawnej, do przepisów prawnych dotyczących omawianej kompetencji, a także do zagrożeń związanych z praktycznymi aspektami zbyt dużej ingerencji w sferę aktywności podmiotu podlegającego kontroli.

## Sposoby definiowania kontroli i nadzoru

Przed przejściem do szczegółowej analizy interwencji poselskich i senatorskich należy odnieść się do samego rozumienia pojęć kontroli i nadzoru. Konieczne w tym kontekście jest wskazanie kilku definicji występujących w doktrynach prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego.

Doktryna prawa administracyjnego podkreśla, że kontrola powinna składać się głównie z podejmowania działań mających na celu ustalenie stanu faktycznego, a także z przeprowadzenia weryfikacji, oceny odkrytych faktów oraz sformułowania odpowiednich wniosków lub zaleceń pokontrolnych, bez władczego wpływania na podmiot kontrolowany<sup>2</sup>. J. Starościk określa ją jako „obserwowanie,

<sup>1</sup> C. Znamierowski, *Elementarne wiadomości o państwie*, [w:] *Elita, ustroj, demokracja. Pisma wybrane*, Warszawa 2001, s. 138.

<sup>2</sup> Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne, cz. 2: Instytucje ogólne*, Kraków 2001, s. 216.

ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciw zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej”<sup>3</sup>. Według J. Staryszaka „kontrola oznacza zwykle stwierdzenie, porównanie danej czynności z oznaczonym planem i nic więcej. Z chwilą, gdy następuje wkraczanie, kończy się zwykła kontrola, a zaczyna nadzór”<sup>4</sup>. Analizując te definicje, a także inne definicje z doktryny prawa administracyjnego<sup>5</sup>, wyraźnie widać odróżnienie działalności kontrolnej od działalności nadzorczej, cechującej się wywieraniem imperatywnego wpływu na jednostkę kontrolowaną.

Zmierzając w kierunku wyjaśnienia rozumienia kontroli w doktrynie prawa konstytucyjnego, trzeba zaznaczyć, że wskazane zostaną definicje dwóch bardzo ważnych dla podjętego tu tematu pojęć kontroli i kontroli parlamentarnej<sup>6</sup>. Jedną z przykładowych definicji pojęcia kontroli określa, że jest to „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 ewentualnych przyczyn niezgodności i przedstawienie wyników tego ustalenia odpowiedniemu podmiotowi”<sup>7</sup>. Jak widać, jest ona podobna do przytoczonych już definicji. Na gruncie prawa konstytucyjnego omawiany termin może mieć jednak trochę szerszy, ustrojowy charakter, do wskazanych wyżej elementów kontroli często dodaje się bowiem – co istotne z punktu widzenia tematu artykułu – również element władztwa (nadzoru), przejawiający się w możliwości ewentualnego merytorycznego wpływania na decyzje czy sprawy<sup>8</sup>.

Przechodząc do specyficznej kontroli parlamentarnej<sup>9</sup>, trzeba wskazać, że jest to zbiór kompetencji kontrolnych przysługujących legislatywie, które polegają

<sup>3</sup> J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

<sup>4</sup> J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 63.

<sup>5</sup> Por. np. E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 174; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 139.

<sup>6</sup> Według J. Jagielskiego (*Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 98) kontrola parlamentarna jest „bez wątpienia bardzo istotnym elementem systemu kontroli administracji, ponieważ jej obiektem jest przede wszystkim rząd i podporządkowane mu struktury administracyjne”.

<sup>7</sup> U. Kalina-Praszczyk (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 327.

<sup>8</sup> Por. M. Chmaj, A. Rakowska-Trela, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020, s. 51–52; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 144 i n.

<sup>9</sup> Związane jest to z tym, że kontrola taka jest wykonywana przez izby parlamentu, czyli przez jedne z najważniejszych organów państwa w systemie parlamentarno-gabinetowym. Por. np. M. Chmaj, A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 51; M. Stębelki, *Kontrola sejmowa w polskim prawie*

na zbieraniu informacji o działalności kontrolowanego, analizowaniu danych, a także ich ocenianiu oraz – w zależności od wyników oceny – na wyrażaniu opinii i kierowaniu ewentualnych wniosków pokontrolnych<sup>10</sup>. Jest to węższy sposób rozumienia kontroli parlamentarnej. W doktrynie wyróżnia się jeszcze sposób szerszy, który poza wskazanymi wyżej elementami zawiera również możliwość władczego oddziaływania na kontrolowanego<sup>11</sup>. Niekiedy pojęcie to jest definiowane także jako możliwość sprawowania kontroli wobec organów znajdujących się też poza egzekutywą<sup>12</sup>. Analiza szerszego rozumienia kontroli pozwala na stwierdzenie, że odpowiada ono nadzorowi, dlatego na potrzeby dalszych rozważań pojęcie nadzoru będzie zamiennie stosowane z pojęciem kontroli w znaczeniu szerszym lub kontroli *sensu largo*.

Jak wynika z powyższych definicji omawianego terminu, kontrola wykonywana przez parlament może cechować się władczym oddziaływaniem na kontrolowanego. Nie oznacza to jednak, że każde uprawnienie kontrolne przysługujące władzy ustawodawczej powinno służyć sprawowaniu kontroli w znaczeniu szerszym. Związane jest to z różnymi celami i zastosowaniami takich kompetencji, które nie mogą przy tym zbyt mocno ingerować w sferę działań organu podlegającego procedurze kontrolnej.

## Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej a kontrola administracji

Analizę możliwości quasi-władczego wykorzystywania interwencji poselskich i senatorskich należy poprzedzić krótką analizą pozycji prawnej oraz kompetencyjnej izb parlamentu w kontekście możliwości sprawowania kontroli w znaczeniu węższym i szerszym. Jak wiadomo, w Rzeczypospolitej Polskiej występuje bikameralizm nierównorzędny, który oznacza, że jedna z izb legislatury jest silniejsza od drugiej. W Polsce to Sejm jest organem silniejszym, natomiast Senat jest organem słabszym. Przejawia się to m.in. tym, że zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP<sup>13</sup> to właśnie pierwsza z tych izb jest uprawniona do sprawowania kontroli nad Radą Ministrów, a tym samym do sprawowania funkcji kontrolnej rozumianej jako zbiór,

---

konstytucyjnym, Warszawa 2012, s. 32; M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 56.

<sup>10</sup> Por. P. Czarny, *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 282; J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 206.

<sup>11</sup> Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 168.

<sup>12</sup> Por. np. H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 39–40; J. Kuciński, *op. cit.*, s. 206.

<sup>13</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

charakteryzujących się określonym stopniem ogólności, kompetencji kontrolnych obejmujących istotną sferę aktywności państwa, mających swoją podstawę w Konstytucji. Zawiera ona wiele uprawnień kontrolnych, z których jedno można zaliczyć do kontroli *sensu stricto*, a inne – do kontroli *sensu largo*.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy Senat został całkowicie pozbawiony możliwości kontrolowania innych podmiotów. Oczywiście odpowiedź jest negatywna. Wprawdzie Senat nie sprawuje konstytucyjnej funkcji kontrolnej, ale jest częścią legislatury, której jedną z podstawowych kompetencji jest właśnie sprawowanie kontroli nad innymi organami państwa. Ponadto z uwagi na przedstawicielski charakter Senat powinien interesować się sprawami ważnymi dla Narodu<sup>14</sup>, a w ich ramach kwestią właściwego funkcjonowania państwa i jego administracji. Należy przy tym podkreślić, że – w przeciwieństwie do Sejmu – druga izba nie posiada oddzielnej funkcji kontrolnej, a jedynie pewne pojedyncze kompetencje o charakterze kontrolnym.

Prezentowane zagadnienie jest przedmiotem szerszych sporów w doktrynie<sup>15</sup>, ale nie wydaje się, by na potrzeby niniejszego artykułu konieczna była bardziej złożona analiza tych kwestii. Wystarczy przyjąć, że Senat RP nie został wprost pozbawiony prawa do sprawowania kontroli<sup>16</sup>, dlatego może posiadać pewne uprawnienia pozwalające mu na podejmowanie takich aktywności.

### Interwencje poselskie i senatorskie a ich quasi-władczy wpływ na organy administracji publicznej

Przechodząc do analizy wybranego prawa reprezentantów Narodu zasiadających w Sejmie i Senacie RP, czyli prawa do występowania z interwencjami poselskimi i senatorskimi, należy na początku przyjrzeć się prawnemu uregulowaniu tych kwestii. Przepis odnoszący się do nich znajduje się w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>17</sup>, której art. 20 m.in. określa, że poseł lub senator ma prawo podjąć – w wykonywaniu swoich obowiązków – interwencję w określonych podmiotach dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać

<sup>14</sup> B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 561.

<sup>15</sup> Na przykład P. Sarnecki (*Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6) przypisywał Senatowi uprawnienia kontrolne, natomiast L. Garlicki (*Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6) wskazywał pewne „błędy” w rozumowaniu tego pierwszego. Według H. Zięby-Załućkiej (*op. cit.*, s. 100–101) Senat pełni funkcję kontrolną.

<sup>16</sup> Jest to tzw. elastyczna wykładnia ustawy zasadniczej.

<sup>17</sup> Dz.U. 1996, nr 73, poz. 350, z późn. zm.

się z tokiem jej rozpatrywania. Wskazane podmioty są zobowiązane najpóźniej w ciągu 14 dni powiadomić posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym ostatecznie ją załatwić. Kierownicy wymienionych organów są obowiązani niezwłocznie przyjąć posła lub senatora, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, oraz udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy. Jak widać, omawiane uprawnienia posłów i senatorów zostały określone w jednym przepisie, co oznacza, że większość dalszych rozważań będzie jednocześnie odnosić się do interwencji poselskich i senatorskich.

Na początku pojawia się pytanie, czym tak naprawdę jest ta „interwencja”. Z uwagi na brak definicji legalnej należy spojrzeć na definicje językowe. Słowniki języka polskiego określają interwencję jako „włączenie się, wtrącenie się w jakąś sprawę; wywieranie na kogoś wpływu w celu uzyskania określonego efektu”<sup>18</sup> lub jako „wywieranie lub wywarcie wpływu na bieg spraw, np. po to, by komuś pomóc lub by zapobiec konfliktom”<sup>19</sup>. Jak można zauważyć, wskazane definicje określają, że interwencja wiąże się ze swego rodzaju wywarcie wpływu na kogoś lub na bieg sprawy. Dlatego też należy sprawdzić, czy charakterystyczne dla językowego rozumienia omawianego terminu wywieranie wpływu można zaobserwować także w interwencjach poselskich i senatorskich.

Interwencja polega na podjęciu przez parlamentarzystę odpowiednich działań mających na celu uzyskanie informacji związanych z tokiem rozpatrywania sprawy przez określony organ lub załatwienie takiej sprawy<sup>20</sup>. W tym kontekście warto odnieść się do podmiotów, w których deputowani mogą podjąć interwencję. Zgodnie z art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora są to organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakłady lub przedsiębiorstwa państwowe, organizacje społeczne oraz jednostki gospodarki niepaństwowej. Jak widać, katalog podmiotów jest dość szeroki. Dalsze rozważania będą się jednak odnosić tylko do administracji publicznej, rozumianej jako zespół podmiotów, w tym organów publicznych, zorganizowanych w określoną strukturalną, powiązaną ze sobą całość, zajmujący się administrowaniem, czyli różnego rodzaju działaniami publicznymi, będącymi wykonywaniem funkcji administracyjnej rozumianej w sposób węższy – jako samo wykonywanie prawa, albo w sposób szerszy – jako zarządzanie, organizowanie życia społecznego, w czym zawiera się wykonywanie prawa<sup>21</sup>. Definicję organu administracji publicznej można znaleźć

<sup>18</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Warszawa 1978, s. 802.

<sup>19</sup> M. Bańko (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2007, s. 137.

<sup>20</sup> Por. P. Uziębło, *Komentarz do art. 20, [w:] Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 281 i n.

<sup>21</sup> Por. J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 16.



w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.c.<sup>22</sup>. Jest to jednak definicja bardzo szeroka, która – jak się wskazuje w doktrynie – „wykracza daleko poza organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (...). Wydaje się, że takie ukształtowanie ma swoje uzasadnienie, chodzi o to, by nie zamykać drogi do uznania za organ administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym jakiegokolwiek podmiotu, który na podstawie prawa mógłby wykonywać funkcje publiczne”<sup>23</sup>. Należy w tym kontekście dodać, że na potrzeby omawianego zagadnienia trzeba pojęcie to zawęzić do najważniejszych organów administracji państwowej i samorządowej.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, trzeba stwierdzić, że przepis o interwencjach wprost nie określa możliwości podejmowania imperatywnych działań przez parlamentarzystów. Należy zaznaczyć, że posłowie, a tym bardziej senatorowie, nie są odgórnie uprawnieni do podejmowania działań władczych, nadzorczych, które znacznie wychodzą poza zakres typowej kontroli. Możliwość wywierania wiążącego nacisku na inne organy nie można domniemywać – musi być ona przewidziana przez przepisy regulujące uprawnienia Sejmu i Senatu<sup>24</sup>, w tym uprawnienia zasiadających w nich deputowanych, ale regulacja odnosząca się do interwencji nie należy do takich przepisów. Trzeba uznać, że „normatywnie określona pozycja posła<sup>25</sup> w ramach interwencji pozwala mu się uważać za lepiej lub gorzej poinformowanego obserwatora, a nie podmiot odgrywający rolę sprawczą”<sup>26</sup>. W związku z tym mogłoby się wydawać, że interwencje poselskie i senatorskie nie mogą wiązać się z jakimkolwiek władczym oddziaływaniem na kontrolowane podmioty. Pojawia się jednak pytanie, czy pewnych quasi-władczych elementów nie można by dostrzec w praktycznych aspektach wykorzystywania tego uprawnienia. Nawiązując do wcześniejszych uwag, z których wynika, że interwencja może być definiowana jako wywieranie na kogoś wpływu w celu uzyskania określonego efektu, można wyobrazić sobie sytuację, w której poseł lub senator chcący uzyskać korzystne i szybkie rozstrzygnięcie podejmie próbę takiego wpłynięcia na organ administracji publicznej. W efekcie organ ten, pod wpływem interwencji, mógłby zobowiązać się do załatwienia sprawy i w dalszej kolejności rozstrzygnąłby ją w sposób zgodny z wolą parlamentarzysty w celu uniknięcia ewentualnych negatywnych politycznych konsekwencji, których

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168, z późn. zm.).

<sup>23</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 5*, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2007, s. 79.

<sup>24</sup> Por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 352.

<sup>25</sup> W kontekście tematu artykułu – również senatora.

<sup>26</sup> D. Wasiak, K. Wygoda, *Interwencja poselska – instytucja konieczna, zbędna czy szkodliwa? Próba udzielenia odpowiedzi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 317.

wystąpienia mógłby się obawiać<sup>27</sup>. W skrajnych i całkowicie nieuzasadnionych w demokratycznym systemie sytuacjach, gdyby z interwencją wystąpił np. ważny poseł, jeden z liderów większości parlamentarnej, wtedy podmiot piastujący stanowisko w organie administracji publicznej mógłby mieć uzasadnione obawy co do odwołania go z pełnionej funkcji w przypadku sprzeciwienia się woli parlamentarzysty wyrażonej w toku interwencji. Odnosząc się do samego sposobu załatwienia sprawy, mowa o zgodnym z prawem jej rozstrzygnięciu<sup>28</sup>, które jednak przez swego rodzaju – nawet domniemany – „nacisk” może zostać dokonane np. znacznie szybciej niż w przypadku takich samych lub bardzo podobnych spraw, ale w których parlamentarzysta nie wystąpił z interwencją. Pomocny w takim wywieraniu nacisku na kontrolowanego może być również fakt, że posłowie i senatorowie nie muszą rejestrować czynności podejmowanych w ramach interwencji. W związku z tym istnieje dodatkowa „pokusa” do nadużyć i tym samym do wpływania na organ, spowodowana realnym brakiem możliwości zweryfikowania czynności deputowanego.

We wskazanych przypadkach można dostrzec pewne elementy władcze, choć lepiej nazwać je „quasi-władczymi” z uwagi na fakt, że nie wynikają one wyłącznie z samego przepisu odnoszącego się do interwencji, który jest przepisem dość ogólnym i pozwalającym na swobodną interpretację możliwości ich wykorzystania. Istotne w tym kontekście są także praktyka stosowania tego uprawnienia, prawna pozycja deputowanych zasiadających w izbach, relacje z innymi organami państwa, a nawet w pewnym sensie oczekiwania wyborców. Pojawia się wobec tego pytanie, czy takie działania mieszczą się w typowej kontroli parlamentarnej i czy nie są one sprzeczne z jej istotą. Odpowiedź nie jest jednak prosta z uwagi na wspomniane już różnice poglądów w doktrynie. Niektórzy teoretycy uważają, że aktywność kontrolna parlamentu nie powinna wiązać się z władczym oddziaływaniem na kontrolowanego<sup>29</sup>, natomiast inni akceptują, że może być to część aktywności kontrolnej<sup>30</sup>. Wydaje się jednak, że z uwagi na fakt, iż istotną rolę w quasi-władczym wykorzystywaniu interwencji odgrywa praktyka, a nie same przepisy prawne, to takie imperatywne aspekty interwencji należy ocenić negatywnie. Mimo że podkreślają one wspomnianą już pozycję parlamentarzystów w polskim systemie polityczno-prawnym, to pozaprawne, imperatywne oddzia-

<sup>27</sup> Zagrożenie wystąpienia konsekwencji może zależeć od tego, czy jest to interwencja deputowanego z ugrupowań rządzących, czy też z opozycji.

<sup>28</sup> Gdyby organ rozstrzygający sprawę został w jakiś sposób „zmuszony” przez posła lub senatora do załatwienia jej w sposób niezgodny z prawem, wtedy należałoby uznać, że parlamentarzysta dopuścił się rażącego przekroczenia swoich uprawnień.

<sup>29</sup> Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 116–117; A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001.

<sup>30</sup> Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 147.



ływanie na podmioty kontrolowane może skutkować powstaniem „autorytarnych zapędów” legislatywy, a także doprowadzić do istotnego zachwiania lub nawet kompletnego załamania stosunków między parlamentem a organami administracji publicznej. W związku z powyższymi uwagami dotyczącymi omawianej instytucji trzeba zgodzić się z poglądem, według którego kontroli – w kontekście interwencji – nie należy łączyć z możliwością wpływania na kontrolowanego<sup>31</sup>. Warto dodać, że omawiana kompetencja powinna być jedynie formą uzyskiwania informacji<sup>32</sup>, a nie formą sprawowania szerszego nadzoru wobec organu administracji, do którego poseł lub senator wystąpił z interwencją.

### Zakończenie

Przedstawione rozważania miały na celu zaprezentowanie najważniejszych aspektów quasi-władczego wpływania na organy administracji publicznej przez posłów i senatorów wykorzystujących interwencje zaliczane do ich kompetencji kontrolnych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że przepisy odnoszące się do interwencji poselskich i senatorskich nie uzasadniają twierdzenia, iż uprawnienie to może być wykorzystywane przez parlamentarzystów do quasi-władczego wywierania nacisku na kontrolowane podmioty. Sytuacja wygląda jednak nieco inaczej, gdy do prawnych aspektów omawianej kompetencji dołączy się spojrzenie na praktyczne możliwości jej wykorzystywania oraz na pozycję deputowanych zasiadających w izbach polskiego parlamentu. Wtedy też można uznać, że interwencje poselskie i senatorskie mogą wiązać się z niejako imperatywnym naciskiem na organy administracji publicznej podlegające kontroli parlamentarnej wykonywanej przy użyciu tego uprawnienia. Wydaje się jednak, że jest to działanie dość ryzykowne, które z quasi-władczego wpływania, uzasadnianego niekiedy przez samych parlamentarzystów wolą wyborców i chęcią załatwienia także ich spraw, może stać się bezprawnym przekroczeniem uprawnień reprezentantów Narodu.

Należy stwierdzić, że imperatywne oddziaływanie na organy administracji publicznej za pomocą interwencji nie jest właściwym sposobem wykorzystywania tego uprawnienia, szczególnie że przysługuje ono również senatorom, którzy nie posiadają nawet funkcji kontrolnej. Oznacza to, że wykracza ono poza założenia kontroli wykonywanej przez senatorów, ale i posłów, którzy wychodzą w ten spo-

---

<sup>31</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997*, Warszawa 2000, s. 259–260.

<sup>32</sup> Por. M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 18.

sób poza zakres typowej kontroli. Dlatego konieczne wydaje się wprowadzenie pewnych zmian w przepisach ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora odnoszących się do interwencji. Mogłyby się one przejawiać m.in. w konieczności szerokiego rejestrowania wszelkich działań podejmowanych przez parlamentarzystów w toku występowania z interwencjami, co istotnie ograniczyłoby taką swego rodzaju nadzwyczajną swobodę posłów i senatorów w korzystaniu z tego uprawnienia.

## Bibliografia

- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.
- Banaszak B. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bańko M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2007.
- Chmaj M., Rakowska-Trela A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020.
- Czarny P., *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *Prawo administracyjne*, cz. 2: *Instytucje ogólne*, Kraków 2001.
- Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kalina-Praszczyńska U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Martysz C., *Komentarz do art. 5*, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2007.
- Preisner A. (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
- Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Warszawa 1978.
- Uziębło P., *Komentarz do art. 20*, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014.
- Wasiak D., Wygoda K., *Interwencja poselska – instytucja konieczna, zbędna czy szkodliwa? Próba udzielenia odpowiedzi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.04.19>.

- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997*, Warszawa 2000.
- Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Znamierowski C., *Elementarne wiadomości o państwie*, [w:] *Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane*, Warszawa 2001.
- Zubik M., *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9.

**Abstrakt:** Zasadniczym celem artykułu jest ukazanie parlamentarnej kontroli nad organami administracji publicznej w kontekście quasi-władczego oddziaływania na te organy przy pomocy interwencji poselskich i senatorskich. Rozważania zostały podzielone na kilka części. Pierwsza dotyczy definiowania bardzo istotnych dla omawianej tematyki pojęć kontroli, kontroli parlamentarnej i nadzoru. Druga odnosi się do pozycji Sejmu i Senatu RP w kontekście ich pozycji ustrojowej oraz do możliwości sprawowania przez te izby kontroli nad organami administracji publicznej. W trzeciej części skupiono się już bezpośrednio na władczych aspektach związanych z wykorzystywaniem interwencji poselskich i senatorskich. Uzasadnieniem podjęcia tej tematyki jest niewłaściwe wykorzystywanie omawianego uprawnienia przez parlamentarzystów, którzy swoimi częściowo pozaprawnymi quasi-władczymi działaniami mogą wręcz m.in. wymuszać na kontrolowanych organach załatwianie spraw w określony sposób i w wyznaczonym przez nich terminie, wykraczając tym samym poza ramy zwykłej kontroli. Analiza wskazanych zagadnień, w tym przepisów odnoszących się do interwencji, wymagała wykorzystania jako podstawowej metody badawczej metody dogmatyczno-prawnej.

**Słowa kluczowe:** Sejm; Senat; quasi-władcze; kontrola; administracja publiczna; parlamentarzyści; interwencje

**Abstract:** The main aim of the article is to show parliamentary control over public administration bodies in the context of quasi-imperial influence on these bodies through parliamentary interventions. The considerations are divided into several parts. The first one concerns the definition of key concepts relevant to the discussed topic, such as control, parliamentary control and supervision. The second part addresses the position of the Polish Sejm and Senate in the context of their constitutional role and their ability to control public administration bodies. The third part focuses directly on the quasi-imperious aspects associated with the use of parliamentary interventions. The rationale behind addressing this topic is the improper use of this right by parliamentarians, who through their partially extra-legal quasi-authoritarian actions can essentially compel controlled entities to handle matters in a specified manner and within a designated timeframe, thereby exceeding the bounds of ordinary control. The analysis of these issues requires the use of a dogmatic-legal method as the primary research method.

**Keywords:** Sejm; Senate, quasi-imperial; control; public administration; parliamentarians; interventions

