

E. VARIA

INTERWENCJA POSELSKA Z ART. 20 UST. 1 USTAWY O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA

Interwencja poselska stanowi szczególnie i wyjątkowy środek prawny przyznany posłom¹. Jej celem nie jest wszczęcie określonego postępowania, załatwienie ani wpłynięcie na merytoryczny zakres sprawy, czyli wynik postępowania. Niewłaściwe rozumienie odnoszącego się do tej sprawy przepisu, w powiązaniu z zasadami prawa konstytucyjnego, może czynić z biur poselskich punkty obsługi prawnej wyborców. Z przepisów i zasad prawa konstytucyjnego² i ustrojowego usytuowania posła³, a także przepisów i zasad prawa administracyjnego, można wyprowadzić prosty wniosek, że działalność posła i zatrudnianych przez niego w biurach pracowników nie służy obsłudze prawnej wyborców, lecz realizacji praw i obowiązków poselskich uregulowanych w przywołanej ustawie. Potwierdzi to również analiza przepisów, o czym dalej. Z ustrojowego (konstytucyjnego) usytuowania posła wynika, że jego rolą nie jest wyrażanie samych zainteresowanych (wyborców, obywateli) w prowadzeniu swoich spraw (rozwiązywaniu problemów) czy podejmowanie zadań innych instytucji i podmiotów zajmujących się tego rodzaju pomocą i obsługą, lecz jedynie wpływanie na przyspieszenie rozpatrzenia danej sprawy przez określoną instytucję lub jej prawidłowe rozpatrzenie. Interwencja pełni też swego rodzaju funkcję kontrolną, gdyż poprzez nacisk psychologiczny wpływa dyscyplinująco na rozpatrzenie konkretnej sprawy.

Zakres praw i obowiązków posła jest ściśle związany z celami i zadaniami władzy ustawodawczej. Na podstawie definicji negatywnej administracji, Eugeniusz Ochendowski twierdzi, że władzą wykonawczą, czyli administracją, jest instytucja, urząd czy organ, który nie wykazuje cech ustawodawstwa ani sądownictwa⁴. Tak więc władza ustawodawcza i jej członkowie nie mogą wykonywać zadań przynależnych władzy wykonawczej. Aczkolwiek — zdaniem E. Ochendowskiego — wspomniane organy ustawodawcze i jego członkowie wykonują pewne zadania administracyjne⁵. W analizowanym przypadku interwencja poselska jest owym szczególnym zadaniem administracyjnym przynależnym władzy wykonawczej, lecz realizowanym przez

¹ Uregulowania prawne z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora — Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z późn. zm. [dalej też u.w.m.p.s. albo ustawa] — odnoszące się do interwencji — dotyczą również senatorów. Tak więc na potrzeby niniejszego artykułu zakres uprawnień, jaki odnosi się do posłów, dotyczy również senatorów.

² Art. 10 Konstytucji RP: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Więcej na ten temat R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 113–125.

³ Mowa o trójpodziale władzy. Sejm RP z istoty swej wykonuje rolę ustawodawczą. Inne jego funkcje, na przykład kontrolna, mają charakter wtórny i są podporządkowane funkcji stanowienia prawa. Chodzi tu o kontrolę w celu wzajemnego hamowania i równoważenia się władz.

⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1996, s. 7.

⁵ Ten rodzaj działalności będzie miał charakter administracji świadczącej, a więc zapewniającej obywatelowi określone świadczenia lub inne korzyści; tamże, s. 12.

członka władzy ustawodawczej, zwłaszcza iż uregulowanie dotyczące „interwencji” poselskiej zostało powtórzone w art. 237 k.p.a., który określa, ogólnie ujmując, tryb i sposób pracy władzy wykonawczej. Terminu „interwencja” użyto tutaj w cudzysłowie, gdyż k.p.a. operuje terminem „skarga”, co powoduje rozbieżności znaczeniowe. Istotne jest tutaj to, że w k.p.a. istnieją przepisy o terminie rozpatrzenia sprawy wniesionej przez posła. Stąd można wyprowadzić wniosek, że w tym przypadku poseł posiada przymiot organu władzy publicznej, tutaj wykonawczej. Poseł jest również członkiem organu władzy, w tym wypadku ustawodawczej. A obie te władze powinny z mocy Konstytucji RP⁶ działać ściśle w granicach wyznaczonych przez przepisy, bez ich nadinterpretacji, zgodnie z zasadą, że administracja może tylko to czynić, na co pozwalają jej przepisy. I nic ponadto jej czynić nie wolno, jeżeli przepis nie daje jej takiego uprawnienia.

Ustawa przyznaje posłom możliwość wystąpienia z interwencją w ramach wykonywanych obowiązków i uprawnień⁷. Zwrot „interwencja” w potocznym znaczeniu rozumiany jest jako ingerencja w jakiś proces. I takie też znaczenie posiada on w słowniku języka polskiego⁸. Tak więc interwencja poselska może nastąpić w chwili prowadzenia określonego postępowania. Nasuwa się więc wniosek, że jej celem nie jest wszczęcie postępowania (wniesienie podania, złożenie wniosku i wystąpienie z jakimkolwiek żądaniem) ani też ingerencja w zakończone postępowanie na mocy decyzji ostatecznej (złożenie odwołania w jakiegokolwiek formie), lecz ingerencja w tok toczącego się już postępowania. Poza przedmiotem zainteresowania tego opracowania pozostaje, jaki organ, podmiot lub instytucja wszczyna to postępowanie, gdyż jest to krąg osób i podmiotów wręcz niemożliwy do wyczerpującego wyliczenia. Zazwyczaj jest to — ogólnie ujmując — zainteresowany obywatel, wyborca, zrzeszenie obywateli, osoby, które nie będąc zadowolone z przebiegu tego postępowania, proszą o interwencję posła w jego tok. Natomiast sama interwencja może być sporządzona przez posła lub też przez zainteresowanego, lecz wniesiona za pośrednictwem posła. Wynika to z art. 20 ust. 1 u.w.m.p.s. „którą (tzn. interwencję) wnosi we własnym imieniu jak i w imieniu wyborcy lub wyborców”, jak i art. 237 k.p.a., „którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby”.

Interwencja może mieć charakter osobisty, co wynika z art. 20 ust. 3 u.w.m.p.s., który stanowi, że kierownicy jednostek i organów powinni niezwłocznie przyjąć posła oraz

⁶ Art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

⁷ Podstawowym prawem i obowiązkiem posła jest czynny udział w pracach organów, do których zostali wybrani (art. 3 u.w.m.p.s.). Skoro są to organy stanowiące prawo, to praca posła polega na stanowieniu prawa. Inna działalność tych organów, a zatem posłów, jako ich członków, ma charakter wtórny i podporządkowany tej pierwszej funkcji. Inne prawa i obowiązki posła mają charakter związany z aspektem techniczno-organizacyjnym funkcjonowania tych organów i uczestnictwa w ich pracach.

⁸ Interwencja — wtrącanie się w jakąś sprawę, wywieranie wpływu na kogoś w jakiejś sprawie w celu uzyskania określonego skutku, np. zmiany decyzji; zabiegi, czynności z tym związane, *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1999, s. 269. Natomiast według internetowego portalu Wikipedia interwencja poselska to „instrument kontrolny nakładający na instytucje publiczne i jednostki gospodarki niepaństwowej obowiązek udzielenia posłom w terminie 14 dni informacji o stanie sprawy, w której poseł podjął interwencję” — zob. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Interwencja_poselska>.

udzielić mu informacji i wyjaśnień. Tak więc nie każda interwencja musi mieć formę pisemną. Za osobistą interwencją wydaje się przemawiać aspekt presji osobistej, natomiast pisemna forma służy ewentualnym celom dowodowym. Najrozsądniej jest połączyć obie te formy i interweniować osobiście, składając jednocześnie pisemną interwencję. Na uwagę zasługuje również uregulowanie art. 237 k.p.a., zgodnie z którym poseł może wnieść skargę we własnym imieniu. Jak rozumieć takie uprawnienie? Najprawdopodobniej ustawodawcy chodzi o to, że jest to interwencja nie dotycząca jednostkowej, indywidualnej sprawy obywatela (wyborcy) lub grupy obywateli (zrzeszenia), kończącej się wydaniem indywidualnej decyzji administracyjnej w sprawie, lecz odnosi się do innych aspektów działalności organów administracji publicznej lub jest wnoszona w interesie ogólnospołecznym. Inne rozumienie tego sformułowania przeczyłoby racjonalnemu rozumieniu przepisów, gdyż w sprawach obywateli wnosi się interwencję w ich imieniu, a efektem zakończenia postępowania jest wydanie obywatelowi indywidualnej decyzji administracyjnej lub innego aktu ostatecznie kończącego postępowanie. Wniesienie skargi we własnym imieniu dotyczy nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów lub interesu zbiorowego, społecznego, osób (obywateli) nie określonych z imienia i nazwiska lub innych cech personalizujących.

Należy też zwrócić uwagę na inne uregulowanie ustawy, tj. art. 20 ust. 2. Stanowi on, że termin załatwienia sprawy ma być uzgodniony z posłem i w tym terminie ma być ona ostatecznie załatwiona. Czy chodzi tu o presję wywieraną przez parlamentarzystę w celu przyspieszenia biegu rozpatrzenia sprawy lub wpłynięcia na jej merytoryczny zakres? Otóż — nie, bowiem jest to przepis odnoszący się do sprawy, której ustawowe terminy jej załatwienia i wydania decyzji administracyjnej już upłynęły albo też samo postępowanie toczy się z naruszeniem właściwych przepisów regulujących materię dotyczącą danej sprawy. Samo stwierdzenie, czy postępowanie administracyjne jest prowadzone w prawidłowy sposób (uregulowany przepisami), ma charakter w większości ocenny, gdyż „dysponentem” postępowania jest organ administracji, a sam zainteresowany ma marginalny wgląd w jego tok. Istota interwencji polega na tym, że jest ona zbędna w sytuacji, kiedy postępowanie toczy się na podstawie przepisów i jego zakończenie następuje w terminie przewidzianym przepisami. Inne rozumowanie negowałoby potrzebę stworzenia instytucji interwencji. Niedopuszczalne jest wpływanie na merytoryczny bieg sprawy poprzez interweniowanie i wpływanie na jej wynik, tak aby została załatwiona „po myśli” zainteresowanego. A właśnie jednym z powodów wystąpień zainteresowanych wyborców do posłów o wniesienie interwencji jest chęć wpłynięcia na jej merytoryczny bieg i zakończenie w sposób realizujący interesy (prawne, osobiste, ekonomiczne) i inne korzyści wyborców i obywateli.

Regulację tę dopełnia przepis, który stanowi, że w przypadku osobistej interwencji poseł powinien otrzymać informacje i wyjaśnienia o sprawie, co jest w zasadzie jednoznaczne z uregulowaniem art. 20 ust. 1, który uprawnia posła do zaznajomienia się z tokiem sprawy. Pojawia się pytanie, czy poseł może uzyskać informację co do wyniku rozpatrzenia sprawy. Żaden przepis nie daje takiej możliwości, wobec tego należy przyjąć, że posłowi nie przysługuje takie uprawnienie. Zresztą nieracjonalne by-

łoby wydanie wyroku przed wyrokiem. Momentem decydującym o wyniku sprawy jest wydanie decyzji administracyjnej lub innego aktu administracyjnego kończącego ostatecznie postępowanie. Wcześniejsze informacje o wyniku sprawy mają charakter nie tylko niewiążący, ale również niedozwolony⁹. W tym miejscu należy krótko wspomnieć, że udzielając posłowi stosownych wyjaśnień i informacji, trzeba mieć na względzie przepisy dotyczące zachowania tajemnicy państwowej i służbowej. Tak więc poseł nie zawsze może mieć wgląd w całość sprawy, której materiał dowodowy obejmuje informacje objęte tajemnicą.

Zakres podmiotów, do których można wystąpić z interwencją, jest wyszczególniony w omawianym przepisie. Może to być organ administracji rządowej i samorządowej, zakład lub przedsiębiorstwo państwowe, organizacja społeczna i jednostka gospodarki niepaństwowej. Zwrotem budzącym zastrzeżenia jest „jednostka gospodarki niepaństwowej”. Sformułowanie to przypomina pochodzące z poprzedniej formy ustrojowej Polski podmioty uregulowane w kodeksie cywilnym jako „jednostki gospodarki nieuspołecznionej” i dotyczy formy prowadzenia działalności gospodarczej opartej na prywatnej własności. Tak więc będzie tu przede wszystkim chodziło o osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i wszelkiego rodzaju spółki. Wydaje się, aby do tego katalogu zaliczyć również fundacje i stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą, jak i spółdzielnie produkcyjne oraz większość spółdzielni, gdyż ustawodawca zdefiniował je w ramach prawa spółdzielczego jako zrzeszenia powołane do prowadzenia działalności gospodarczej. Przyjmując potoczne znaczenie wyrazów „gospodarować” i „niepaństwowy”, należy uznać, że chodzi tu o każdy podmiot gospodarujący, tzn. prowadzący działalność związaną z osiąganiem korzyści i jednocześnie niebędący państwowym. Biorąc pod uwagę wcześniej wymienione podmioty, *a contrario* z kręgu tego wyłączone są fundacje nieprowadzące działalności gospodarczej, spółdzielnie mieszkaniowe¹⁰. Uprawnienie do interwencji u prywatnego podmiotu jest daleko idące, niemożliwe w praktycznej realizacji, gdyż tego rodzaju podmioty mogą zasłonić się tajemnicą handlową, której zakres każdy z nich ustala samodzielnie. Tak daleko idąca ingerencja w prywatną formę własności jest nieuprawniona. Najprawdopodobniej pozostawienie tego uprawnienia do ingerencji wynika z przeoczenia ustawodawcy, co potwierdza pozostawienie zwrotu „jednostka gospodarki niepaństwowej” lub jest świadomym zabiegiem w celu objęcia jak najszerszego kręgu podmiotów. W sytuacji niemożności ingerencji w prywatną formę organizacyjno-prawną do dyspozycji pozostają bezpośrednio, sądowe (cywilnoprawne) środki rozwiązywania konfliktów między wyborcą, obywatelem a jednostką gospodarki niepaństwowej, już bez „pośrednictwa” poselskiego.

⁹ Udzielenie wcześniejszych informacji o wyniku sprawy przez organ administracji (jego pracowników) należy rozpatrywać w kategoriach przekroczenia uprawnień lub innych przewinień dyscyplinarnych, czasem nawet przestępstw lub wykroczeń, a także regulacji Kodeksu pracy jako naruszenie obowiązków pracowników (art. 100 k.p.) i uregulowaną w nim odpowiedzialność porządkową, co zależy od rodzaju sprawy.

¹⁰ K. Kruczałak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 336; zdaniem autora, prowadzenie działalności gospodarczej przez spółdzielnie nie zawsze ma cechy przedsięwzięcia zarobkowego. Jest to trafne stwierdzenie, gdyż spółdzielnie mieszkaniowe w rzeczywistości spełniają potrzeby mieszkaniowe swoich członków.

Istotnym zagadnieniem jest też odniesienie skali interwencji poselskiej do zakresu wglądu w działalność określonych podmiotów w ramach niewyczerpująco określonego zakresu wykonywania mandatu posła i senatora, wynikającego z art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. Na mocy tego artykułu, poseł ma prawo wglądu w działalność, a także żądania informacji i materiałów od „organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa¹¹ oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych”. W tej sytuacji należy odróżnić prawo do kontroli¹² w ramach wykonywania mandatu (uregulowane w art. 19 ustawy) od prawa do interwencji. Ważne jest rozróżnienie interwencji w jednostce gospodarki niepaństwowej od prawa kontroli, tj. wglądu w działalność tej jednostki¹³ i prowadzone przez nią dokumentacje i ewidencje¹⁴. Art. 19 u.w.m.p.s. nie daje możliwości kontroli w jednostce gospodarki niepaństwowej, gdyż nie znajduje się w nim wzmianka o takiej jednostce. Natomiast art. 20 ust. 1 ustawy daje możliwość wystąpienia do niej z interwencją. Tak więc poseł będzie miał prawo interwencji, natomiast już nie będzie miał prawa wglądu w działalność tego podmiotu w ramach kontroli. Zresztą interwencja w tym przypadku jest tylko iluzorycznym uprawnieniem, gdyż z tym uprawnieniem nie koreluje żaden przepis nakładający obowiązek odniesienia się do niej czy przewidujący określoną odpowiedzialność za uchylenie się od udzielenia odpowiedzi na interwencję. Z kolei sam k.p.a. w art. 237 nakłada obowiązek udzielenia odpowiedzi tylko na organy administracji publicznej, ponieważ w tym artykule użyto terminu „organ”. Zgodnie z definicją z art. 5 § 2 ust. 3 k.p.a., w ramach tych organów nie znajdują się organizacje zawodowe, spółdzielcze oraz inne organizacje społeczne. Nie ma również możliwości udzielenia odpowiedzi przez spółki. Ten zakres ingerencji wydaje się rozsądny i powinien dotyczyć podmiotów, do których można wystąpić z interwencją. Wobec innych jest to niemożliwe, gdyż niedopuszczalne jest prowadzenie kontroli u prywatnych podmiotów. Nie ulega wątpliwości, że niektóre z nich mają charakter publicznoprawny i podlegają kontroli, ale należy zwrócić uwagę, że uczestnictwo, działalność lub inna forma aktywności życiowej polega na dobrowolności, a ewentualne spory czy konflikty powinny być załatwiane na innej drodze niż inter-

¹¹ Odnosnie do spółki z udziałem Skarbu Państwa jawi się tu problem, ile akcji (udziałów) powinien mieć Skarb Państwa, aby dopuszczalny był wgląd w działalność takiego podmiotu. Skoro ustawa tego nie precyzuje, należy rozumieć, iż jakakolwiek liczba akcji (udziałów). W tej sytuacji zwolennicy skrajnych koncepcji będą wskazywali argumenty przemawiające za ich tezami. I tak, jedni będą sugerowali, że Skarb Państwa powinien mieć ponad 50% akcji (udziałów), co uzasadnia wgląd w działalność tego podmiotu. Inni zaś zasugerują, że wychodząc z zasady dbałości o mienie publiczne wystarczy jakakolwiek liczba akcji i udziałów, zwłaszcza mniejszościowa, ponieważ prywatny akcjonariusz (udziałowiec) dominuje w spółce, co może prowadzić do nieprawidłowości w zarządzaniu jej mieniem, a więc i mieniem publicznym.

¹² Należy zwrócić uwagę również na art. 95 Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza nadaje Sejmowi uprawnienie do kontroli działalności tylko nad Radą Ministrów w zakresie wyznaczonym nią samą oraz ustawami. Natomiast indywidualny poseł ma prawo kontroli szerszego kręgu podmiotów i instytucji, co wynika właśnie z ustawy.

¹³ J. Konecka, *Spółki nie muszą udostępniać informacji posłom*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1992, nr 2, s. 86–88.

¹⁴ I. Galińska-Raczy, *Wgląd posła w akta osobowe pracownika*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1992, nr 2, s. 83–86.

wencja parlamentarzysty. Taka rozbieżność w uregulowaniu art. 19 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.w.m.p.s. świadczy albo o pośpiechu w pracach legislacyjnych, albo może nawet o niedostrzeżeniu tej rozbieżności. Sporne jest też uregulowanie art. 20 ust. 4 uprawniające posła do wstępu na teren jednostek wskazanych w art. 20 ust. 1, i to tylko na podstawie okazania legitymacji poselskiej. Jest to uregulowanie nieprecyzyjne i dające daleko idące uprawnienie do wstępu na prywatne obiekty jednostek gospodarki niepaństwowej, w rzeczywistości mało realne w realizacji.

Z przepisami ustawy koresponduje art. 237 § 2 k.p.a., który nakłada na organy administracji obowiązek zawiadomienia posła o sposobie załatwienia skargi lub jej rozpatrzenia, w ciągu 14 dni od jej wniesienia lub przekazania. W artykule 237 k.p.a. nie ma innych przepisów odnoszących się do posłów, poza wspomnianym § 2. Należy się zastanowić, jaki jest zakres zastosowania przepisów działu VIII rozdziału 2 k.p.a. (odnoszącego się do problematyki skarg) do regulacji dotyczących interwencji, zwłaszcza iż użyto tu sformułowania „skarga”, a u.w.m.p.s. posługuje się terminem „interwencja”, oraz jakie przepisy mają pierwszeństwo. Posiłkowo należy zastosować k.p.a. w przypadku braku regulacji w u.w.m.p.s. Poza tym k.p.a. ma charakter aktu regulującego bardzo szeroki zakres spraw, co do których można wnosić skargi. Natomiast interwencja stanowi jedną z możliwych skarg, aczkolwiek szczególną, ograniczoną ściśle przepisami u.w.m.p.s. Tak więc przepisom tej ustawy należy dać pierwszeństwo w stosowaniu. Rozsądne wydaje się również, że ustawodawca uregulował skargę poselską w k.p.a. w celu powiązania jej z szeroko pojętymi przepisami prawa administracyjnego. Do takiego wniosku prowadzi usytuowanie regulacji odnoszącej się do obowiązku udzielenia odpowiedzi posłowi w ciągu czternastu dni. Warto też wskazać na artykuł, który stanowi, iż przedmiotową sprawę administracyjną objętą skargą poselską załatwia bez zbędnej zwłoki, nie dłużej jednak niż w ciągu miesiąca (art. 35 k.p.a.), a o sposobie (nie o wyniku sprawy) zawiadamia się skarżącego, więc również i samego posła składającego skargę. Ma to znaczenie, gdyż niezakończona sprawa w przewidzianym terminie jednomiesięcznym powoduje odesłanie do dalszych przepisów k.p.a. regulujących przekroczenie tego terminu, a zakres udzielenia odpowiedzi na skargę poselską sprowadza się jedynie do udzielenia odpowiedzi o stanie rozpatrywanej sprawy, a nie o sposobie jej załatwienia, gdyż załatwienie sprawy może wymagać dodatkowych dowodów, informacji lub wyjaśnień. Trzeba dodać, że wiele postępowań administracyjnych reguluje odmiennie terminy załatwienia sprawy, wobec czego udzielenie odpowiedzi na skargę poselską również będzie ograniczone do wskazania etapu, na jakim jest prowadzone postępowanie. Oczywiście nie dotyczy to sytuacji, gdy skarga odnosi się do niezakończona sprawy w ustawowym terminie. Wtedy odpowiedź powinna przedstawiać również sposób załatwienia tej sprawy, a ona sama zostać załatwiona niezwłocznie.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że ustawodawca — dając posłom uprawnienie do interwencji — postąpił słusznie, gdyż ten środek prawny ma funkcję kontrolno-dyscyplinującą wobec podmiotów, do których skierowano taką interwencję. Zrozumiałe jest, iż nie mógł w sposób wyczerpujący wskazać kręgu podmiotów, do

których można wystąpić z interwencją. Natomiast — wracając do problemu poruszonego na samym początku — nie było intencją ustawodawcy czynienie z posłów filantropów i społeczników wyręczających wyborców w załatwianiu swoich spraw i problemów, lecz jedynie ingerowanie w nieprawidłowości.

W tej sytuacji uzasadnione może być doprecyzowanie przepisów regulujących wystąpienia z interwencjami, a co najmniej szersze uświadomienie ich zakresu. Przekroczenie tego zakresu zbędnie absorbuje czas posłów i pracowników ich biur, który powinien być wykorzystany do realizacji zasadniczych funkcji parlamentarnych. Na analizowany problem należy również spojrzeć w kontekście ewentualnej odpowiedzialności regulaminowej w ramach przekroczenia uprawnień w związku z wystąpieniem z interwencją, której zakres nie ograniczył się tylko do niej samej, mając przy tym na uwadze zasadę, że „organy władzy publicznej działają w granicach prawa”. Rozpatrując to zagadnienie, nie można wykluczać, że niektórzy posłowie świadomie przekraczają zakres interwencji, która przeistacza się w pomoc, a nawet w obsługę prawną. Podłożem takich działań na pewno jest chęć pozyskania elektoratu, choć istnieje wiele innych niewykorzystanych sfer aktywności społecznej, w których można pozyskać wyborców i ich głosy. Dalszą konsekwencją może być również odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na wydatkowanie środków pieniężnych w związku z przekroczeniem uprawnień, to jest przekroczeniem zakresu interwencji i związanymi z tym wydatkami pieniężnymi, aczkolwiek problem ten przekracza zakres niniejszego opracowania.

Mariusz Poślednik

SKUPSZTINA REPUBLIKI CZARNOGÓRY. ORGANIZACJA I ZASADY DZIAŁANIA

Republika Czarnogóry jako samodzielny podmiot prawa międzynarodowego pojawiła się dopiero 3 czerwca 2006 r. Nastąpiło to w rezultacie referendum niepodległościowego w Czarnogórze (21 maja 2006 r.), które zadecydowało o zniesieniu unii państwowej Serbii i Czarnogóry. Stanowiło to ostateczny rozpad dawnej federacji jugosłowiańskiej (zapoczątkowany w 1991 r.) na sześć nowych organizmów państwowych¹.

1. Zarys państwowości Czarnogóry

Początki państwowości Czarnogórców (zwanych ówczesznie Duklanami) sięgają IX wieku. Było to słowiańskie plemię osiadłe od VI wieku w antycznej Dioclei, zwanej od XI wieku Zetą, a od XV wieku Czarnogórą. W połowie X wieku Duklanie weszli do serbskiego związku plemiennego. Władze nad Duklą objęła w X wieku trebiń-

¹ Zob. szerzej J. Wojnicki, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych państw postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007, s. 155 i n.