

*Ryszard Paweł Krawczyk*

EWOLUCJA INSTYTUCJI INTERWENCJI POSELSKIEJ  
W REGULAMINIE SEJMU PRL I W PRAKTYCE

1. WSTĘP

Instytucja interwencji poselskiej pojawiła się stosunkowo niedawno w polskim regulaminie parlamentarnym. Nie znał jej ani regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 V 1945 r.<sup>1</sup>, ani regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 25 VI 1948 r.<sup>2</sup> Instytucji interwencji nie przewidywał także regulamin Sejmu PRL z 21 XI 1952 r.<sup>3</sup> (obowiązujący tylko w okresie I kadencji), jak również regulamin uchwalony przez Sejm II kadencji w dniu 1 III 1957 r.<sup>4</sup> Dopiero uchwała Sejmu z 29 III 1972 r.<sup>5</sup> wprowadza i czyni interwencję poselską kolejnym z instrumentów zabezpieczających więź posła z wyborcami. Tę gwarancję prawną będącą jednym z obowiązków wpływających na codzienną pracę posłów<sup>6</sup>, wymienia jednakże tylko regulamin, nie wspo-

<sup>1</sup> M. P., nr 4. Skróty użyte w przypisach: **M. P.** — Monitor Polski; **ND** — „Nowe Drogi”; **PiP** — „Państwo i Prawo”; **RPEiS** — „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”.

<sup>2</sup> Regulamin Sejmu Ustawodawczego RP przyjęty został uchwałą Sejmu powziętą na posiedzeniu w dniu 25 VI 1948 r.; patrz: Sejm Ustawodawczy RP, sesja zwyczajna, 1948 r., druk 343 (i znowelizowany uchwałami z dnia 2 VII 1949 r.; patrz: Sejm Ustawodawczy, sesja zwyczajna wiosenna, 1949 r., druk 523 i 528 i dnia 26 II 1951 r.; patrz: Sejm Ustawodawczy RP, sesja jesienna, 1950—1951 r., druk 883).

<sup>3</sup> Przyjęty uchwałą Sejmu PRL powziętą na posiedzeniu w dniu 21 XI 1952 r. — patrz: sprawozdanie stenograficzne z II posiedzenia Sejmu PRL z dnia 21 XI 1952 — kadencja I, sesja I, łam 10—15; także druk 4 i zmieniony uchwałą z dnia 5 IV 1955 r. patrz: spr. sten. z 16 posiedzenia Sejmu PRL z dnia 5 IV 1955 — kadencja I, sesja VI, łam. 325—332; także druk 60.

<sup>4</sup> M. P., nr 19, poz. 145.

<sup>5</sup> M. P., nr 21, poz. 127 — tekst jednolity ogłoszony obwieszczeniem marszałka Sejmu PRL z dnia 8 IV 1972 r. — w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu regulaminu Sejmu PRL — M. P., nr 24, poz. 136.

<sup>6</sup> J. Repel, *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1978, s. 100.

mina o niej konstytucja — choć ta ustanawia i doskonale uwidacznia inne pozwalające zabezpieczyć ten związek, np. obowiązek zdawania sprawy przez przedstawicieli ze swej działalności, możliwość odwołania, odpowiedzialność przed swymi wyborcami.

Zmiana regulaminu wprowadzona uchwałą z 1972 r., obok tak ważnych ustrojowo przeobrażeń jak utworzenie Komisji Prac Ustawodawczych oraz wprowadzenie instytucji zapytań poselskich, akcentuje szczególnie więź posła z terenem i wyborcami okręgu. Jest to jedna z przesłanek prawidłowego wykonywania mandatu przedstawicielskiego. Właściwej realizacji tego zadania miało służyć — przy pozostawieniu wcześniejszych postanowień, usankcjonowanie dotychczasowej praktyki działania wojewódzkich zespołów poselskich, których zasadniczym celem było i jest — „utrzymanie i zacieśnianie więzi Sejmu i posłów z wyborcami, terenowymi organami władzy państwowej oraz organizacjami politycznymi i społecznymi w terenie”<sup>7</sup>. Inne przepisy wskazują na powinność udzielania pomocy posłom w wykonywaniu obowiązków poselskich, normują uprawnienia posła do czynnego uczestnictwa w sesjach wojewódzkiej rady narodowej i innych rad, pozwalają mu na branie udziału w posiedzeniach komisji tych rad. Wreszcie określają obowiązki kierowników urzędów lub instytucji, do których zwraca się poseł, a także wskazują na obowiązek organów państwowych załatwiania interwencji podejmowanych przez posłów. Właściwe zrozumienie znaczenia więzi posła z terenem i wyborcami, jako jednego z elementów socjalistycznego stosunku przedstawicielskiego<sup>8</sup> — wpływa na umacnianie demokracji socjalistycznej, a z drugiej strony jest czynnikiem zespalałym problemy i cele ogólnonarodowe z terenowymi. Utrzymanie jej poprzez formy różnorodnych kontaktów<sup>9</sup> przejawiających się na wielu płaszczyznach — to jedno z podstawowych zadań, jakie posłowie stawiają przed swymi zespołami. Bardzo trafnie ujął swą poselską powinność J. Iwaszkiewicz, kiedy jako marszałek — senior Sejmu V kadencji, stwierdził iż — „Sejm — najwyższy organ władzy państwowej, do której powołały nas głosy wyborców, jest dla obywateli rozsianych po całym terenie Polski jakby instrumentem przekazu tego wszystkiego co ich boli i co ich zajmuje. Musimy uważnie wysłuchiwać tych głosów naszych wyborców, musi-

<sup>7</sup> Por. art. 15 pkt 2 regulaminu.

<sup>8</sup> Por. B. Zawadzka, *Socjalistyczny mandat przedstawicielski*, PiP 1973, z. 12, 1973, s. 67; M. Kudej, *Charakter mandatu poselskiego w państwie socjalistycznym*, RPEiS 1976, s. 30.

<sup>9</sup> W. Zakrzewski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, s. 87, [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.



my współdziałać z radami narodowymi wszystkich szczebli"<sup>10</sup>. Związki posła z wyborcami, ulegają ciągłym zmianom, zarówno co do treści jak i formy. Jak się wydaje decydujący wpływ na ich charakter i różnorodność ma właściwe zrozumienie obowiązku utrzymania właściwych więzi poseł — wyborca, przede wszystkim przez tych pierwszych. A więc nie instrumentalne traktowanie tego obowiązku, ale inwencja i chęć do pracy posła decyduje o jakości tego związku. Więzy te wpływają na ciągłą konfrontację decyzji sejmowych, decyzji partii z szeroko pojmowaną opinią społeczną. Właśnie z tym związkiem i jego ciągłym wzbogacaniem w coraz to nowe formy — wiąże się nierozdzielnie problem interwencji poselskich. Instytucja ta jest wytworem praktyki usankcjonowanej przez państwo, a będącej wyrazem pewnej społecznej dezaprobaty dla działalności niektórych organów państwowych, a ściślej mówiąc dla decyzji osób, które się za tymi organami kryją. Jej znaczenia dla rozwijania więzi między reprezentantami a reprezentowanymi, przeceniać niewątpliwie nie można, ale wpływa ona w istotny sposób na nadanie jej pełnego kształtu<sup>11</sup>, a z drugiej strony służy uruchamianiu całego złożonego procesu kontroli organów państwowych wchodzących w różnorodne stosunki prawne z obywatelami<sup>12</sup>. Interwencje możemy także rozpatrywać nie tylko jako czynnik wpływający na zacieśnianie więzi przedstawiciela z wyborcami, ale i również jako pewną formę kontroli Sejmu nad wszystkimi organami państwowymi. Przechodzi ona w swym rozwoju stopniową ewolucję, w której zdecydowanie można wyodrębnić trzy okresy.

Pierwszym z nich są lata 1952—1972, a więc okres, w którym interwencja poselska nie jest normą regulaminową. Prawo posła do podejmowania interwencji wynika bezpośrednio tylko z konstytucji, szczególnie z tych jej postanowień, które traktują o obowiązkach posła wobec wyborców.

Rozpoczęty po roku 1956 proces przywracania właściwej pozycji naszemu parlamentowi, rodzi potrzebę zapewnienia mu należytego stanowiska wśród innych organów. Stopniowe przewyciężenie niedowład w działalności parlamentu, widoczne jest już w okresie II kadencji Sejmu w latach 1957—1961<sup>13</sup>, choć te wszystkie trudności nie zostają przewyciężone od razu<sup>14</sup>. Stopniowo pojawia się potrzeba nowelizacji regulaminu. W 1965 r. międzyklubowy zespół poselski powołany przez

<sup>10</sup> Por. Sprawozdanie stenograficzne z I posiedzenia Sejmu PRL V kadencji łam. 1.

<sup>11</sup> Por. M. Kudej, *Konstytucyjne obowiązki posła wobec wyborców*, PiP 1973, z. 7, s. 52.

<sup>12</sup> Por. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 86.

<sup>13</sup> Por. L. Pol, *Uwagi o pracy Sejmu III kadencji*, PiP 1963, z. 5—6, s. 790, 794—797; B. Ostapczuk, *Sejm a rady narodowe*, PiP 1962, z. 12, s. 965.

<sup>14</sup> Pol, *op. cit.*, s. 792—793; Ostapczyk, *op. cit.*, s. 967.

Prezydium Sejmu przedstawia szereg interesujących rozwiązań, które jednak nie uzyskują aprobaty instancji politycznych tym samym dalszego biegu. W tym samym roku Sekretariat Klubu Poselskiego PZPR wskazał na kilka propozycji odnoszących się do wystąpień kontrolnych typu indywidualnego, tj. interpelacji i interwencji poselskich<sup>15</sup>. Jednocześnie dokonano analizy zasięgu i zakresu interwencji poselskich, wskazując że w skali rocznej jest ich około 25—30 tysięcy z czego 10—15% w sprawach o charakterze inwestycyjnym, bardzo często dotyczących nie tylko problemów o charakterze lokalnym ale i ogólnopństwowym. W 1967 r. problemem interwencji poselskich (w skali dość ogólnej, bo razem z postulatami i wnioskami wyborców), zajął się Sejm<sup>16</sup>. Dopiero jednak w 1971 r. na VIII Plenum KC PZPR, ówczesny I sekretarz partii zaakcentował „potrzebę nowego spojrzenia na zadania i rolę naszych organizacji i instytucji”<sup>17</sup>. W stwierdzeniu tym kryje się zapowiedź m. in. zmiany regulaminu parlamentu, co następuje w roku następnym. Nowelizacja ta, mimo wyraźnej wcześniejszej presji posłów i przedstawicieli nauki, jest w pewnym sensie wynikiem klimatu społecznego i dalszego procesu demokratyzacji życia po grudniu 1970 r.

Drugim okresem rozwoju instytucji interwencji poselskiej są lata 1972—1980. W 1972 r. interwencja poselska staje się normą regulaminową. Unormowanie tego wycinka życia społeczno-politycznego, wskazuje jak silny akcent położono na funkcję kontrolną parlamentu i rozwój właściwych więzi między reprezentantem a wyborcami.

Trzeci okres rozwoju tej instytucji zaczyna się od kolejnej nowelizacji regulaminu w 1980 r., zmieniającej w sposób istotny zasięg przedmiotowy interwencji. Obok zmian regulaminowych, jak należy sądzić, na jej kształt wpłynie na pewno działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obywatel będzie miał możliwość wyboru między interwencją poselską a poddaniem swojej sprawy rozstrzygnięciu NSA.

Rozszerzenie zakresu i zasięgu interwencji poselskich, wskazuje, że samo działanie organów państwowych, a w szczególności administracji — dalekie jest od doskonałości. Zwrócenie się do posła jest w wielu przypadkach wyrazem bezsilności i braku wiary w pozytywne załatwienie określonej sprawy przez organy administracji. Badania dowodzą, że podnoszone przez wyborców różnorodne problemy, które posłowie próbują załatwić przez swoje interwencje, są w większości przy-

<sup>15</sup> „Biuletyn Sekretariatu Klubu Poselskiego PZPR. Pytania — Odpowiedzi”, 1966, nr 7.

<sup>16</sup> Por. Sprawozdanie Komisji Spraw Wewnętrznych o realizacji wniosków i postulatów zgłaszanych przez ludność. V sesja Sejmu PRL — 12 posiedzenie z 14 II 1967 r., tom. 30.

<sup>17</sup> VIII Plenum PZPR, ND 1971, zeszyt specjalny, s. 33.

padków jak najbardziej słuszne ze społecznego punktu widzenia, jak również są to problemy, które mogą i powinny być załatwione<sup>18</sup>.

Trzeba stwierdzić, że uregulowanie polskie tego zagadnienia jest w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach socjalistycznych, w tej chwili najpełniejsze. Podobnego uregulowania tej formy indywidualnej kontroli oraz związku deputowanego z wyborcami nie znajdziemy w żadnym z regulaminów parlamentarnych europejskich państw socjalistycznych<sup>19</sup>. Jednakże wszystkie konstytucje tych państw, akcentują wyraźnie uprawnienia kontrolne parlamentu jako najwyższego organu przedstawicielskiego w państwie<sup>20</sup>, jak również wskazują na prawo obywateli do składania skargi wniosków dotyczących działania organów administracji<sup>21</sup>.

Polskie uregulowanie tego zagadnienia, poparte mocą odpowiednich postanowień konstytucji, polega na wyraźniejszym jego sprecyzowaniu poprzez zaznaczenie obowiązków kierowników urzędów państwowych, do których będzie się zwracał poseł podejmując interwencję<sup>22</sup>. Tak wy-

<sup>18</sup> Tezy swe opieram na badaniach przeprowadzonych w Wojewódzkim Zespole Poselskim m. Łodzi, a obejmujących okres 1972—1982. Na problem ten także zwracał uwagę L. Pol, *Nowe momenty w działalności parlamentarnej i terenowej posłów po dwóch latach pracy Sejmu IV kadencji*, PiP 1967, z. 8—9, s. 258.

<sup>19</sup> Z niektórych artykułów regulaminów i konstytucji można wywnioskować jednak, iż deputowani mogą występować z interwencjami wobec organów państwowych, np. Regulamin Izby Ludowej NRD z dn. 7 X 1974 r. (*Gesetzblatt der DDR, Teil I*, s. 469), tłum. W. Majewski, [w:] *Regulaminy Parlamentarne*, Warszawa 1974; (maszynopis); Patrz też: Regulamin zgromadzenia Ludowego PRL uchwalony dnia 28 IV 1972 r., „*Darżawen Westnik*” nr 36, 1972, §§ 33, 36, 40; Regulamin Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Rumuńskiej Republiki Socjalistycznej (tekst jednolity z dnia 17 III 1969 r., „*Buletinul Oficial al Republicii Socialiste Romania*” 1969, nr 35.) — art. 100 i 102. W mniejszym stopniu akcentuje te zagadnienia: Regulamin Zgromadzenia Federalnego Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej uchwalony dnia 5 VI 1969 r. i zmieniony ustawą z dnia 25 III 1971 r. („*Sbirka Zakonu*” 1969, č. 21 i 1971, č. 7). — § 80 p. 3; a także Regulamin Rady Najwyższej ZSRR (uchwała Rady Najwyższej ZSRR z dnia 19 IV 1979 r., „*Izwestija*” 1979, nr 93) art. 25.

<sup>20</sup> Patrz: szczególnie art. 67, 78 pkt 6—8, 16—17 Konstytucji LRB z 1971 r.; art. 43 Konstytucji SRR z 1965 r.; art. 108, 126 Konstytucji ZSRR z 1977 r.; art. 282—283, 346 Konstytucji SFRJ z 1974 r.; art. 48, 50, 80 Konstytucji NRD z 1974 r.; § 19, 39 Konstytucji WRL z 1972 r.

<sup>21</sup> Art. 55 Konstytucji LRB, art. 34 Konstytucji SRR, art. 58 Konstytucji ZSRR, art. 157, 180 Konstytucji SFRJ, § 68 Konstytucji WRL.

<sup>22</sup> Na temat charakteru prawnego regulaminu sejmowego i wynikających z niego obowiązków dla organów pozaparlamentarnych, patrz: A. Burda, *Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej*, PiP 1957, s. 1032—1033, 1039; A. Gwiżdż, *Istota i charakter prawny regulaminu sejmowego*, PiP 1962, z. 7, s. 51; tenże, *O zmianach w regulaminie Sejmu*, PiP 1972, z. 10, s. 7; R. Klimowiecki, A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1959, s. 213; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 342.

rażne określenie obowiązków i praw stron, wzmacnia pozycję zarówno organu przedstawicielskiego, jak i jego członków.

Ewolucja jaką wykazuje instytucja interwencji poselskiej (co autor chciałby niżej ukazać), przejście od uprawnienia domniemywanego wynikającego z właściwej realizacji zasady więzi posłów z wyborcami i spełniania kontrolnych funkcji przez parlament, do konkretnego uregulowania prawnego — świadczy o tym, że zamierzeniem parlamentu było uczynienie z interwencji jednego z efektywnych środków kontroli przedstawicieli legislatury nad egzekutywą.

## 2. INTERWENCJA POSELSKA W LATACH 1972—1982 NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZKIEGO ZESPOŁU POSELSKIEGO m. ŁODZI

Prawo do podejmowania interwencji jest jednym z uprawnień poselskich związanych z terenową działalnością przedstawicielską. Uprawnienie to wynika z art. 3 regulaminu Sejmu<sup>23</sup> stanowiącego o prawie posła do podejmowania interwencji w organie państwowym oraz do wnoszenia we własnym imieniu albo przekazywania do załatwienia skarg i wniosków obywateli.

Z prawem posła do podejmowania interwencji wiąże się również art. 4 regulaminu Sejmu, statuujący prawo do uzyskiwania od kierowników urzędów i instytucji informacji i wyjaśnień lub odpowiedzi na pytanie. Niewątpliwie art. 4 umacnia normę wynikającą z artykułu poprzedniego regulaminu, ponieważ właściwe wykorzystanie przez posła swego prawa i otrzymanie niezbędnych informacji, wyjaśnień lub odpowiedzi na skierowane do organu państwowego pytanie, czyni w wielu przypadkach zbędne podjęcie interwencji. Można tu jednakże mówić i o sytuacji odwrotnej — krytyczne ustosunkowanie się przez posła do wyjaśnień organu, powoduje nierzadko konieczność podjęcia interwencji poselskiej wobec tego podmiotu. Uregulowanie tego uprawnienia poselskiego uchwałą Sejmu z 29 III 1972 r.<sup>24</sup> pozwoliło skonkretyzować obowiązki organów państwowych wobec posłów. Przed nowelizacją poseł wobec organów państwowych występował w zasadzie w dwójakim charakterze, mianowicie<sup>25</sup>:

a) „petenta”, gdy popierał skargę lub wniosek obywatela — nie miał tu żadnych gwarancji, że sprawa zostanie załatwiona w miarę szybko i poprawnie. Jak zwraca uwagę M. Kudej pewne znaczenie mogła tu

<sup>23</sup> Tekst jednolity — M. P., 1972, nr 24, poz. 136.

<sup>24</sup> M. P., 1972, nr 21, poz. 127.

<sup>25</sup> Tak: M. Kudej, *Komentarz do regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 31.



odgrywać tylko pozycja polityczna posła<sup>26</sup>. W tym przypadku stosowano normę ogólną — art. 167 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r.<sup>27</sup>, przewidującą termin dwumiesięczny na załatwienie skargi lub art. 172 kodeksu przewidujący analogiczny termin na załatwienie wniosku. Paragraf 2 art. 167 i 172 kpa stanowiły, że o sposobie załatwienia skargi (wniosku) zawiadamia się skarżącego (należy równocześnie zawiadomić wnioskodawcę) — domniemywać należy, że do grona tych podmiotów zaliczano w tym konkretnym przypadku również i posła;

b) osoby, która sama w swoim imieniu, wnosi skargę lub wniosek — mające ze względu na swój charakter, znaczenie społeczne — wówczas do tego konkretnego przypadku stosowano § 12 uchwały nr 357 Rady Ministrów z dnia 13 X 1960 r. — w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>28</sup>. Na podstawie tej normy, poseł powinien być powiadomiony o sposobie rozpatrzenia sprawy w terminie 14 dni. Pozycja posła była więc korzystniejsza niż pozycja obywatela, ale tylko wówczas, gdy skarga lub wniosek posła skierowany do organu państwowego niósł w sobie pewien ładunek znaczenia społecznego.

Sytuacja w tym zakresie uległa zmianie w wyniku uchwalenia przez Radę Ministrów uchwały nr 151 z dn. 30 VII 1971 r. — w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków<sup>29</sup>. Akt ten wprowadził w § 24 ust. 1 możliwość przekazywania przez posłów do załatwiania także skarg i wniosków obywateli (obok istniejącego prawa posła do występowania z takowymi we własnym imieniu). Tym samym nastąpiło usankcjonowanie stanu faktycznego istniejącego już przed 30 VII 1971 r., tj. przed uchwaleniem i wprowadzeniem w życie uchwały 151 Rady Ministrów. Ponieważ już art. 151 § 2 kpa z 1960 r. stanowił że „skargi i wnioski można składać w interesie własnym, innych osób, a także w interesie społecznym” nie stwierdzając *explicite*, czy może czynić to poseł. Biorąc pod uwagę fakt, iż art. 151 § 1 kpa stanowił, że „obywatelom [...] służy zagwarantowane w *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych”<sup>30</sup>, należy stwierdzić, że poseł także w interesie innych osób mógł wystąpić do odpowiedniego organu państwo-

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>27</sup> Dz. U., nr 30, poz. 168.

<sup>28</sup> M. P., nr 80, poz. 367.

<sup>29</sup> M. P., nr 41, poz. 260.

<sup>30</sup> Artykuł 5 ust. 2 Konstytucji PRL wskazywał, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej obowiązane są „uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw”. Po nowelizacji konstytucji w dniu 10 II 1976 r. obowiązek ten wynika z art. 9 ust. 2.

wego ze skargą lub wnioskiem samodzielnie, nawet bez wiedzy osób tym zainteresowanych. Występując jednak samodzielnie, bądź jako osoba popierająca skargę lub wniosek obywatela (przy braku znaczenia społecznego skargi lub wniosku), znajdował się — jak już stwierdziłem poprzednio, wobec urzędu, w sytuacji takiej jak obywatel. Dopiero uchwała nr 151 Rady Ministrów nałożyła na organ państwowy obowiązek powiadomienia posła o terminie dwutygodniowym o stanie rozpatrzenia danej sprawy. Tak więc norma z § 24 uchwały Rady Ministrów z 1971 r. wprowadziła jednolity czternastodniowy termin bez względu na charakter sprawy i to było istotnym *novum* — zrównała więc tym samym terminy w jakich poseł ma prawo oczekiwać na odpowiedź od organu, wobec którego wystąpił z interwencją w interesie społecznym, czy indywidualnego obywatela.

Postanowienia § 24 uchwały Rady Ministrów zostały powtórzone w art. 3 regulaminu Sejmu, w ten sposób uregulowanie to zyskało zupełnie nową rangę. Uchwała Sejmu z 1972 r., podobnie jak uchwała Rady Ministrów utrzymała czternastodniowy termin w jakim organ państwowy obowiązany był do powiadomienia posła o stanie rozpatrzenia sprawy<sup>31</sup>.

Wydaje się, że uprawnienia posła wynikające z art. 3 i 4 regulaminu można by chyba było wyprowadzić z ogólnych postanowień Konstytucji<sup>32</sup>, szczególnie z tych przepisów, które stanowią o kontrolnej funkcji Sejmu. Uregulowanie jednak tej materii, jak można przypuszczać, miało głównie na celu bliższe i ściślejsze sprecyzowanie obowiązków organów państwowych, do których zwracać się będzie poseł podejmując interwencję w imieniu własnym lub wyborców. Są one też niewątpliwie czynnikiem uwypuklającym status posła na Sejm<sup>33</sup>, jako rzecznika interesów nie tylko „swoich” wyborców traktowanych globalnie, ale również i interesów poszczególnych obywateli. Należało również widzieć w tym uregulowaniu czynnik stymulujący wyższą efektywność wykonywania mandatu przedstawicielskiego, a także możliwość sprawdzenia się administracji pod kątem szybkości działania i podejmowania decyzji.

Można stwierdzić, że w badanym okresie najczęściej obywatele

<sup>31</sup> Artykuł 3 regulaminu, mimo że przyjął termin czternastodniowy, stanowił także, że termin ten może ulec skróceniu, „gdy z innych przepisów wynika obowiązek wcześniejszego powiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku”. To wcześniejsze powiadomienie przewidziane było, np. w § 22 ust. 1 uchwały Rady Ministrów z 1971 r., stanowiącej że „skarga i wniosek, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji i wyjaśnień powinny być rozpatrzone i załatwione w zasadzie niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni”.

<sup>32</sup> Tak: A. Gwiżdż, *O zmianach w regulaminie Sejmu*, PiP 1972, z. 10, s. 8.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 8.

zwracali się do posłów o podjęcie interwencji, przychodząc na ich dyżury i przedstawiając swoją sprawę. W chwili obecnej jest to jedna z bardziej popularnych form więzi posłów z wyborcami<sup>34</sup>. Wskazują na to dane zawarte w tab. 1. Właśnie podczas dyżurów wpływała najwięk-

Tabela 1  
Dyżury posłów w poszczególnych zespołach

| Zespół poselski     | Liczba posłów | Liczba dyżurów rok |     |     |     |    | Razem | Przeciętna na jednego posła |
|---------------------|---------------|--------------------|-----|-----|-----|----|-------|-----------------------------|
|                     |               | 76                 | 77  | 78  | 79  | 80 |       |                             |
| Katowicki           | 47            | 181                | 288 | 375 | 346 | 34 | 1224  | 25,9                        |
| Warszawski          | 29            | 32                 | 39  | 44  | 48  | 7  | 170   | 5,8                         |
| Gdański             | 17            | 185                | 213 | 334 | 347 | 70 | 1229  | 72,3                        |
| Krakowski - miejski | 15            | 62                 | 92  | 57  | 83  | 20 | 314   | 20,9                        |
| Kielecki            | 14            | 114                | 219 | 245 | 245 | 42 | 865   | 61,8                        |
| Szczeciński         | 14            | 24                 | 60  | 97  | 80  | 13 | 274   | 17,6                        |
| Łódzki - miejski    | 14            | 45                 | 65  | 45  | 43  | 9  | 207   | 14,8                        |
| Opolski             | 13            | 43                 | 76  | 150 | 146 | 5  | 426   | 32,8                        |
| Bydgoski            | 13            | 36                 | 52  | 89  | 111 | 27 | 315   | 24,2                        |

Źródło: Informacja o działalności wojewódzkich zespołów poselskich VII kadencji Sejmu PRL (21 III 1976 r. — 23 III 1980 r.), Kancelaria Sejmu, Biuro Prac Sejmowych (W.106.18/80, łam. 88).

sza ilość skarg, podań i wniosków od obywateli. Stan ten ilustruje przykładowe zestawienie obrazujące ogólny wpływ skarg i podań w VII ka-

Tabela 2

Interwencje podejmowane przez zespoły poselskie VII kadencji

| Zespół poselski | Liczba posłów | Ogólny wpływ skarg i podań | Liczba interwencji podjętych w sprawach skarg i podań | % 4:3 |
|-----------------|---------------|----------------------------|-------------------------------------------------------|-------|
| 1               | 2             | 3                          | 4                                                     | 5     |
| Katowicki       | 47            | 4801                       | 3362                                                  | 72,1  |
| Gdański         | 17            | 2915                       | 1338                                                  | 45,9  |
| Łódzki          | 14            | 1575                       | 1285                                                  | 81,5  |
| Kielecki        | 14            | 1515                       | 555                                                   | 36,6  |
| Szczeciński     | 14            | 600                        | 380                                                   | 63,3  |
| Bydgoski        | 13            | 480                        | 205                                                   | 42,7  |

Źródło: jak w tab. 1.

<sup>34</sup> Liczba dyżurów poselskich w VII kadencji Sejmu (w tab. uwzględniono wojewódzkie zespoły poselskie posiadające zbliżoną liczbę posłów oraz dwa największe: Katowicki i Warszawski).

dencji Sejmu, w niektórych zespołach poselskich i podjętych na ich podstawie interwencji<sup>35</sup>. O ile wymagała tego zasadność przedłożonej sprawy — poseł podejmował interwencję — w zdecydowanej większości w formie wystąpienia pisemnego. Tylko w sporadycznych przypadkach posłowie nadawali bieg sprawom poprzez bezpośrednie rozmowy z osobami władnymi załatwić sprawę obywateli. W zdecydowanej większości sprawy przedstawione przez obywateli podczas dyżurów dotyczyły ich osobiście. Także często wyborcy zwracali się do posłów z prośbami o podjęcie interwencji podczas organizowanych z nimi spotkań. Spotkania tego rodzaju odbywały się w zakładach pracy, okręgach wyborczych, jak również w środowiskach zawodowych lub społecznych<sup>36</sup>. W zakładach pracy organizowane one były przez organizacje partyjne, młodzieżowe, związki zawodowe; w okręgach wyborczych i środowiskach przez komitety Frontu Jedności Narodu i biura rad narodowych. W spotkaniach tych, obok posłów i zainteresowanych obywateli, uczestniczyli także radni i przedstawiciele władz partyjnych i administracyjnych. Spotkania te inspirowały posłów do rozwiązywania nabrzmiałych problemów międzyludzkich — najbardziej istotnych dla obywateli, jak również zobowiązywały do podejmowania spraw regionu — województwa na forum komisji sejmowych i samego parlamentu<sup>37</sup>. Podczas tych spotkań podnosiło się najczęściej problemy społeczne — żądając ich załatwienia przez posła. Tym samym, jak się wydaje, występowała tu większa presja społeczna, która mogła być szczególnie wzmocniona, właśnie gdy spotkanie miało miejsce w macierzystym zakładzie pracy posła, bądź też w środowisku, z którego się wywodził.

W porównaniu z poprzednimi kadencjami Sejmu obserwuje się wzrost skarg i wniosków obywateli, o tyle niepokojący, że duża liczba spraw podnoszonych przez wyborców ma błahy charakter lub ich załatwienie nie leży w kompetencjach posła. W tym zakresie doniosłą rolę spełniają pracownicy biur rad narodowych, oddelegowani do obsługi zespołów poselskich, którzy przyjmują zgłoszenia obywateli, in-

<sup>35</sup> Widzimy, że procent podejmowanych interwencji w sprawach, z którymi wyborcy zwracali się do swoich przedstawicieli, w zespołach o tej samej liczbie posłów lub zbliżonej był różny — czasami ta różnica jest dość znaczna, np. między zespołem kieleckim a łódzkim — wynosi ona 44,9%. Mimo, że nie we wszystkich sprawach może poseł podjąć interwencję, jednak liczby te świadczą o tym, iż nie we wszystkich zespołach instytucję interwencji poselskiej traktuje się podobnie.

<sup>36</sup> Na przykład w Zespole Poselskim m. Łodzi posłowie odbyli w okresie VII kadencji 803 spotkania, w tym 331 spotkań w zakładach pracy — za sprawozdaniem z działalności Zespołu Poselskiego m. Łodzi w okresie VII kadencji.

<sup>37</sup> W województwie łódzkim wyborcy zgłosili i przyjęto do realizacji 657 postulatów, do końca VII kadencji wykonano z tej liczby około 500 postulatów — pozostałe zobowiązując się wykonać w toku VIII kadencji Sejmu.



Interwencje posłów zespołu łódzkiego podejmowane w sprawach mieszkaniowych

**Źródło:** opracowanie autora na podstawie tzw. kart zgłoszeń wyborców.

formują ich o dyżurach konkretnych posłów (tego typu informacje umieszcza się w prasie codziennej), także udzielają wyjaśnień — czy dana sprawa kwalifikuje się do podjęcia interwencji poselskiej. Trzeba stwierdzić, że ta rozmowa wstępna z pracownikiem biura rady narodowej nie zamyka obywatelowi drogi do spotkania z posłem i przedstawienia swoich racji, choć może wpłynąć na szybkość załatwienia danej sprawy. Te czynności administracyjne jakie są wykonywane przed właściwą rozmową z posłem, sprowadzają się do zapisu u pracownika rady narodowej obsługującego zespół poselski, rozmowy wstępnej i wypełnienia tzw. karty zgłoszenia. Podejmowanie tych wszystkich czynności ma przede wszystkim praktyczne znaczenie, ponieważ pozwala zorientować się o ilości osób na dyżurze, a z drugiej strony poseł ma możliwość — jeżeli wymaga tego złożoność sprawy — przygotować się do rozmowy, dogłębnie zapoznając się z danym problemem. Prowadzenie rozmów wstępnych jest konieczne również i z tego względu, że niektórzy obywatele próbują w sposób niezbyt obiektywny przedstawić swoją sprawę — oczywiście w sposób jak najbardziej korzystny dla siebie. Takie podejście do sprawy rodzi sytuację, w której większość z nich musi być uprzednio sprawdzona, aby poseł miał pełny obraz rzeczywistości. Te czynności „techniczne” służą w efekcie temu, by poseł podejmował interwencje tylko w tych sprawach, które na to zasługują. Oczywiście obywatele odnoszą się krytycznie do stosowania tego rodzaju „procedury” przy załatwianiu ich spraw, uważając to za biurokracizm, utrudniający im dostęp do ich reprezentantów.

Obok zgłoszeń na rozmowy bezpośrednie obywatela z posłem, wiele spraw kierowano listownie do wojewódzkich zespołów poselskich. Jeżeli obywatel w ten sposób zwracał się do zespołu, a więc nie kierował swego wystąpienia do imiennie oznaczonego posła, problem jego rozpatrywał sekretarz zespołu poselskiego — takie rozwiązanie przyjęto w Zespole Poselskim m. Łodzi.

Tematyka spraw, z którymi obywatele zgłaszają się do posłów obejmuje często wiele bardzo różnych zagadnień. Głównym jednakże problemem były i pozostają nadal sprawy socjalno-bytowe, wśród których na pierwsze miejsce wysuwają się sprawy mieszkaniowe. Liczbę i procent interwencji poselskich dotyczących spraw mieszkaniowych obrazują dane zawarte w tab. 3<sup>38</sup>. Dużą grupę stanowią też problemy związane z uprawnieniami do rent i emerytur oraz naliczaniem ich wysokości. Równorzędną też w zasadzie, co do liczby, grupą spraw były zagadnienia dotyczące stosunków międzyludzkich w pracy i w miejscu

<sup>38</sup> Dla porównania, w okresie 1980—1982 — sprawy mieszkaniowe stanowiły 58,75% spraw, w których posłowie podjęli interwencje — na podstawie załącznika nr 3 do protokołu z posiedzenia Zespołu Poselskiego m. Łodzi z dnia 29 XI 1982 r.

zamieszkania. O ile w okresie 1972—1980 posłowie w badanym zespole poselskim podejmowali interwencje we wszystkich sprawach, to w 1980 r. nastąpiło w tym zakresie minimalne ograniczenie<sup>39</sup>.

Sprawy, które trafiały do posłów można ogólnie podzielić na trzy grupy:

1. Na te, które nie mogły być rozstrzygnięte przez organ administracji ze względu na brak rozwiązań czy uregulowań prawnych, uwzględniających daną konkretną życiową sytuację. Tutaj wyłania się potrzeba bardziej elastycznego stosowania prawa i jego właściwego interpretowania. W tych sytuacjach, które w większości wynikają z tzw. luzów w prawie — decyzje były na ogół niekorzystne dla obywateli.

2. Na te, które stają się przedmiotem skarg z powodu nieznamośności prawa przez obywateli. Obywatele często nie orientują się w ogromie przepisów prawnych, które również nie zawsze są znane urzędnikom instytucji państwowych. Dlatego też z zadowoleniem należy przyjąć inicjatywę podkomisji zagadnień prawotwórczych, która postawiła sobie za zadanie, m. in. zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa oraz upowszechnienie znajomości systemu naszego prawa, poprzez podejmowanie w tym zakresie odpowiednich działań<sup>40</sup>.

3. Na te, które powstają w sposób pozorny. Obywatele w wielu wypadkach nie mogą się pogodzić z poprawnie uzasadnioną od strony prawnej decyzją administracyjną. W tym przypadku liczą, że interwencja poselska jest w stanie zmienić tę decyzję w taki sposób, aby była ona zgodna z ich „sprawiedliwą interpretacją prawa”.

Obok spraw jednostkowych, interesujących tylko poszczególnych obywateli bezpośrednio, podnoszone były także sprawy mające szerszy zasięg społeczny, a dotyczące zagospodarowania miast, funkcjonowania urządzeń i placówek miejskich, porządku publicznego, itp.

Z socjologicznego punktu widzenia należy się zastanowić jakie powody skłaniają obywateli do udania się ze swoją sprawą do posła. Pod tym względem wyborców wnoszących skargi, można podzielić na następujące grupy:

a) osoby, które nie orientują się, gdzie mogą wnieść sprawę, szczególnie w trybie odwoławczym. Bardzo często tym interesantom wystarczały informacje uzyskane w rozmowie wstępnej;

<sup>39</sup> Na I posiedzeniu Zespołu Poselskiego m. Łodzi VIII kadencji Sejmu — posłowie ustalili, że będą podejmować interwencje we wszystkich sprawach, z wyjątkiem: a) przydziału garaży, b) instalowania telefonów, c) zakupu samochodów. Od ustalonych wyżej zasad posłowie odstąpili dotychczas 3 razy — 1) zakup ciągników dla rolników, 2) zakup samochodu dla inwalidy, 3) zakup samochodu dla lekarza wiejskiego.

<sup>40</sup> Patrz: Wystąpienie posła S. Zawadzkiego na forum Komisji Prac Ustawodawczych, Biuletyn Komisji Prac Ustanowawczych, nr 1/VIII kad., s. 19—20.

b) osoby, których sytuacje życiowe nie mieszczą się w potocznie rozumianych normach społecznych czy też prawnych. W tych przypadkach posłowie na ogół zawsze podejmowali interwencje bądź dla wyjaśnienia dalszego toku postępowania, bądź dla załatwienia nietypowej sprawy. Interwencja posła w takich przypadkach zmierzała, co łatwo można było zauważyć do wyekspozowania społecznej zasadności rozwiązania powstałego problemu;

c) osoby, które pragną przyspieszyć załatwienie swoich spraw i szukają różnych dróg poparcia dla uzyskania pozytywnego wyniku swoich starań w tych przypadkach posłowie podejmowali interwencję, o ile waga społeczna okoliczności towarzyszących sprawie usprawiedliwiała zajęcie stanowiska pozytywnego przez posła;

d) osoby, które nie wierzą w skuteczność interwencji własnej u władz;

e) osoby, które pragną uzyskać poparcie posła dla swych niesłuszných poczynąń czy żądań, np. podział gospodarstwa rolnego na działki rekreacyjne.

W latach 1980—1982 wyłoniły się jeszcze dwie grupy przyczyn, które nie występowały we wcześniejszym okresie:

a) załamanie się trudnościami związanymi z aktualną sytuacją polityczną, społeczną i gospodarczą;

b) zmienność kryteriów rozdziału dóbr deficytowych oraz niestabilność prawa.

Generalnie rzecz biorąc, można zauważyć, że obywatele zgłaszają się do posłów z prośbą o podjęcie interwencji, najczęściej po wyczerpaniu już wszystkich dróg i sposobów załatwienia sprawy i interwencję poselską traktują jako tryb nadzwyczajny i ponadinstancyjny. Te przyczyny sprawiają, że zadanie posła w tym przypadku nie jest łatwe, bowiem są to przeważnie sprawy zakończone już w instancjach prawomocnymi decyzjami lub orzeczeniami. Większość z nich jednak, mimo tych trudności, podlega raz jeszcze wnikliwemu badaniu i to często osobiście przez posła jeżeli stan danej sprawy to uzasadnia, zostaje ona przekazana do załatwienia jednostkom zwierzchnim nad tymi, których działalności skarga dotyczy.

Wśród odpowiedzi na interwencje posła, można wyróżnić:

1) odpowiedzi pozytywne, tzn. te, które są zgodne z prośbą obywatela;

2) odpowiedzi negatywne, tj. decyzje odmawiające załatwienia wniosku obywatela;

3) odpowiedzi wyjaśniające — najczęściej wskazują na działania, jakie zostaną podjęte dla wyjaśnienia sytuacji czy załatwienia sprawy. Do tej grupy zalicza się najczęściej odpowiedzi z urzędów centralnych;



4) odpowiedzi wstępne — są to pisma zawiadamiające obywatela, że rozstrzygnięcie jego sprawy nastąpi w ściśle oznaczonym czasie, np. przy ustalaniu planu rocznego przydziału mieszkań. Tego rodzaju odpowiedzi stanowią niewielki procent ogółu.

Termin w jakim poseł winien otrzymać odpowiedź na swoją interwencję wynosił w myśl art. 3 regulaminu, do jego nowelizacji w 1980 r. — 14 dni, chyba że z innych przepisów wynikał obowiązek wcześniejszego załatwienia sprawy. W latach 1976—1980 w większości nie przestrzegano terminów wyznaczonych na załatwienie interwencji poselskich — szczególnie tych, które skierowane były do instytucji nie podporządkowanych radzie narodowej i do władz centralnych<sup>41</sup>. Tendencja ta nasila się jednak i w latach 1980—1982. W roku 1980 w wyniku nowelizacji regulaminu pozostawiono termin czternastodniowy dla spraw bardziej skomplikowanych, gdzie wymagane jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Natomiast interwencje w pozostałych sprawach, zgodnie z nowym uregulowaniem, muszą być załatwione „niezwłocznie”. Jak się daje zauważyć, konieczność powtórnego monitowania do organu, który był zobowiązany odpowiedzieć na interwencję, występowała tu częściej niż poprzednio. Postępowanie takie nie służy podnoszeniu autorytetu przedstawicieli naszego ludowego parlamentu, a wprost przeciwnie jest wyrazem tego, że nie wszystkie organy administracji traktują poważnie posła i jego obowiązek służenia wyborcom.

Można spostrzec, że obywatele zwracając się ze swoimi sprawami do przedstawicieli (radny, poseł), wybierają przede wszystkim interwencję posła. Z jednej strony wybór ten (w pojęciu obywatela), wynika z faktu dążności do zainteresowania swoją sprawą osoby cieszącej się większym prestiżem wśród ogółu społeczeństwa. Z drugiej zaś, udanie się ze sprawą do posła ma niejako z góry zagwarantować jej pomyślne załatwienie. Należy zdawać sobie sprawę, że tego typu poglądy obywateli nie kształtują się samorzutnie, bez istnienia w przyszłości czy obecnie określonych przyczyn. Problem ten ma głębszy sens, a jego rozwiązanie nie leży tylko w sferze zmiany pewnych stereotypowych zachowań obywateli. Jak się wydaje głównej roli nie odgrywa tutaj automatyzm zachowania człowieka, ale konkretne postępowanie jest także wynikiem świadomości prawnej, którą kształtuje szereg, często niezależnych od siebie, przyczyn.

<sup>41</sup> W badanym zespole poselskim w latach 1976—1980 tylko około 40% spraw było załatwianych w terminie, około 55% w terminie 3—4 tygodni, pozostałe sprawy w terminie dwóch miesięcy i więcej, np. — interwencja poselska z dn. 29 I 80 r. do MPGK w Zgierzu — odpowiedź 8 XII 80 r. interwencja z 17 VII 78 r. do wiceprezesa Rady Ministrów — odpowiedź 8 XII 79 r., interwencja z 8 VI 77 r. do Kuratorium Oświaty i Wychowania w Łodzi — odpowiedź 30 XII 77 r.

Pomimo że zadania i obowiązki posła są w tym konkretnym przypadku podobne do zadań i obowiązku radnego, choć oczywiście jest tu inna perspektywa spojrzenia na sprawę, obywatelowi pozostawia się całkowitą swobodę możliwości wyboru między podjęciem interwencji przez posła lub radnego. Zmuszanie obywatela by korzystał przy rozstrzyganiu swoich spraw z interwencji radnego w pierwszej kolejności, a dopiero potem z interwencji posła, byłoby poważnym godzeniem w praworządność.

W myśl przepisów prawnych PRL poseł nie jest instytucją ponadinstancyjną lub instancją odwoławczą, jednakże w rzeczywistości, ze względu na złożoność spraw i nieadekwatność niektórych rozwiązań prawnych, zaczyna pełnić tę funkcję.

Artykuł 3 regulaminu Sejmu stanowiąc o skargach lub wnioskach, stwierdzał *expressis verbis*, że mają one pochodzić bezpośrednio od obywateli lub przedstawicieli ludu pracującego w Sejmie. Norma ta nie stanowi nic o tym czy krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia ze skargą, wnioskiem czy postulatem, będącymi *de facto* podstawą do wniesienia przez posła interwencji, może ulec zwiększeniu. Praktyka poszła jednak w kierunku rozszerzenia liczby podmiotów, zaliczając do nich także osoby prawne, które przez swych przedstawicieli występują do posłów o podjęcie interwencji w ich interesie mającym jednak prawie zawsze charakter społeczny. Rozpatrując interwencje podejmowane przez posłów nasuwa się wniosek, że autorytet posła nie jest konieczny do rozstrzygania wszystkich spraw, w wielu z nich wystarcza ich społeczny charakter czy też oczywista słuszność. Ale można ten problem ująć i od innej strony — to nie interes społeczny, a interwencja poselska sprawia, że szereg spraw jest załatwianych pozytywnie i w tym chyba należy widzieć między innymi jej siłę i znaczenie. Można również zauważyć, że dla wielu wyborców decydujące znaczenie ma „magia nazwiska posła”. Często wyborcy liczą na wpływy posła wynikające z jego pozaparlamentarnej pozycji. Ogólnie obywatele zwracając się do określonego posła kierują się takimi motywami, jak:

- a) pozycja parlamentarna (stanowisko w Sejmie, aktywność);
- b) stanowisko — miejsce pracy posła przed piastowaniem mandatu;
- c) czas piastowania mandatu;
- d) wiek i płeć posła.

W rzeczywistości możliwości interwencyjne posłów są zróżnicowane. Wyrażają się one między innymi tym, że niektórzy posłowie mają większy procent interwencji załatwionych pozytywnie, podejmują zdecydowanie trudniejsze sprawy czy też podejmują częściej interwencje u władz centralnych.

Na marginesie rozważań *de lege ferenda* należałoby się zastanowić, jaka liczba interwencji podejmowanych przez posłów w tej samej sprawie jest potrzebna czy też winna być dopuszczalna ze społecznego punktu widzenia. Czy występowanie wobec organu państwowego więcej niż jeden raz, nie dyskredytuje deputowanego w oczach opinii publicznej i nie umniejsza znaczenia i roli organu przedstawicielskiego? Wydaje się, że występując po raz wtóry z interwencją, poseł powinien skorzystać z innej formy wpływania na krytycznie ocenianą przez obywatela działalność organu państwowego, np. z możliwości przekazania sprawy do rozpatrzenia właściwej radzie narodowej, celem podjęcia stosownej uchwały<sup>42</sup>. Oczywiście nie można tu znaleźć ogólnego modelu postępowania, bo każda interwencja ma charakter indywidualny. Jednakże postępowanie posła w tym przypadku powinno wynikać ze znaczenia konkretnego problemu, który może rozstrzygnąć terenowy organ przedstawicielski lub też konieczne nim będzie zainteresowanie parlamentu — przez to nadanie mu charakteru ogólnospołecznego. Odrzucając partykularyzm interesów musimy zdawać sobie sprawę, że szereg wniosków czy postulatów zgłaszanych przez wyborców ma właśnie to szersze znaczenie i podyktowane jest troską o dobro kraju i społeczeństwa. Właśnie ze względu na swoje znaczenie nie powinny i nie mogą być przedmiotem interwencji mających często tylko wydźwięk lokalny, koniecznym jest ich upowszechnianie na forum Sejmu — przez to nadanie im ogólnopaństwowego znaczenia<sup>43</sup>.

Ustanowienie instytucji interwencji poselskiej miało służyć przede wszystkim stworzeniu lepszych warunków dla należytego wykonywania odpowiedzialnych poselskich obowiązków. Tak zagadnienie to ujęto podczas wiosennej sesji Sejmu PRL w 1972 r.<sup>44</sup> Wydaje się, że problem ten na forum Sejmu potraktowano zbyt wąsko, bo tylko jako instytucję służącą posłowi. Jest jednak jeszcze druga strona tego zagadnienia — za pomocą interwencji poselskiej obywatele zyskują możliwość załatwienia swoich istotnych spraw. Jest to forma indywidualnej kontroli, dająca posłowi prawo podjęcia działania wobec organu państwowego, we własnym imieniu lub imieniu obywatela, którego prawo podmiotowe zostało naruszone przez działanie, jak również zaniechanie organu pań-

<sup>42</sup> Na przykład: Trzy kolejne interwencje poselskie z lat 1978—1980 do Zjednoczenia Przemysłu Jedwabniczo-Dekoracyjnego w Łodzi, dotyczące przekazania resztków materiałów — odpadów powstających przy produkcji konfekcji.

<sup>43</sup> Dwie interwencje do ministra zdrowia i opieki społecznej — w sprawie produkcji opłatków do leków.

<sup>44</sup> Patrz: Wystąpienie posła Z. Żandarowskiego na II posiedzeniu I sesji Sejmu V kadencji w dniu 29 III 1972 r., sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu PRL, łam. 76—77.

stwowego. Ta forma kontroli umożliwia w wielu przypadkach pozytywne załatwienie określonych spraw, które w przypadku jej braku mogłyby pozostać nie rozstrzygnięte. Praktyka wykazała jednak, że zdarzały się również przypadki, iż na pozytywne rozstrzygnięcie wnoszonych przez posła spraw w zbyt dużym stopniu wpływała jego pozycja społeczno-polityczna i nie zawsze w sposób załatwienia interwencji mieścił się w ramach gwarancji instytucjonalnych, celowo ustanowionych dla przestrzegania prawa przez organy państwowe i obywateli.

### 3. UREGULOWANIE PRAWNE INTERWENCJI POSELSKIEJ W REGULAMINIE SEJMOWYM

Dnia 21 XI 1980 r. Sejm powziął decyzję o zmianie swojego regulaminu. Poprawki wniesione do tego aktu poważnie wzmacniają pozycję posła, tak w Sejmie, jak również i poza nim i pozwalają sądzić, że jest to zapowiedź wzrostu znaczenia naszego parlamentu i właściwego spełniania jego przedstawicielskich funkcji.

Zupełnie inaczej rysuje się w znowelizowanym regulaminie instytucja interwencji poselskiej. Niewątpliwie celem tego uregulowania było uczynienie z tej instytucji skutecznej broni przeciw wszystkim działaniom stojącym w sprzeczności z prawem i zasadami współżycia społecznego w PRL. Instytucja ta staje się obecnie jakby trójszczeblowa, gdzie pierwszym z nich jest organ, wobec którego podjęto interwencję. Już na tym etapie sprawa może zostać definitywnie zakończona. Jeżeli to nie nastąpi, to sporna sprawa może być przekazana, choć nie musi (regulamin pozostawia to swobodnemu uznaniu posła — stanowiąc, że może on przedstawić sprawę) marszałkowi Sejmu, który „podejmie w tym zakresie odpowiednie środki”, ale tylko wówczas, gdy interwencja zostanie nie załatwiona lub niewłaściwie załatwiona. Wreszcie trzecim szczeblem jest Prezydium Sejmu, które „czuwa nad przestrzeganiem przez organy administracji państwowej [...] obowiązku załatwienia przez te organy wnoszonych przez posłów interwencji, skarg i wniosków”<sup>45</sup>.

Pozycja organu państwowego, wobec którego obecnie poseł występuje z interwencją, ulega od strony prawnej w świetle art. 3 pkt 1 znowelizowanego regulaminu pewnemu osłabieniu. Aktualnie interwencje, a także skargi i wnioski można podzielić na dwie grupy:

- na te, które winny być załatwione niezwłocznie;
- i na te, które powinny być rozpatrzone w terminie 14 dni, o ile

<sup>45</sup> Artykuł 20 p. 6 znowelizowanego regulaminu, tekst jednolity — M. P., nr 29, poz. 164 z 24 XII 1980 r.



załatwienie interwencji, skargi lub wniosku wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Wydaje się, że ustawodawca używając terminu „niezwłocznie” świadomie zdecydował się na to określenie nieostre, aby nie zawęzić go do konkretnie oznaczonego okresu czasu, tym samym — zamierzeniem jego zapewne było pozostawienie pewnego marginesu<sup>46</sup> czasowego na podjęcie działania przez organ, wobec którego poseł wystąpił z interwencją. Jednakże określenia „niezwłocznie” nie należy absolutnie utożsamiać z określeniem — „bez zbędnej zwłoki”<sup>47</sup> które ma o wiele szerszy zakres czasowy.

Natomiast termin 14 dni, jaki pojawia się w art. 3 regulaminu jest okresem, w którym należy zawiadomić posła o stanie rozpatrzenia sprawy i przewidzianym terminie jej załatwienia. Ten termin stosuje się tylko w przypadku spraw złożonych, gdzie niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

Następnym organem, który może zostać uruchomiony, jest — jak już stwierdziłem — marszałek Sejmu. Warunkiem *sine qua non* jest niezałatwienie bądź niewłaściwe załatwienie interwencji, jak również, a może przede wszystkim, przedstawienie przez posła sprawy marszałkowi, który może wówczas, „w razie potrzeby” podjąć „w tym zakresie odpowiednie środki”. Powstaje tu pytanie — co oznacza termin — „w razie potrzeby” i „odpowiednie środki”? Jakie czynniki determinować będą zaistnienie „potrzeby”, w którym to przypadku marszałek zastosować może „odpowiednie środki”? Czy waga interwencji, jej charakter i znaczenie nie tylko społeczne, ale i indywidualne uzasadniać będą już zajęcie się tą sprawą przez marszałka, czy też nie? Czy przy takim sformułowaniu normy prawnej interwencja dotycząca interesu indywidualnego obywatela będzie tak samo traktowana przez marszałka, jak interwencja posła, u której podłoża leżą szeroko rozumiane sprawy społeczne? Jakie są wreszcie tego gwarancje? Czym będzie się kierował poseł przedstawiając nie załatwioną lub niewłaściwie załatwioną sprawę marszałkowi Sejmu? Regulamin nam na te pytania nie daje odpowiedzi —

<sup>46</sup> Uchwała nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 XI 1980 r. — w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, M. P., nr 29, poz. 162, w § 22 p. 1 stanowi, że „skargi i wnioski, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być rozpatrzone i załatwione niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni”. Przez analogię możemy więc przyjąć, że w przypadku interwencji, której załatwienie nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego najdłuższy termin wynosi także siedem dni.

<sup>47</sup> Określenia tego używa ustawodawca, np. w ustawie z 31 I 1980 r. — o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy — kodeks postępowania administracyjnego; art. 167 § 1 — „...bez zbędnej zwłoki nie później niż w ciągu 1 miesiąca”.

nie należy zresztą oczekiwać od ustawodawcy, aby wszystkie zachowania zostały uregulowane przez normę prawną. Miejmy nadzieję, że odpowiedzi na te pytania udzieli nam w przyszłości praktyka, przy okazji postępowania w tego rodzaju sprawach.

Następnym pytaniem, które należy postawić to problem — jak można na podstawie regulaminu interpretować słowa — „odpowiednie środki”? Z analizy jego tekstu wynikają wnioski, że podjęte przez marszałka Sejmu „odpowiednie środki” to nic innego, jak przekazanie interwencji pod obrady Prezydium Sejmu, które w ramach swoich kompetencji może zlecić rozpatrzenie danego problemu Komisji Skarg i Wniosków, zadaniem której jest — „rozpatrywanie skarg i wniosków kierowanych do Sejmu i jego organów, nadawanie im biegu oraz czuwanie nad ich należytym załatwieniem przez właściwe organy państwowe”<sup>48</sup>. Powołanie Komisji Skarg i Wniosków świadczy o znaczeniu jakie Parlament przywiązuje do instytucji skarg i wniosków, a samo istnienie tejże komisji ma być jedną z gwarancji przestrzegania prawa przez organy państwowe, a także ma służyć wykorzystywaniu przez jednostki organizacyjne i organizacje społeczne analiz komisji celem usprawnienia swojej działalności.

Prezydium Sejmu z chwilą nowelizacji regulaminu w 1980 r., zyskało zupełnie nowe uprawnienie polegające na tym, iż organ ten w myśl art. 20 pkt 6, „czuwa nad przestrzeganiem przez organy administracji państwowej [...] obowiązku załatwiania przez te organy wnoszonych przez posłów interwencji [...]”. Ogólne brzmienie przepisu może spowodować pewne trudności interpretacyjne, zwłaszcza na tle innych funkcji Prezydium Sejmu. Czy jest to obowiązek zwrócenia uwagi na to rozwiązanie prawne przy okazji spełniania innych zadań nałożonych na ten organ przez regulamin? Jeżeli jest to rozumiane jako funkcja *sui generis*, to konieczne jest bardziej precyzyjne unormowanie tego aspektu poruszanego zagadnienia, przez zwrócenie szczególnej uwagi na sam tryb postępowania, jaki mogłoby stosować Prezydium Sejmu w tym przypadku<sup>49</sup>. Samo pojęcie „czuwania” mieści w sobie pewien obowiązek poddania się określonych organów woli Prezydium Sejmu. Jednakże samo „czuwanie” nie zawiera w sobie możliwości zmuszenia przez Prezydium organu administracji państwowej do zmiany, uchylecia czy też zawieszenia decyzji organu, wobec którego to poseł w imieniu własnym lub obywatela podjął interwencję. Jednocześnie Prezydium Sejmu w świetle art. 20 pkt 6 nie ma prawa żądania uchylecia decyzji ani samo

<sup>48</sup> Artykuł 33 p. 1 ust. b) regulaminu.

<sup>49</sup> Problemów tych nie rozwiązuje również zarządzenie nr 26 Prezesa Rady Ministrów z 6 VII 1981 r. — w sprawie rozpatrywania przez organy administracji państwowej dezyderatów i innych wystąpień poselskich, (zarządzenie niepublikowane).

tego nie może również uczynić. Działania, które może podjąć, jak się wydaje, mają charakter wyłącznie niewładczy. Czy „czuwanie” nad przestrzeganiem załatwienia przez organy interwencji poselskich, zobowiązuje tylko organ do wykonania powyższej czynności, bez wnikania w jej merytoryczne rozstrzygnięcie, a więc i także możliwości oceny decyzji organu z punktu widzenia jej zgodności i zasadności z prawem, zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwością społeczną w PRL? Chyba nie to jednak było celem ustawodawcy, mimo tak nieprecyzyjnego sformułowania tego uprawnienia Prezydium Sejmu? Stosując wykładnię językową, systemową i funkcjonalną dojdziemy niewątpliwie do rozszerzenia znaczenia słów — „czuwanie nad przestrzeganiem obowiązku załatwienia ...”, rozumiejąc przez to również czuwanie nad legalnością decyzji wydanych przez organy administracji państwowej. Prawdopodobnie więc takie było zamierzenie ustawodawcy, bo tak należy rozumieć tę normę na gruncie jej przynależności do naszego systemu prawnego. Mimo wszystko ustawodawca wybierając formę „czuwania” nad załatwieniem przez organy administracji państwowej wnoszonych przez posłów interwencji, zrezygnował chyba zbyt pochopnie z wielu innych możliwych rozwiązań prawnych.

Nie wiadomo również co kierowało ustawodawcą, że zawęził pojęcie organu tylko do „organu administracji państwowej”, choć wcześniej w art. 3 regulaminu posługuje się tym szerszym pojęciem — „organ państwowy”<sup>50</sup>.

#### 4. INTERWENCJA POSELSKA A SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE

Inny obraz interwencji poselskiej powstanie nam również, gdy rozważymy wpływ jaki może wyrzeć sądownictwo administracyjne na tę instytucję. Idea powołania sądownictwa administracyjnego i nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego zrodziła się już dawno. Nie wpływa ona z krytycznego ustosunkowania się do ówczesnych rozwiązań prawnych, gdyż kodeks zachował swe podstawowe założenia, lecz wynika z konieczności osiągnięcia w państwie nowych stosunków społeczno-politycznych. Ustawodawcy przyświecały takie cele, jak: umocnienie i pogłębienie praworządności w postępowaniu przed organami administracji, podniesienie sprawności działania tychże organów w toku załatwiania indywidualnych spraw obywateli. Toteż Sejm

<sup>50</sup> Por. J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1971, s. 87 — wyróżnia następujące organy państwowe: organy państwowe (naczelne i terenowe), organy kontrolne (NIK), organy administracji (naczelne i terenowe), organy sądownicze, organy prokuratury.

PRL, wychodząc naprzeciw potrzebom społecznym, 31 I 1980 r. uchwalił ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — kodeks postępowania administracyjnego<sup>51</sup>. Powołanie NSA to nie tylko nowa instytucja prawna, ale również bardzo poważny fakt o znaczeniu społeczno-politycznym<sup>52</sup>, pozwalający w nowym świetle widzieć realizację obywatelskiego prawa do praworządnej i sprawnie działającej administracji, a także wpływający na ugruntowanie zasad socjalistycznej demokracji i wzbogacający ją o nowe wartości. Wreszcie istnienie NSA stawia, czy też może postawić na zupełnie innej płaszczyźnie instytucję interwencji poselskiej.

Sąd Administracyjny, który swą działalność rozpoczął 1 IX 1980 r. orzeka, m. in. w sprawach skarg na niezgodność z prawem decyzji administracyjnych. Artykuł 196 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że „decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem”, a więc z przyczyny istnienia braku legalności tej decyzji. Ta instytucjonalna gwarancja, będąc jednocześnie pewnym urządzeniem polityczno-prawnym, zapewnia praworządne działanie adresatom norm prawnych, jak również statuuje kontrolę i określa jej przedmiot — decyzje organów administracji oraz organ powołany do sprawowania tej kontroli — sąd administracyjny. Artykuł 196 § 2 wymienia enumeratywnie jakie decyzje organu administracyjnego mogą być zaskarżone do sądu; katalog ich jest dość szeroki i wynosi 20 pozycji, wśród których mieszczą się prawie wszystkie sytuacje życiowe w jakich może się znaleźć jednostka i z jakimi może zwrócić się o pomoc do posła. Takie postawienie sprawy czyniłoby zbędne istnienie instytucji interwencji poselskiej, ponieważ obywatel prawie zawsze miałby możliwość żądać skorygowania decyzji organu administracyjnego, poprzez odwołanie się do sądu. Jednakże z postanowień kodeksu można wydedukować i inną zasadę, w myśl której sądowej kontroli podlegają tylko takie decyzje administracyjne, które podlegają działaniu kpa, lecz nie wszystkie decyzje, do których kpa ma zastosowanie są objęte działaniem tej kontroli. Artykuł 3 kpa wyłączający stosowanie kodeksu w niektórego rodzaju sprawach, przesądza również o ich wyłączeniu spod sądowej kontroli decyzji. Nie można przecież przyjąć innego rozwiązania, jak to, że ogólne wyłączenie stosowania kpa, w niektórych sprawach lub przed określonymi organami, jest jednoznaczne z ich wyłączeniem spod sądowej kontroli. Pozostaje więc pewien margines spraw, do których kpa nie ma zastosowania, a ich nierozstrzygnięcie kłóciłoby się z zasada-

<sup>51</sup> Dz. U. 1980, nr 4, poz. 8.

<sup>52</sup> J. Bafia, *Polityczno-społeczne założenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, s. 55, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980.



mi współzycia społecznego i sprawiedliwością społeczną. Będą to najczęściej sprawy, dla których obiektywną przesłanką rodzącą trudności ich rozstrzygnięcia będzie brak podstawy prawnej, istnienie równorzędności stron lub brak podstaw do zaliczenia sprawy do „indywidualnej”, albo też niemożliwość arbitralnego narzucenia drugiej stronie swego stanowiska. Oczywiście w tych przypadkach, moim zdaniem, nie można i nie należy mieć wątpliwości, że poseł może i powinien, jeśli wymaga tego dobro obywatela, podjąć interwencję poselską.

Pozostaje jednak do rozpatrzenia druga sytuacja, bardziej chyba złożona — celowość podejmowania interwencji w sprawie zakończonej decyzją w pierwszej instancji i obarczonej ciężarem jej niezgodności z prawem. Możliwe są tu dwa rozwiązania, które może realizować deputowany:

- podjąć interwencję wobec organu państwowego,
- odmówić podjęcia interwencji, wskazując jednocześnie obywatelowi możliwość odwołania się od decyzji organu państwowego do sądu administracyjnego.

Wybór samej metody powinien jednak być pozostawiony swobodnemu uznaniu obywatela, który rezygnując ze sformalizowanego postępowania przed sądem mógłby dochodzić swoich praw poprzez podjętą przez posła interwencję. Pierwsze rozwiązanie szybciej może prowadzić do pożądanых skutków; drugie jest natomiast bardziej czasochłonne i kosztowne, zarówno dla obywatela, jak i państwa. Jednocześnie pozytywnym zjawiskiem jest to, że sąd administracyjny współuczestnicząc w kształtowaniu bardzo pożądanego ze społecznego punktu widzenia modelu władza — obywatel, uzyskuje poważny wpływ na kształtowanie postaw legalności, tym bardziej iż ma możliwość nagradzania na podstawie przepisów prawa zachowań zgodnych z zasadami sprawiedliwości społecznej w PRL, a potępienia postaw przeciwnych.

Za zastosowaniem najpierw pierwszego rozwiązania przemawiałby fakt, że poseł jest, jak już stwierdziłem, swoistym „organem ponadinstancyjnym” w tego rodzaju sprawach i traktowany jest przez wielu wyborców jako rodzaj „nadurzędnika”<sup>53</sup>, którego działanie nie rodzi skutków prawnych *ex tunc*. Natomiast odwołanie się do sądu rodzi takie skutki prawne, ponieważ „wyrok stanowi ostateczne i autorytatywne uregulowanie stosunku prawnego między stronami w spornym do tychczas zakresie i jest podstawą podejmowania określonych czynności dla zrealizowania praw podmiotowych lub interesów prawnie chronionych w nim stwierdzonych”<sup>54</sup>. Tym samym odwołanie się do sądu od

<sup>53</sup> Patrz: wywiad z posłem W. Jankowskim zamieszczony w miesięczniku społeczno-kulturalnym „Odra” 1971, nr 10.

<sup>54</sup> Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 282.

decyzji administracyjnej, przekreśla możliwość zajęcia się skargą przez posła, ponieważ powaga rzeczy osądzonej — *res iudicata pro veritate hebetur*, uniemożliwia podjęcie inicjatywy przez deputowanego.

Artykuł 3 pkt 2 regulaminu Sejmu daje posłowi możliwość nadania dalszego biegu sprawie, w przypadku niezłatwienia lub nienależytego załatwienia interwencji, a także skargi lub wniosku obywatela. Natomiast art. 216 kpa poważnie rozszerza tę możliwość, normując również sytuację, w której do sądu administracyjnego można wnieść skargę i wówczas, gdy organ administracji nie wydał w terminie decyzji, do wydania której zobowiązują go przepisy prawa.

Krótki okres działania NSA nie pozwala nam jeszcze wyciągnąć daleko idących wniosków co do wpływu na siebie tych instytucji — (sądownictwo administracyjne — interwencja poselska). Dostępne materiały niestety nie obrazują nam w pełni drogi jaką przechodzi sprawa, zanim znajdzie się na wokandzie NSA. Żaden z dokumentów nie wskazuje czy sprawa rozstrzygana przez sąd administracyjny była już wcześniej przedmiotem interwencji poselskiej. Jednak można już w tej chwili snuć pewne rozważania teoretyczne dotyczące wpływu na siebie tych instytucji. Charakter obecnego uregulowania interwencji poselskiej i wpływ na nią sądownictwa administracyjnego, uczyni z niej prawdopodobnie bardzo skuteczny środek walki z biurokratyzmem administracji. Zaangażowanie do rozstrzygania interwencji poselskich powagi Sejmu, może spowodować, że decyzje organów dotyczące tej instytucji, dotychczas nie kontrolowane przez żaden organ mogą uzyskać wreszcie gwarancję zapewniającą wzrost znaczenia pozycji i autorytetu posła. Nowelizacja regulaminu sprawia, że pozycja społeczno-polityczna przestanie odgrywać tę rolę jaką zajmowała do 8 XII 1980 r., choć oczywiście jej pełnego wpływu, wykluczyć nie można. Obywatelowi pozostawiono swobodę w dochodzeniu swych praw czy to przez zwrócenie się do posła, czy też zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego. Sejm przez swe organy, tj. Komisję Skarg i Wniosków oraz Prezydium uzyskał autentyczny wpływ (mimo jeszcze niedoskonałości tych unormowań), na rozstrzyganie spraw pochodzących od obywateli, którzy z różnych przyczyn nie zawsze mogli liczyć na sprawiedliwość. W nowym uregulowaniu prawnym tej instytucji należy także widzieć zmianę pozycji obywatela, który obecnie nie występuje już w klasycznej roli „petenta” wobec organów państwowych, bo o należyтым rozstrzygnięciu jego sprawy może zadecydować zarówno Sejm przez swe organy, jak i sąd administracyjny.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Pomimo tego, że uwzględniono tylko obraz interwencji w okresie kiedy jest ona normą regulaminową naszego parlamentu, prawo posła do podejmowania interwencji istniało zawsze w tych parlamentach, które powołane były m. in. do kontroli nad władzą wykonawczą. Było to niezależne od tego czy interwencję wpisano do regulaminu parlamentu, czy też nie. Doskonały tego przykład to ewolucja instytucji interwencji poselskiej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Początkowo tylko jako uprawnienie poselskie wynikające z norm konstytucyjnych — nie ma ona tego charakteru, tej mocy — jak obecnie. Wiąże się to z mało eksponowaną pozycją parlamentu wśród organów państwowych, choć ogólna właściwość Sejmu (w zakresie sprawowanej kontroli nad działalnością wszystkich organów władzy i administracji państwowej), nie budziła wówczas, jak i obecnie większych wątpliwości. Ewolucja interwencji — przyznanie jej przez parlament statusu indywidualnej formy kontroli nad działaniami wszystkich organów państwowych są wynikiem przyjętej przez partię polityki zmierzającej do umocnienia znaczenia organów przedstawicielskich, zarówno terenowych — rad narodowych, jak i Sejmu.

Należy stwierdzić że interwencja poselska jest instytucją uznaną i potrzebną wyborcom; musimy w niej widzieć z jednej strony stymulator umacniający popularność i autorytet posła wśród wyborców, z drugiej efektywność interwencji poselskiej jako środka kontroli zależna jest nie tylko od działalności indywidualnego posła, ale również i od pracy zespołu poselskiego jako całości. O jej potrzebie świadczy nie tylko znaczna liczba spraw, które w wyniku wystąpień posłów zostają rozstrzygnięte na korzyść obywateli, ale jest ona również bardzo czułym instrumentem wskazującym na niewłaściwe działanie organów państwowych, które w różny sposób wchodzą w kontakt z obywatelem. Skuteczność interwencji poselskich wg adresatów w okresie 23 III 80 r. — 30 IX 82 r. ilustruje tabela 4. Musimy jednak zdawać sobie sprawę, że nawet najlepsza praca posła czy nawet całego zespołu poselskiego, może okazać się bezowocna jeżeli wystąpią trudności obiektywne, które nie pozwolą załatwić sprawy zgodnie z życzeniem obywatela. W ostatnich latach (1980—1982), obserwuje się niepokojący spadek decyzji pozytywnych będących odpowiedzią na interwencje poselskie. Zaznacza się to we wszystkich sprawach podejmowanych przez posłów<sup>55</sup>. Jest to przede wszystkim wyrazem obniżenia się możliwości admini-

<sup>55</sup> W Zespole Poselskim m. Łodzi w latach 1976—1979 uzyskano 57% odpowiedzi pozytywnych, w tym 62,2% odpowiedzi pozytywnych w sprawach mieszkaniowych. W latach 1980—1982 odpowiedzi pozytywne odnosiły się do 29,6% ogółu interwencji, a w sprawach mieszkaniowych do 28,5%.

Tabela 4

Skuteczność interwencji poselskich według adresatów w okresie 23 III 80 r. — 30 X 82 r.

| Adresaci                                   | Ogólna liczba | W tym         |       | W rozbiću na poszczególne lata |               |       |        |               |        |        |               |         |  |  |  |
|--------------------------------------------|---------------|---------------|-------|--------------------------------|---------------|-------|--------|---------------|--------|--------|---------------|---------|--|--|--|
|                                            |               | odpow. pozyt. | ‰ 3:2 | 1980                           |               |       |        | 1981          |        |        |               | 1982    |  |  |  |
|                                            |               |               |       | ogółem                         | odpow. pozyt. | ‰ 6:5 | ogółem | odpow. pozyt. | ‰ 9:10 | ogółem | odpow. pozyt. | ‰ 12:11 |  |  |  |
| 1                                          | 2             | 3             | 4     | 5                              | 6             | 7     | 8      | 9             | 10     | 11     | 12            | 13      |  |  |  |
| Władze centralne                           | 73            | 20            | 27,4  | 12                             | 5             | 41,7  | 40     | 8             | 20,0   | 21     | 7             | 33,3    |  |  |  |
| Urząd M. Łodzi i jednostki podporządkowane | 214           | 70            | 32,7  | 81                             | 32            | 39,5  | 92     | 27            | 29,3   | 41     | 11            | 26,8    |  |  |  |
| Urzędy adm. terenowej st. podstawowego     | 192           | 80            | 41,7  | 58                             | 30            | 51,7  | 86     | 38            | 44,2   | 48     | 12            | 25,0    |  |  |  |
| Spółdzielczość mieszkaniowa                | 203           | 35            | 17,2  | 71                             | 12            | 16,9  | 89     | 16            | 18,0   | 43     | 7             | 16,3    |  |  |  |
| Inni                                       | 89            | 23            | 25,8  | 27                             | 9             | 33,3  | 30     | 5             | 16,7   | 32     | 9             | 28,1    |  |  |  |
| Ogółem                                     | 771           | 228           | 29,6  | 249                            | 88            | 35,3  | 337    | 94            | 27,9   | 185    | 46            | 24,9    |  |  |  |

Źródło: opracowano na podstawie dokumentów Zespołu Poselskiego m. Łodzi.



stracji, co ma swe źródło w ogólnym załamaniu się gospodarki polskiej. I tutaj chciałbym zwrócić uwagę na to, że poseł występując z interwencją najczęściej podejmuje ją w interesie ludzi młodych lub w wieku emerytalnym.

W celu przeciwdziałania dewaluacji tej instytucji, a tym samym organu przedstawicielskiego, celowe wydaje się też ciągle kontrolowanie przez zespoły poselskie i Sejm rzetelności i terminowości rozpatrywania i udzielania odpowiedzi na te wystąpienia poselskie. Na podstawie kilkuletnich doświadczeń wynikających z funkcjonowania tej instytucji za konieczne należy uznać przeprowadzanie w zespołach poselskich, okręgach wyborczych, czy też na forum Sejmu okresowych analiz wskazujących na zasadność niektórych interwencji i sposób załatwiania ich przez organy do tego zobowiązane. Możliwość poklasyfikowania interwencji w określone grupy tematyczne stanowić powinna wytyczną dla pracy Sejmu, ponieważ są one doskonałą ilustracją problemów nurtujących polskie społeczeństwo, problemów, które parlament swym działaniem mógłby rozwiązać lub też zapobiec ich powstawaniu. Analiza przebiegu zgłaszanych próśb skarg i podejmowanych na ich podstawie interwencji poselskich wskazuje, że we współczesnym działaniu wszystkich ogniw władzy i ich związków z ludnością trzeba wykazać wnikliwość, rozwagę i konsekwencję — odpowiednio do rosnącej dojrzałości społecznej często konfrontując potrzeby z możliwościami państwa i danego terenu. Nie bez znaczenia w tym przypadku będzie stałe zainteresowanie się posłów problemami swojego okręgu wyborczego, zdecydowane rozliczanie wszystkich jednostek odpowiedzialnych za realizację zobowiązań na nie nałożonych. Szczególna rola w tym zakresie przypada wojewódzkim zespołom poselskim, dla których centralnym zagadnieniem jest wychodzenie naprzeciw inicjatywom ludności, współdziałanie z radami narodowymi w celu koordynacji zamierzeń zdążających w kierunku poprawy bytu materialnego i kulturalnego obywateli.

Artykuł został napisany  
w 1982 r.

Katedra Prawa Państwowego

*Ryszard Paweł Krawczyk*

#### EVOLUTION DER EINRICHTUNG DES ABGEORDNETENEINGREIFENS IN DER ORDNUNG IM POLNISCHEN PARLAMENT UND IN DER PRAXIS

Den Gegenstand der Erwägungen bildet die Einrichtung des Abgeordneteneingreifens. Sie wurde vorgestelltein Zeitabschnitt, in welchen sie keine ordnungsgemöÙe Norm ist, d. i. heiÙt in den Jahren 1952—1972 — und als sie infolge der Novellie-

zung der Ordnung vom Sejm am 29 März 1972 zu diesem Rechts geschäft eingeführt wurde (Art. 3 der Ordnung). Diese Einrichtung wurde auf zwei Gebieten vorgestellt:

— die Vorschriften der Verfassung und die Ordnung vom Sejm der Volksrepublik Polen interpretierend;

— sie wurde auch in der Praxis am Beispiel der Handlungen des Woiwodschafts-abgeordnetenkollegiums der Stadt Łódź gezeigt.

Allgemein kann man das Abgeordneteneingreifen als eine Form der individuellen Kontrolle bestimmen, die dem Abgeordneten ein Recht gibt, die Handlung angesichts der Staatsorgane, im eigenen Namen oder im Namen des Bürgers, dessen das Rechts-subjekt durch diese Handlung verletzt wurde, zu unternehmen und das Unterlassen Staatsorganes. Diese Form der Kontrolle ermöglichte in vielen Fällen positive Erledigung der bestimmten Sachen. Ihr Mangel verursachte, daß sie nicht entschieden werden könnten. Die Praxis zeigt auch solche Fälle auf positive Entscheidung der vom Abgeordneten eingeführten Sachen hatte seine soziale und politische Stellung einen großen Einfluß und nicht immer die Wiese der Erledigung des Eingreifens befand sich in Rahmen der Institutionsgewährleistung, die eben für das Beachten des Rechts durch Staatsorgane und vom Bürger festgestellt wurde.

Der Autor zeigt in dieser Bearbeitung den engen Zusammenhang der Einrichtung des Abgeordneteneingreifens mit der Verbindung des Abgeordneten mit den Wählern und er berücksichtigt die erste Sache auf Grund der Rechtsvorschriften, die Beziehungen den Abgeordneten und Wählern bestimmen.

Im Aufsatz berücksichtigte man den Einfluß des Hauptverwaltungsgerichts auf die Gestaltung des Abgeordneteneingreifens und bestimmte einen Einfluß der Brechung der polnischen Wirtschaft, nach dem Jahre 1980, auf eine Begrenzung seiner Wirkung.