

Kształt systemu rządów po 25 latach (założenia wyjściowe i ich praktyczna realizacja)

1. *Wprowadzenie.* W systemie parlamentarnym model rządów w politycznym znaczeniu determinują przede wszystkim powiązania funkcjonalne między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Stanowi to naturalną konsekwencję założenia, zgodnie z którym oś procesu decydowania politycznego przebiega na linii: parlament – rząd – głowa państwa, przy jednoczesnym odseparowaniu od tego procesu władzy sądowniczej. Istotny wpływ na kształt tak rozumianego systemu rządów ma ponadto układ wewnętrznych powiązań w strukturze legislatywy i egzekutywy – odpowiednio między izbami parlamentu (jeśli parlament jest dwuizbowy) oraz w ramach dwuczłonowej władzy wykonawczej.

Z aksjologią współczesnego systemu parlamentarnego immanentnie wiąże się zjawisko racjonalizacji, w szczególności w zakresie dotyczącym zasad podziału władzy i równowagi władz¹. Co prawda – jak trafnie wskazuje M. Kruk – racjonalizacja nie stanowi konstytutywnej jego cechy, niemniej jednak jej mechanizmy, przyjmowane w postaci rozwiązań normatywnych, a następnie konsekwentnie wdrażane w praktyce ustrojowej, w znaczącym stopniu kształtują rzeczywisty obraz ustroju politycznego państwa, przyjmującego ten system². W oparciu o tak określone założenia po II wojnie światowej ukształtowały się dwa podstawowe modele systemu rządów parlamentarnych w wersji zrationalizowanej: model kanclerski oraz półprezydencki. Przyjęte w nich konstrukcje stanowiły istotny punkt odniesienia dla twórców Konstytucji.

Potrzeba potwierdzenia w nowej Konstytucji rudymetrycznych zasad ustroju parlamentarnego, w postaci dualizmu egzekutywy oraz politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów przed Sejmem, nie budziła wątpliwości zarówno w opiniach ekspertów uczestniczących w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, jak i w opiniach większości parlamentarzystów. Rozbieżność stanowisk dotyczyła przede wszystkim modelu egzekutywy, w szczególności w zakresie dotyczącym podziału zadań związanych z prowadzeniem polityki państwa między jej dwa organy oraz szczegółowych procedur egzekwowania

¹ Zob. J. Jaskiernia, *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zrationalizowanego*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011, s. 52.

² Zob. M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 48.

parlamentarnej odpowiedzialności rządu. W trakcie trwających blisko pięć lat prac nad Konstytucją proponowane konstrukcje normatywne oscylowały wokół rozwiązań przyjętych w konstytucji V Republiki Francuskiej, szczególnie w odniesieniu do statusu prezydenta, oraz w ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, w zakresie dotyczącym pozycji szefa rządu oraz mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów. Propozycje ujęte w kilku projektach wniesionych do Zgromadzenia Narodowego opierały się na silnej prezydenturze, wprost nawiązując do rozwiązań charakterystycznych dla francuskiego semiprezycjencjalizmu (senacki, prezydencki i obywatelski). Z kolei projekty UW, SLD czy też PSL-UP proponowały model rządów z silnym Sejmem i wzmocnionym rządem, bliższy standardom modelu parlamentarno-gabinetowego. Charakterystyczne jest, że w ostatnich dwóch projektach spośród wymienionych prezydent nie został zakwalifikowany jako organ władzy wykonawczej³. Zarówno przebieg prac, jak i „docieranie się” ostatecznej wersji przyjętych konstrukcji ustrojowych było przedmiotem licznych, szczegółowych analiz w literaturze przedmiotu, dlatego nie ma potrzeby odnoszenia się do tych kwestii ponownie⁴. Dość zatem wskazać, że formuła ustroju, przyjęta ostatecznie w Konstytucji, stanowiła wypadkową rozwiązań obydwu wskazanych modeli.

Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej ukształtowana została – aczkolwiek niekonsekwentnie – pod wyraźnym wpływem rozwiązań modelu półprezydenckiego, zwłaszcza w odniesieniu do sposobu wyboru prezydenta oraz przypisanych mu prerogatyw. Z kolei przyjęta w Konstytucji koncepcja Rady Ministrów, w zakresie dotyczącym pozycji jej prezesa, nawiązała do rozwiązań typowych dla modelu rządów kanclerskich czy też premierowskich. Tym samym w postanowieniach Konstytucji skojarzone zostały elementy dwóch modeli, zasadniczo przeciwstawnych, co już samo w sobie kwestionowało racjonalność systemu.

Na eklektyzm przyjętych konstrukcji ustrojowych wpływ miały również reminiscencje historyczne. W postanowieniach Konstytucji nawiązano do tradycji klasycznego parlamentaryzmu, kojarzonego w polskich doświadczeniach ustrojowych przede wszystkim z okresem obowiązywania Konstytucji marcowej w jej pierwotnym brzmieniu. Konstytucja przyjęła formułę dwuizbowego parlamentu, ale oparła jego funkcjonowanie na silnej pozycji Sejmu, marginalizując udział Senatu w wykonywaniu funkcji legislacyjnej, jak również znacząco

³ Szerzej zob. R. Chruściak, *Prezydent jako najwyższy przedstawiciel państwa i gwarant ciągłości władzy państwowej – z dyskusji konstytucyjnej nad art. 126 Konstytucji RP z 1997 r. (zarys)*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 244–245; M. Domagała, *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 39–40.

⁴ Np. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. I i II, Warszawa 1997; R. Chruściak, *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2011, nr 2; S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998; P. Winczorek, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, *PiP* 1997, nr 11–12.

redukując wpływ Prezydenta Rzeczypospolitej na funkcjonowanie parlamentu, szczególnie w zakresie dotyczącym możliwości skrócenia jego kadencji⁵. Wyrażona w art. 10 Konstytucji zasada podziału władzy i równoważenia się władz już z założenia uległa zatem modyfikacji na rzecz zdecydowanego wzmocnienia pozycji legislatywy, również przez przyjęcie zasady omnipotencji prawotwórczej parlamentu, praktyczną likwidację instytucji rozporządzeń z mocą ustawy, ograniczenie do minimum konstytucyjnej regulacji procesu ustawodawczego czy też formułę braku przerwy międzykadencyjnej. W ten sposób zbilansowano również najnowsze doświadczenia okresu przekształceń ustrojowych, zwłaszcza w obszarze dotyczącym funkcjonowania władzy wykonawczej i jej stosunków z parlamentem, a także modelu dwuizbowości parlamentu, ukształtowanego po restytucji Senatu w 1989 r.

Projektując model rządów, antycypowano również uwarunkowania wynikające z przyszłego członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w NATO oraz w Unii Europejskiej⁶. Niezależnie od swoistej „mozaikowości” przyjętych rozwiązań szczegółowych w odniesieniu do relacji w łonie egzekutywy nie budzi wątpliwości fakt, że w obszarze konstrukcji normatywnych, dotyczących modelu rządów, w rozwiązaniach Konstytucji znalazły się także wyraźne odniesienia do systemu parlamentarnego w wersji zbliżonej do modelu kanclerskiego⁷. Jako przejaw „dryfowania” polskiego ustroju w kierunku wskazanego modelu uznac wypada znaczące wzmocnienie pozycji premiera, szczególnie w ujęciu normatywnym⁸. Mniej jednoznacznie zinterpretowano w doktrynie powiązanie z modelem kanclerskim instytucji konstruktywnego wotum nieufności, przyjętej w art. 158 Konstytucji⁹. Bez wątpienia jako odmienne od rozwiązań modelu kanclerskiego należy postrzegać regulacje dotyczące indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów, sposób wyboru i uprawnienia ustawodawcze Prezydenta Rzeczypospolitej, a także instytucję „samorozwiązania się” parlamentu. Prezydent

⁵ S. Patyra, *Wszystko już było, czyli dziedzictwo polskiego parlamentaryzmu XX wieku*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, nr 4, s. 89–90.

⁶ M. Kruk, *Konstytucyjny...*, s. 15–16.

⁷ Zob. S. Grabowska, R. Grabowski, *Europejskie modele prezydentury*, [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007, s. 19.

⁸ Tak m.in. M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 137; S. Gebethner, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka*, [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciag, Kraków 2006, s. 215; M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 12; M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2012, nr 1, s. 133; S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2002, s. 182.

⁹ Jako element kancleryzmu konstruktywne wotum nieufności postrzegają m.in. M. Domagała, *System kanclerski...*, s. 137; M.G. Jarentowski, *System rządów Polski a modele systemów rządów*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 43–44. Inaczej zob. S. Gebethner, *System...*, s. 215.

expressis verbis określony został w Konstytucji organem sprawującym władzę wykonawczą (art. 10 ust. 2), jednak w warstwie normatywnej wyeksponowane zostały przede wszystkim te jego kompetencje, które odnoszą się do funkcji głowy państwa, zatem reprezentacyjne (art. 126 ust. 1) i gwarancyjne (art. 126 ust. 1 i 2)¹⁰. Prezydent uzyskał ponadto pewne kompetencje w zakresie władzy wykonawczej – wydawanie aktów podstawowych, uprawnienia kreacyjne, a także ograniczone kompetencje w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa oraz w sprawach międzynarodowych. W każdym przypadku powiązane zostały z odpowiednimi uprawnieniami Rady Ministrów, z istoty wymuszając współdziałanie obu tych organów¹¹. Konstytucja nie przyznała jednak Prezydentowi RP kompetencji najważniejszej, tj. konkretnych uprawnień w zakresie prowadzenia polityki państwa. Tę – zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji – zagwarantowano Radzie Ministrów, dodatkowo wzmacniając ją zasadą domniemania kompetencji. Znikomy zakres kompetencji Prezydenta w odniesieniu do bieżących spraw związanych z prowadzeniem polityki państwa, jak i w szerszym znaczeniu – z kreowaniem rzeczywistości politycznej – stworzył istotny dysonans z formułą powszechnych i bezpośrednich wyborów głowy państwa, wprowadzoną w 1990 r., zatem u zarania przekształceń ustrojowych, a utrzymaną następnie zarówno w Małej Konstytucji z 1992 r., jak i w obecnym porządku ustrojowym. Tym samym, już na poziomie rozwiązań normatywnych, system rządów przyjęty w Konstytucji wykazywał tendencję do swoistego „rozwichrzenia”, na które u zarania wejścia w życie jej przepisów zwracali uwagę przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego¹².

2. *Legislatywa*. Ograniczone łamy opracowania uniemożliwiają szczegółowe odniesienie się do wszystkich normatywnych aspektów funkcjonowania Sejmu i Senatu w okresie minionego ćwierćwiecza. Formuła swoistego podsumowania statusu ustrojowego legislatywy na przestrzeni ostatnich 25 lat siłą rzeczy musi zatem skoncentrować się wyłącznie na analizie najbardziej charakterystycznych cech wyznaczających miejsce i rolę parlamentu w systemie

¹⁰ Zob. W. Sokolewicz, *Niektóre problemy działania egzekutywy na tle Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawa człowieka...*, s. 373.

¹¹ Współdziałanie to konkretyzują normy ujęte przede wszystkim w art. 133, art. 134, art. 136, art. 229, art. 230 i art. 234 Konstytucji. W niektórych przypadkach wyraźnie zauważalny jest zbieg kompetencji obydwu organów. Dotyczy to zwłaszcza spraw międzynarodowych, w realizacji których Prezydent bierze udział jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast Prezes Rady Ministrów – jako szef organu, który prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 33; Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 140.

¹² Zob. przede wszystkim Z. Jarosz, *głos w dyskusji*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 80.

rządów przyjętym w Konstytucji, zarówno w ujęciu *stricte* normatywnym, jak i w zakresie dotyczącym praktyki ustrojowej, będącej wszak swoistym „papierkiem lakmusowym” pierwotnie przyjętych założeń.

Pozycja ustrojowa Sejmu ukształtowana została w sposób dalece mocniejszy, niż wynikałoby to z wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasady równowagi się władz¹³. Konstytucja ogranicza możliwość skrócenia jego kadencji przez Prezydenta RP do zaledwie dwóch przypadków, a monopol parlamentu w zakresie prawotwórstwa wzmacnia brak możliwości wydawania przez rząd rozporządzeń z mocą ustawy. Proces ustawodawczy jedynie ramowo poddany jest regulacji konstytucyjnej, a określenie jego szczegółowego przebiegu „oddano do dyspozycji” posłów na poziomie regulaminu Sejmu, w imię szeroko interpretowanej zasady autonomii parlamentu. Poddanie *gros* procesu ustawodawczego regulacji w drodze aktu wewnętrznego Sejmu znacząco ogranicza skuteczność formalnej kontroli konstytucyjności ustaw przez Trybunał Konstytucyjny. Względem konstrukcji normatywnych, gwarantujących skuteczną realizację rządowego programu politycznego przez wpływ na proces legislacyjny w parlamencie, rozwiązania przyjęte w Konstytucji jawią się jako szczególnie ubogie. Oprócz inicjatywy ustawodawczej Rada Ministrów dysponuje jedynie możliwością zgłaszania poprawek do projektów ustaw na etapie prac sejmowych oraz prawem do nadawania własnym projektom klauzuli pilności, z wyłączeniem przypadków określonych w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Nie należy jednak zapominać, że ostatni z wymienionych środków wywołuje konsekwencje w końcowej fazie procesu ustawodawczego, niejako *post factum*, skracając czas pracy Senatu nad ustawą już uchwaloną przez Sejm oraz redukując termin na zajęcie stanowiska wobec ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Mankamentem regulacji konstytucyjnej jest natomiast brak określenia skutków wdrożenia tego trybu dla postępowania z projektem ustawy w Sejmie. Konsekwencje te, w bardzo ograniczonym zakresie, przewiduje jedynie regulamin Sejmu¹⁴. W praktyce, tempo prac nad ustawą w tej fazie postępowania stymuluje nie formalnie określona „pilność” projektu, lecz polityczna wola większości parlamentarnej. Tak ukształtowana praktyka parlamentarna, w powiązaniu z często obserwowanym – szczególnie w poprzedniej i obecnej kadencji Sejmu – zjawiskiem ekspresowego uchwalania przez Izbę ustaw, w tym również tych, które zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji nie mogą być opatrzone klauzulą pilności, deprecjonuje ustrojowe znaczenie trybu pilnego.

Polska procedura legislacyjna nie zna takich instytucji jak sprzeciw rządu wobec poprawek poselskich do rządowych projektów ustaw czy też połączenie projektu ustawy – pilnego (Francja), czy jakiegokolwiek (Niemcy) – z wnioskiem o wotum zaufania. Wspomniane mankamenty należy postrzegać w szerszej perspektywie, związanej z deficytem jakości stanowionego prawa.

¹³ Należy zgodzić się z P. Sarneckim, że rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 1997 r. stanowią swoisty „krok wstecz” w kierunku ustroju parlamentarnego co najmniej „mniej zrjonalizowanego” – P. Sarnecki, „Parlamentaryzacja” systemów rządowych w Polsce, Finlandii i Chorwacji w świetle ostatnich przekształceń konstytucyjnych w tych krajach, [w:] *Instytucje...*, s. 287.

¹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2017 r., poz. 420.

Wysoka jakość i efektywność tworzenia prawa stanowią wszak element składowy koncepcji racjonalnego ustawodawcy¹⁵.

W polskim procesie ustawodawczym sejmowa większość – korzystając z symbolicznego jedynie umocowania jego elementów Konstytucji – bez trudu może dokonywać zmian w postępowaniu ustawodawczym pod kątem doraźnych potrzeb politycznych, tym samym instrumentalizując proces prawotwórczy. Zakres formalnej kontroli zgodności ustawy z Konstytucją przez TK ograniczony jest zaledwie do kwestii podstawowych, o których Konstytucja stanowi w art. 118–120. Jakość wnoszonych inicjatyw, szczególnie w odniesieniu do podmiotów innych niż Rada Ministrów, pozostawia wiele do życzenia. Wynika to z faktu, że zasady techniki prawodawczej wiążą jedynie rząd, zaś wstępna, formalna kontrola projektów ustaw przez Marszałka Sejmu ma charakter wybiórczy, gdyż zdeterminowana jest względami politycznymi. Dlatego w praktyce parlamentarnej bez trudu można odnotować liczne przypadki nadawania biegu ustawodawczego projektom, które nie spełniają wymagań określonych w art. 34 regulaminu Sejmu. W aktualnych doświadczeniach dotyczy to zwłaszcza sfery oceny zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej oraz ogólnie przyjętymi standardami demokratycznymi, wyznaczanymi przez członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w innych organizacjach międzynarodowych, np. w Radzie Europy. Zjawiska te determinują postępujący proces inflacji prawa, stanowiący podstawowe zagrożenie dla idei racjonalizacji.

W kontekście mankamentów, związanych z realizacją przez parlament funkcji ustawodawczej, należy również zwrócić uwagę na miejsce i rolę Senatu w przyjętej w Konstytucji formule dwuizbowości. Czynnikiem, który negatywnie oddziałuje na jakość tworzonego w Polsce prawa, jest bowiem brak jakiegokolwiek konstruktywnej koncepcji wykorzystania w procesie ustawodawczym potencjału Senatu. Jak trafnie wskazuje K. Skotnicki, spójna wizja roli ustrojowej Senatu ujawniła się jedynie w fazie jego restytucji w 1989 r. Wówczas to, jako izba pochodząca z wolnych i w pełni demokratycznych wyborów, Senat stanowił przeciwwagę dla niedemokratycznie wybieranego Sejmu, legitymizując tym samym udział dotychczasowej opozycji demokratycznej w procesie przekształceń ustrojowych, zainicjowanych porozumieniem Okrągłego Stołu¹⁶. Tak ukształtowana formuła drugiej izby przetrwała przez cały okres prowizorium ustrojowego i przeniesiona została, właściwie bez jakichkolwiek istotnych zmian, na grunt Konstytucji. Zatem mimo daleko idących zmian ustrojowych, przeprowadzonych w ostatnim ćwierćwieczu, Senat pozostał zakładnikiem koncepcji wypracowanej w zupełnie odmiennych od obecnych warunkach ustrojowych¹⁷. Dominacja Sejmu nad drugą izbą widoczna jest szczególnie w obszarze procesu ustawodawczego, w którym Senat uczestniczy symbolicznie¹⁸. Wyjątek

¹⁵ J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985, s. 133.

¹⁶ Zob. K. Skotnicki, *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] *Prawa człowieka ...s. 349*.

¹⁷ Por. M. Dobrowolski, *Senat – instytucja o niewykorzystanym potencjale*, [w:] *Wybrane...*, s. 18 – 19.

¹⁸ W tym względzie w pełni zgadzam się z opinią J. Ciapały, że Senat nie realizuje funkcji ustawodawczej, lecz raczej funkcję partycypacji w procesie legislacyjnym

stanowi jedynie procedura uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji, choć również w tym przypadku Senat nie kreuje treści ustawy, a jedynie aprobuje albo neguje ustawę uchwaloną przez Sejm, bez możliwości uzgodnienia stanowisk przez obie izby¹⁹. W efekcie Senat jawi się w procesie ustawodawczym nie tyle jako partner, ile jako petent Sejmu. Tymczasem cechą zracjonalizowanego parlamentaryzmu jest zarówno wyraziste zróżnicowanie sposobu kreacji obydwu izb parlamentu oraz ich kadencji, jak również zagwarantowanie izbom drugim realnego i konstruktywnego udziału w realizacji funkcji ustawodawczej oraz kreacyjnej. Znajduje to wyraz w takich konstrukcjach ustrojowych, jak np. możliwość rozpoczęcia procesu ustawodawczego w drugiej izbie, uchwalanie ustaw w ramach procedury mediacyjnej między izbami, bezpośredni udział izby drugiej w wyborze sędziów sądu konstytucyjnego.

W odniesieniu do funkcji kontrolnej legislatywy, stanowiącej jeden z istotnych wyznaczników systemu rządów parlamentarnych, Konstytucja – wzorem poprzednich regulacji tej rangi – przyznała monopol Sejmowi w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów, zachowując przyjęty pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. dualizm środków normatywnych, służących realizacji tej funkcji, w postaci wotum nieufności dla Rady Ministrów (art. 158) oraz wotum nieufności dla poszczególnych jej członków, z wyłączeniem premiera (art. 159). Odnośnie do pierwszego z wymienionych środków wzmocniła racjonalizujący wymiar tej konstrukcji, odchodząc od zwykłego wotum nieufności w stosunku do rządu. Konstruktywne wotum nieufności, jako jedyna formuła doprowadzenia przez Sejm do upadku gabinetu z inicjatywy posłów, z jednej strony służy egzekwowaniu parlamentarnej odpowiedzialności Rady Ministrów zgodnie z istotą systemu rządów parlamentarnych, z drugiej zaś – zapobiega obalaniu rządu w wyniku doraźnie zawieranych sojuszy politycznych, opartych wyłącznie na negowaniu polityki dotychczas rządzącej ekipy, aczkolwiek niezdolnych do skonstruowania wobec dotychczasowego gabinetu poważnej alternatywy programowej i personalnej.

Stabilność egzystencji rządu – jako jeden z fundamentów parlamentaryzmu zracjonalizowanego – chroniona jest za pomocą formalnych obostrzeń związanych ze złożeniem, rozpatrywaniem i uchwaleniem wniosku o wotum nieufności dla Rady Ministrów, ujętych zarówno w ramy art. 158 Konstytucji, jak i odpowiednich postanowień Regulaminu Sejmu. Praktyka ustrojowa dotychczasowego ćwierćwiecza obowiązywania Konstytucji w pełni potwierdza stabilizujący charakter instytucji z art. 158 Konstytucji. W tym okresie złożone zostały zaledwie dwa wnioski o konstruktywne wotum nieufności, przy czym obydwa nie uzyskały wymaganego przez Konstytucję poparcia większości sej-

– J. Ciapała, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 96. Na ten temat zob. także L. Jamróż, *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] *Kierunki...*, s. 109–111.

¹⁹ Szerzej zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 137.

mowej²⁰. Wotum nieufności dla ministra nie wpisuje się wyraźnie w formułę racjonalizacji systemu rządów, choć związane z jego uchwaleniem wymogi formalne również pełnią funkcję ochronną, zapobiegając dezintegracji personalnej gabinetu. Istnienie stabilnej większości parlamentarnej, skonsolidowanej wokół idei wspierania rządu, całkowicie redukuje również zagrożenia związane ze stosowaniem przez opozycję parlamentarną mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności ministrów. W tym względzie stabilność sceny partyjnej w Sejmie – tym większa, im wyższy jest poziom dyscypliny klubowej i silniejsza jest polaryzacja poglądów i postaw politycznych – jest równie skutecznym czynnikiem racjonalizacji parlamentaryzmu jak konstrukcje normatywne przyjęte w Konstytucji. Sytuacja, w której koalicja sejmowa – mimo wewnętrznych sporów i niesnasek – jest w stanie zmobilizować się „ponad podziałami” do obrony ministra atakowanego przez opozycję, nadaje indywidualnemu wotum nieufności charakter „miękkiego” środka kontroli nad rządem, służącego jedynie wywołaniu przez opozycję debaty nad polityką Rady Ministrów. W dotychczasowym okresie obowiązywania Konstytucji opozycja składała ponad sto takich wniosków. Żaden z nich nie uzyskał akceptacji Sejmu. Debata nad wnioskiem o wotum nieufności dla konkretnego ministra nie zmierza zatem do jego odwołania, lecz ukierunkowana jest na realizację funkcji kontrolnej opozycji wobec rządu w wymiarze propagandowym i informacyjnym. W istocie stanowi zatem pretekst do podsumowania dotychczasowej działalności rządu i koalicji przez sejmową opozycję. W aspekcie prakseologicznym poselska inicjatywa stanowi narzędzie realizowania prawa opozycji do krytyki rządu na forum sejmowym²¹.

3. *Egzekutywa*. Struktura, organizacja wewnętrzna oraz układ wzajemnych relacji w łonie władzy wykonawczej zalicza się do podstawowych wyznaczników modelu rządów w systemie parlamentarnym. Dualizm egzekutywy stanowi jedną z najbardziej rozpoznawalnych jego cech. W polskiej tradycji demokratycznej jest trwałym elementem, obecnym we wszystkich rozwiązaniach ustrojowych po 1918 r. Konstytucja przyjęła dualizm egzekutywy z przewagą konstrukcji zbliżonych do modelu kanclerskiego. Znalazło to wyraz przede wszystkim w wyeksponowaniu roli rządu w zakresie prowadzenia polityki państwa i parlamentarnej odpowiedzialności Rady Ministrów za jej prowadzenie. Co prawda, w końcowej fazie prac nad Konstytucją w dyskusji parlamentarzystów i ekspertów wyraźnie zaznaczyła się idea wyposażenia Prezydenta Rzeczypospolitej w funkcję arbitrażu, jednak koncepcja ta nie została wprost odzwierciedlona w przepisach ustawy zasadniczej. Przede wszystkim funkcja arbitrażu nie została *explicite* ujęta w art. 126 Konstytucji. Oznacza to, że jej elementy można jedynie zrekonstruować na podstawie konkretnych kompetencji, przyznanych głowie państwa w postanowieniach ustawy zasadniczej. Jak dotąd, w doktrynie

²⁰ Odpowiednio: wniosek grupy posłów z 11.02.2013 r. o wyrażenie wotum nieufności rządowi D. Tuska z jednoczesnym wyborem na premiera P. Glińskiego (druk sejmowy nr 106) oraz wniosek grupy posłów z 24.03.2017 r. o wyrażenie wotum nieufności rządowi B. Szydło z jednoczesnym wyborem na premiera G. Schetyny (druk sejmowy nr 1436).

²¹ Zob. L. Garlicki, *uwagi do art. 95, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 8.

prawa konstytucyjnego nie udało się ustalić jednolitego katalogu kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej, które byłyby jednoznacznie interpretowane jako przejawy tzw. arbitrażu instytucjonalnego. Jako prawne instrumenty prezydenckiego arbitrażu wskazuje się m.in. wygłaszanie orędzi na forum Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, tzw. weto ustawodawcze, a w stosunku do Rady Ministrów – zwoływanie Rady Gabinetowej²². W stosunku do parlamentu do tej kategorii zaliczane jest również skracanie kadencji parlamentu²³. Należy jednak zauważyć, że pogląd ten zasługuje na akceptację wyłącznie w odniesieniu do konstrukcji skrócenia kadencji, przyjętej w art. 225 Konstytucji, która pozostawia Prezydentowi swobodę podjęcia decyzji w kwestii przerwania toku kadencji obu izb w związku z nieprzekazaniem głowie państwa do podpisu ustawy budżetowej w terminie czterech miesięcy od wniesienia jej projektu do Sejmu przez Radę Ministrów. W przypadku określonym w art. 155 Konstytucji Prezydent ma obowiązek skrócenia kadencji, co samo w sobie pozbawia go – jako potencjalnego arbitra – możliwości rozstrzygnięcia sporu między Sejmem a Radą Ministrów na podstawie niezależnej oceny sytuacji politycznej. Z formalnego punktu widzenia w kategoriach arbitrażu instytucjonalnego postrzegać można również niektóre kompetencje Prezydenta związane z egzystencją rządu. Dotyczy to przede wszystkim powoływania Rady Ministrów w trybie art. 155 Konstytucji, jak również odmowy przyjęcia dymisji Rady Ministrów, będącej skutkiem złożenia przez Prezesa Rady Ministrów rezygnacji z dalszego pełnienia obowiązków (art. 162 ust. 4 w zw. z ust. 2 pkt 3 Konstytucji). Niezależnie jednak od stopnia „pojemności” interpretacyjnej przepisów Konstytucji, odnoszących się do kompetencji Prezydenta, na weryfikację hipotezy o rzeczywistym lub domniemanym arbitrażu Prezydenta Rzeczypospolitej na gruncie Konstytucji istotny wpływ wywiera otoczenie polityczne²⁴. Należy zatem przyjąć, że Prezydent nie dysponuje formalnymi środkami arbitrażu politycznego na miarę silnej, demokratycznej legitymacji, wynikającej ze sposobu jego wyboru²⁵. Konstytucja nie przyznała mu kompetencji służących skutecznemu przezwyciężaniu kryzysów politycznych, naturalnych w systemie rządów parlamentarnych. Podstawowym, choć specyficznym wykorzystywanym w praktyce ustrojowej instrumentem tego typu jest tzw. weto ustawodawcze²⁶. Dotychczasowa praktyka jego stosowania wskazuje jednak, że Prezydent często traktuje ten środek jako oręż w rywalizacji z Radą Ministrów, co najbardziej wyraziście uwidacznia się w okresach tzw.

²² Zob. A. Chorążewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6, s. 62.

²³ Zob. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12, s. 67.

²⁴ Zob. A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 81.

²⁵ Można zgodzić się z poglądem A. Chorążewskiej, że przyznając Prezydentowi funkcję gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 2 Konstytucji), ustrojodawca intencjonalnie zmierzał do stworzenia normatywnych podstaw dla prezydenckiego arbitrażu – A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 65.

²⁶ Zob. M. Kruk, *Konstytucyjny...*, s. 38–39; S. Gebethner, *System...*, s. 229.

koabitacji. Wówczas, odmawiając podpisywania ustaw, które służą realizacji politycznego programu rządu i popierającej go większości, Prezydent ogranicza możliwość efektywnego prowadzenia polityki państwa przez Radę Ministrów, działając tym samym na rzecz opozycji (z której szeregów się wywodzi). W istocie bowiem konieczność ponownego uchwalenia „zawetowanej” ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w istocie skazuje rządzącą większość na szukanie poparcia dla jej przyjęcia w szeregach opozycji, co z natury rzeczy nie służy racjonalizacji systemu. Wskazana kompetencja Prezydenta oddziałuje destrukcyjnie na system rządów, gdyż nie gwarantuje współdziałania obydwu organów egzekutywy, lecz eskaluje konflikt, wynikający z ich odmiennej proweniencji politycznej. Dopełnienie tego obrazu stanowi również przyznana głowie państwa prerogatywa inicjowania postępowania ustawodawczego, która – szczególnie w sytuacji konfliktu politycznego między organami egzekutywy – daje Prezydentowi potencjalną możliwość ingerowania w program Rady Ministrów za pomocą projektów sprzecznych z jego założeniami. W warunkach zdyscyplinowanej i skonsolidowanej wokół rządu większości sejmowej prezydenckie projekty – sprzeczne z programem gabinetu – mają nikłe szanse uchwalenia, natomiast rosną one zdecydowanie wówczas, gdy rząd balansuje na granicy poparcia większości parlamentarnej lub ma charakter mniejszościowy.

Dotychczasowa praktyka obowiązywania Konstytucji dowodzi niezbicie, że zdolność Prezydenta do wpływania na bieżący bieg spraw w państwie, tudzież stabilizowania sytuacji politycznej w warunkach gabinetu mniejszościowego determinowana jest wyłącznie jego „pozycjonowaniem” politycznym, a mówiąc wprost – partyjnym. Ścisłe związki głowy państwa – zarówno z rządem, jak i z opozycją parlamentarną – nie dają gwarancji realizowania funkcji arbitra w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej. W pierwszym przypadku Prezydent postrzegany jest bowiem przez nieprzychylną Radzie Ministrów większość jako jeden z modułów obozu rządzącego, co dezawuuje jego inicjatywy legislacyjne równie skutecznie jak inicjatywy samego rządu. W drugim zaś przypadku Prezydent może podejmować działania, które będą służyć dezintegracji programu Rady Ministrów przez wykonywanie inicjatyw z nim sprzecznych, a uchwalanych głosami przeciwnych rządowi frakcji wyłącznie z czysto politycznej kalkulacji, w myśl reguły „im gorzej, tym lepiej”, której opozycja tym łacniej hołduje, im bliższy jest termin kolejnych wyborów parlamentarnych. W kontekście racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych wykonywanie przez Prezydenta dwóch uprawnień osobistych, tj. inicjatywy ustawodawczej, a także tzw. weta ustawodawczego wbrew programowi rządu, dysfunkcjonalnie oddziałuje na ten system. Praktyka okresu obowiązywania Konstytucji dostarcza również przykładów wskazujących na to, że tożsamość polityczna obu organów władzy wykonawczej nie zawsze gwarantuje zgodną współpracę między Prezydentem a Radą Ministrów, zwłaszcza jeśli rząd dysponuje stabilnym poparciem większości sejmowej. Dowodzą tego zarówno okoliczności „szorstkiej przyjaźni” między prezydentem A. Kwaśniewskim i premierem L. Millerem, jak również nieodległe wydarzenia związane z odmową podpisania przez prezydenta A. Dudę ustaw o Sądzie Najwyższym oraz o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, autorstwa rządu Prawa i Sprawiedliwości, a także daleko idący sceptycyzm koalicji rządzącej wobec prezydenckiego projektu zmian w ustawie

o Sądzie Najwyższym, skutkujących likwidacją niekonstytucyjnej Izby Dyscyplinarnej. Tym samym brak spójnej koncepcji normatywnej władzy wykonawczej, zwłaszcza w odniesieniu do usytuowania prezydenta w systemie rządów, prowadzi do tego, iż rzeczywisty kształt egzekutywy w Polsce determinują w istocie zmienne o *stricte* politycznym czy wręcz personalnym charakterze. W ostatnim z wymienionych aspektów egzemplifikację tej tezy stanowi chociażby konflikt między prezydentem A. Dudą i urzędnikami jego kancelarii a Ministrem Obrony Narodowej czy też Ministrem Sprawiedliwości.

W doktrynie prawa konstytucyjnego eksponuje się również niepoślednią rolę, jaką dla kształtu modelu rządów odgrywa w tej konfiguracji status ustrojowy szefa rządu²⁷. Preludium dla wzmocnienia pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów na gruncie Konstytucji stanowiła reforma centrum administracyjnego rządu, przeprowadzona na płaszczyźnie ustawowej w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.²⁸ Postanowienia ustawy z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów²⁹ oraz ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej³⁰ przyznały premierowi szerokie uprawnienia w zakresie kształtowania składu rządu i określania szczegółowego zakresu działania ministrów w trybie tzw. rozporządzeń atrybucyjnych³¹. Zgodnie z art. 148 Konstytucji premier uzyskał wyraźne uprawnienia nie tylko w zakresie kierowania rządem, koordynowania i kierowania jego pracami. Uzyskał również istotny wpływ na realizację rządowej polityki, co nabrało szczególnego znaczenia w kontekście art. 146 Konstytucji, cedującego na Radę Ministrów funkcję prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej Rzeczypospolitej, z wyraźnym odseparowaniem Prezydenta Rzeczypospolitej od zadań z tym związanych. Pozbawienie Prezydenta prawnych instrumentów gwarantujących wpływ na rządzenie państwem, podobnie jak związanie kwestii odpowiedzialności politycznej rządu z instytucją konstruktywnego wotum nieufności (art. 158 Konstytucji), ewidentnie przybliżyło przyjęty w Konstytucji model rządów do rozwiązań właściwych dla modelu kanclerskiego. Dla dopełnienia obrazu pozycji konstytucyjnej premiera należy zauważyć, że ważnym elementem – zarówno w płaszczyźnie zapewnienia wewnętrznej spójności personalnej i programowej rządu, jak również w odniesieniu do formuły stosunków w łonie dualistycznej egzekutywy – stało się także skoncentrowanie w jego gestii całości uprawnień związanych z kontrasygnowaniem aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 144 ust. 2 Konstytucji). W efekcie nor-

²⁷ Zob. np. A. Kulig, *Zmiany w regulacji normatywnej pozycji szefa rządu w europejskich systemach parlamentarnych – prolegomena*, [w:] *Ustroje – tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 658.

²⁸ Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

²⁹ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

³⁰ T.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 ze zm.

³¹ Zob. R. Matyja, *Centrum władzy wykonawczej w praktyce rządów Prawa i Sprawiedliwości 2005–2007*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wofek, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 50.

matywna konstrukcja statusu ustrojowego Prezesa Rady Ministrów jawi się jako jeden z najbardziej spójnych elementów Konstytucji. Zrywa ona jednoznacznie z formułą traktowania premiera jako „pierwszego wśród równych ministrów” (*primus inter pares*), charakterystycznej dla rozwiązań ustrojowych okresu PRL. Nie należy jednakże zapominać, że system ustrojowy nie stanowi jedynie sumy przyjętych w Konstytucji konstrukcji normatywnych. Jego istotnym elementem jest bowiem system polityczny oraz determinanty behawioralne. Owe składniki oddziałują na rzeczywisty kształt stosunków między organami państwa w stopniu nie mniejszym niż prawo³².

Doświadczenia ustrojowe wielu współczesnych demokracji wskazują wręcz jednoznacznie, że w odniesieniu do pozycji szefa rządu uwarunkowania natury politycznej czy wręcz *stricte* partyjnej w istotny sposób wpływają na efektywność realizowania jego kompetencji, związanych z kierowaniem rządu i prowadzeniem polityki gabinetu. Z formalnego punktu widzenia regulacje przyjęte w Konstytucji odnośnie do procedury tworzenia Rady Ministrów nie przesądzają jednoznacznie kwestii objęcia funkcji premiera przez lidera ugrupowania, które uzyskało najwięcej mandatów w wyborach parlamentarnych, lub jednego z liderów partii tworzących koalicję rządzącą. W przeciwieństwie do reguły stosowanej w większości państw systemu rządów parlamentarnych decyzja Prezydenta RP o powierzeniu misji tworzenia gabinetu nie jest w polskiej praktyce ustrojowej nieodłącznie związana z uprzednimi konsultacjami między głową państwa a przywódcami wszystkich ugrupowań zasiadających w Sejmie. Jednocześnie z dotychczasowej praktyki jednoznacznie wynika, że w przypadku tworzenia Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP uwzględnia wyniki wyborów parlamentarnych, powierzając zadanie stworzenia gabinetu osobie wskazanej przez gremia kierownicze partii zwycięskiej lub tej, wokół której zbudowana została większościowa koalicja, zdolna poprzeć premiera i rząd w głosowaniu nad wnioskiem o udzielenie Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie ust. 2 wskazanego artykułu Konstytucji. Formuła ta stwarza dogodne warunki dla objęcia funkcji Prezesa Rady Ministrów przez rzeczywistego lidera największego ugrupowania sejmowego. Dotychczasowe doświadczenia, związane z tworzeniem rządów w okresie obowiązywania Konstytucji, są w tym względzie zróżnicowane – generalnie wskazują jednak na brak utrwalonej praktyki obejmowania funkcji premiera przez rzeczywistych liderów frakcji politycznych, które tworzyły koalicje rządzące bądź obejmowały samodzielne rządy. W okresie dwudziestu pięciu lat obowiązywania Konstytucji spośród dziewięciorga polityków piastujących funkcję premiera tylko czworo, w chwili obejmowania stanowiska, stało jednocześnie na czele partii (L. Miller, J. Kaczyński, D. Tusk, E. Kopacz). Należy przy tym pamiętać, że L. Miller w trakcie piastowania funkcji szefa gabinetu stracił funkcję przewodniczącego swojej formacji politycznej. Troje było szeregowymi politykami swojej partii (K. Marcinkiewicz, B. Szydło, M. Morawiecki), natomiast pozostałych dwóch miało status bezpartyjnych (J. Buzek, M. Belka). Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. powierzenie funkcji Prezesa Rady Ministrów szeregowym członkom partii rządzącej stało się regułą. Ta przypadłość polskiej praktyki ustrojowej znacząco ogranicza możli-

³² Szerzej zob. S. Gebethner, *System...*, s. 213.

wość realizowania konstytucyjnych zadań przez piastunów funkcji prezesa Rady Ministrów, faktycznymi dysponentami ich szerokich uprawnień czyniąc w praktyce rzeczywistych liderów partyjnych. Pod znakiem zapytania stawia również stabilność gabinetu, która w istocie staje się zakładnikiem politycznego planu kierownictwa partii.

Praktyka separowania formalnego przywództwa w rządzie i przywództwa partyjnego znajduje również potwierdzenie w realiach funkcjonowania obecnego gabinetu. Rzeczywistym decydentem w sprawach tak fundamentalnych, jak personalna obsada stanowisk w Radzie Ministrów czy realizacja programu politycznego rządu, jest lider największej partii koalicyjnej, formalnie będący tylko szeregowym posłem swojego ugrupowania. W efekcie zarówno pierwszy, jak i drugi gabinet M. Morawieckiego od swego zarania egzystuje w cieniu stale podejmowanych spekulacji na temat rekonstrukcji rządu, obejmującej nie tylko członków Rady Ministrów, ale również samego premiera. Nietrudno zatem zauważyć, że status polityczny Prezesa Rady Ministrów stanowi antytezę rozwiązań przyjmowanych w zrjonalizowanym systemie parlamentarnym. Skutkuje to zauważalnym spadkiem autorytetu szefa rządu – zarówno w samym gabinecie, jak i w postrzeganiu tej kluczowej dla systemu parlamentarnego instytucji przez opinię publiczną. Zjawisko deprecjacji praktycznego statusu premiera potęgują nasilające się w ostatnich miesiącach, aczkolwiek biernie tolerowane przez premiera, przypadki otwartej krytyki jego poczynań ze strony liderów ugrupowań koalicyjnych, stanowiące naruszenie obowiązków ministra, wynikających z art. 8 ustawy o Radzie Ministrów.

4. *Wnioski.* W doktrynie prawa konstytucyjnego często przywołuje się zrjonalizowany parlamentaryzm jako cechę systemu ustrojowego pod rządami Konstytucji. Wskazuje się jednocześnie, że w polskiej wersji racjonalizacja systemu rządów przybrała specyficzną postać³³. Niezależnie od niuansów natury semantycznej, towarzyszących interpretacji powiązań polskiego systemu rządów z tym zjawiskiem, dwudziestopięcioletni okres obowiązywania Konstytucji z pewnością umożliwia dokonanie obiektywnej oceny jej charakteru pod tym właśnie kątem – zarówno w wymiarze jurydycznym, jak i na podstawie doświadczeń praktyki ustrojowej.

Przeprowadzona powyżej, siłą rzeczy skrótowa analiza podstawowych mankamentów polskich konstrukcji ustrojowych, przyjętych na gruncie Konstytucji, implikuje daleko idący sceptycyzm względem tezy, że przyjęty w Rzeczypospolitej Polskiej system rządów spełnia wymogi ustroju zrjonalizowanego. Na poziomie normatywnym w okresie 25 lat obowiązywania Konstytucji nie przeprowadzono zmian, które modyfikowałyby system rządów. Nie oznacza to jednak, że nie uległ on przeobrażeniom w praktyce ustrojowej. Z uwagi na szczególnie skomplikowany mechanizm nowelizacji postanowień Konstytucji, uregulowany w jej art. 235, oraz brak politycznego konsensusu co do potrzeby i kierunku zmian

³³ Np. J. Jaskiernia (*Pojęcie...*, s. 64) określa ją mianem „łagodnej”. Z kolei S. Gebethner (*System...*, s. 231) wskazuje, że w Polsce przyjęty jest „system zrjonalizowanych rządów parlamentarno-gabinetowych, odznaczający się pewnymi cechami specyficznymi, których nie spotykamy w innych państwach z systemem rządów parlamentarno-gabinetowych”.

ustrojowych faktyczny system rządów zaczęła kształtować praktyka polityczna, deprecjonując tym samym funkcje Konstytucji jako regulatora i stabilizatora systemu ustrojowego. Tymczasem to właśnie ustawa zasadnicza stanowi najsłabsze ogniwo w procesie przyswajania w Polsce rozwiązań stanowiących *conditio sine qua non* parlamentaryzmu zrjonalizowanego³⁴. Doświadczenia płynące z praktykowania owych rozwiązań w państwach zaliczanych do kanonu demokracji parlamentarnej nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że nie może być zrjonalizowanego parlamentaryzmu bez racjonalnych parlamentarzystów i przywódców politycznych, a tego właśnie od lat brakuje w polskiej rzeczywistości politycznej. Zaprogramowany w Konstytucji system rządów został zdeformowany w wyniku postępującej polaryzacji sceny politycznej, braku zwyczajów konstytucyjnych i postrzegania mechanizmów demokratycznych wyłącznie przez pryzmat arytmetyki partyjnej, a nie aksjologii demokracji. W efekcie polski system rządów dotknięty jest obecnie największym kryzysem od zarania III Rzeczypospolitej. Sprzeczna z wyrażoną w Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego idea prymatu woli politycznej nad prawem, zwerbalizowana wprost na inauguracyjnym posiedzeniu Sejmu w 2015 r. przez przedstawicieli nowej wówczas większości parlamentarnej, w praktyce działania Sejmu realizowana jest konsekwentnie już drugą kadencją. Polski system ustrojowy funkcjonuje obecnie jako „pozorna demokracja parlamentarna”, charakterystyczna dla państw przechodzących drogę od demokracji do autorytaryzmu. Przyjęte w okresie przekształceń ustrojowych fundamentalne zasady ustroju demokratycznego w postaci suwerenności narodu, państwa prawnego, podziału i równoważenia się władz, legalizmu działania organów władzy publicznej oraz niezależności sądów zostały zakwestionowane w praktyce politycznej. W zakresie dotyczącym funkcjonowania Sejmu jak w soczewce skupiają się najgorsze doświadczenia z historii polskiego parlamentaryzmu – zarówno okresu międzywojnia, jak i czasów Polski Ludowej. Bezwzględnie wykorzystywana dominacja prorządowej większości, polityczna instrumentalizacja procesu tworzenia prawa z pominięciem demokratycznych standardów legislacyjnych, ograniczanie praw sejmowej opozycji, w szczególności za pomocą arbitralnie wprowadzanych restrykcji formalnych, nie tylko w odniesieniu do możliwości debatowania w Sejmie, ale również znaczącego zmniejszenia częstotliwości posiedzeń Izby, to tylko niektóre z objawów kryzysu parlamentaryzmu. Kryteria *stricte* polityczne przesądzają o tym, czy i jak ma być stosowany Regulamin Sejmu. Z rzadka przegrywane przez koalicję rządową głosowania na forum plenarnym lub w komisjach sejmowych bywają unieważniane i przeprowadzane ponownie pod pozorem konieczności ich reasumpcji. W trakcie dyskusji prowadzonych na forum Sejmu lub w komisjach prowadzący obrady przedstawiciele obozu rządzącego „bez żadnego trybu” udzielają głosu liderom frakcji koalicyjnej, jednocześnie restrykcyjnie ograniczają wystąpienia przedstawicieli sejmowej opozycji. Zarówno w procesie ustawodawczym, jak i w realizowaniu funkcji kontrolnej Sejm deprecjonuje demokratyczne wartości konstytucyjne – przy aprobacie organów konstytucyjnie zobowiązanych do stania na ich straży, tj. Trybunału Konstytucyjnego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm znowu odgrywa rolę „pasa transmisyjnego” decyzji politycznych zapadają-

³⁴ Zob. M. Kruk, *Konstytucyjny...*, s. 17.

cych w wąskim kręgu kierownictwa koalicji rządzącej. Jednocześnie sam też jest deprecjonowany w procesie prawotwórczym przez narastającą liczbę rządowych rozporządzeń, formalnie „wykonawczych”, a materialnie wykraczających poza ramy ustawowych upoważnień, niebezpiecznych z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego obywateli, gdyż nierzadko ingerujących w sferę ich wolności i praw. Jednocześnie w oficjalnym przekazie parlament przedstawiany jest jako centrum decyzyjne państwa, a posłowie rządzącej większości uzurpują sobie prawo do tego, by mienić się jedynymi, prawdziwymi wyrazicielami woli narodu. Mankamenty te szczególnie dotkliwie odbijają się na jakości realizowania przez Sejm funkcji ustawodawczej. Projekty ustaw, wnoszone i rozpatrywane *ad hoc*, nierzadko naruszają postanowienia Konstytucji i – również wbrew jej zasadom – kontestują międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej. Treściowo niespójne, obudowane wbrew zasadom techniki legislacyjnej licznymi „wrzutkami”³⁵, uchwalane są następnie „bez żadnego trybu”, tzn. z naruszeniem przepisów Regulaminu, dotyczących zarówno prac komisji, jak i trzech czytań w Izbie, wbrew negatywnym opiniom ekspertów wewnętrznych i zewnętrznych. Kontroli nad tym chaotycznym i skrajnie upartyjnionym procesem nie sprawuje już sąd konstytucyjny – w założeniu istotny czynnik gwarantujący równowagę władz w systemie parlamentarnym. Podporządkowany władzy politycznej Trybunał Konstytucyjny nie tylko legitymizuje parlamentarne bezprawie, ale wykorzystywany jest również do zmiany porządku konstytucyjnego z pominięciem procedury zmiany przepisów Konstytucji, reinterpreterując nowatorsko, ale niezgodnie z aksjologią systemu rządów, dotychczasowe, zastane wartości ustrojowe³⁶.

Organizacja i funkcjonowanie Sejmu dwóch ostatnich kadencji oraz Senatu poprzedniej kadencji wpisuje się w formułę najbardziej prymitywnej wersji demokracji, tzn. demokracji determinowanej wyłącznie czynnikiem arytmetycznym. Większość parlamentarna marginalizuje wpływ opozycji na proces decyzyjny i jej prawo do krytyki rządzących, wykorzystując do tego celu regulaminowe kompetencje Marszałka Sejmu. Tym samym kwestionuje fundamentalne założenie zasady podziału władzy i równoważenia się władz, zgodnie z którym w systemie parlamentarnym rząd prowadzi politykę państwa pod kontrolą opozycji parlamentarnej. Sam Regulamin – mimo jego normatywnego charakteru – w praktyce zaczyna przypominać akt o charakterze incydentalnym, gdyż rządząca większość wprowadza zmiany w jego treści wychodzące naprzeciw doraźnym potrzebom politycznym, reaktywnie względem pojawiających się stanów faktycznych³⁷.

³⁵ Np. tzw. tarcze covidowe.

³⁶ Zarzut ten znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach tego gremium, dotyczących m.in. ustawy o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, niewiążącym charakterze postanowień zabezpieczających Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy też wybiórczym obowiązywaniu przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Pozwalam sobie ogólnie nawiązać do tych przykładów, gdyż są one powszechnie znane i żywo komentowane przez doktrynę prawa, z przywołaniem stosownych danych publikacyjnych.

³⁷ Np. niespójna z art. 231 zd. 2 Konstytucji propozycja nowelizacji Regulaminu poprzez dodanie rozdziału 7a, umożliwiającego wyrażenie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego zwykłą większością głosów.

Z kolei model egzekutywy w obecnym kształcie determinują zasadniczo dwa czynniki: konstrukcje normatywne, przyjęte w postanowieniach Konstytucji, oraz praktyka ustrojowa będąca wypadkową różnorodnych zmiennych, takich jak osobowość piastunów urzędu, układ sił parlamentarnych itp. Dotychczasowe doświadczenia okresu obowiązywania obecnej Konstytucji wskazują, że drugi z wymienionych czynników w o wiele większym stopniu kreował stosunki w łonie egzekutywy niż przyjęte w ustawie zasadniczej rozwiązania prawne. Niespójna regulacja konstytucyjna w połączeniu z „rozchwianą” praktyką polityczną zdeterminowała stosunki między Prezydentem Rzeczypospolitej i Radą Ministrów do tego stopnia, że mimo blisko dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji model rządów w odniesieniu do formuły egzekutywy jawi się jako konstrukcja *in statu nascendi*. Jest to zatem formuła, która może ewoluować zarówno w kierunku rządów parlamentarno-gabinetowych, w wersji niemieckiego kancleryzmu, jak i modelu semiprezydenckiego, na wzór Konstytucji V Republiki Francuskiej.

Mimo generalnego założenia racjonalizacji systemu, przyświecającego pracom nad Konstytucją, w warstwie rozwiązań normatywnych objęła ona jedynie obszar stosunków między Sejmem i Radą Ministrów, i to wyłącznie w odniesieniu do kwestii zapewnienia rządowi stabilnej egzystencji i ochrony przed odwołaniem przez przypadkową, doraźną większość parlamentarną. W odniesieniu do konstrukcji władzy wykonawczej Konstytucja skonfrontowała dwie wykluczające się koncepcje. Z jednej strony polska prezydentura funkcjonuje w oparciu o reguły dokładnie odwrotne niż ma to miejsce w ustroju semiprezydenckim. Z drugiej zaś – mimo wyraźnych zapożyczeń z modelu kanclerskiego, zwłaszcza w odniesieniu do pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów, jak również mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej rządu, polska wersja egzekutywy przybiera co najwyżej postać *sui generis* „kancleryzmu kulejącego”, do czego w największym stopniu przyczynia się tryb wyboru głowy państwa, przesądzający o *stricte* partyjnym postrzeganiu piastuna tego urzędu. To z kolei implikuje określony sposób korzystania przez Prezydenta z przysługujących mu prerogatyw. Rozstrzygnięcie problemu określenia miejsca i roli Prezydenta w systemie ustrojowym w oparciu o rodzime doświadczenia historyczne zdaje się przesądzać o potrzebie ukierunkowania reformy polskiej egzekutywy w kierunku rozwiązań właściwych dla modelu kanclerskiego. Silna prezydentura, w postaci zbliżonej do systemu prezydenckiego lub chociażby modelu półprezydenckiego, jest bowiem obca polskiej tradycji ustrojowej³⁸. Powyższe uwagi uzasadniają rozważenie postulatu wyłączenia Prezydenta ze struktur władzy wykonawczej i odejścia od powszechnej i bezpośredniej elekcji – na rzecz wyboru przez reprezentatywne Kolegium Elektorskie. Odmienna od obecnej formuła wyboru być może pozwoliłaby Prezydentowi uwolnić się od ciężącego na jego wizerunku partyjnego *emploi*, co mogłoby wzmocnić jego wiarygodność i autorytet jako arbitra.

³⁸ Wbrew pozorom tezie tej nie przeczą również doświadczenia okresu Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Co prawda, w sferze konstrukcji normatywnych przyznawała ona prezydentowi bardzo mocną pozycję w systemie organów, wzmocnioną ponadto formułą odpowiedzialności jedynie „przed Bogiem i historią”, jednak praktyka ustrojowa lat 1935–1939 zweryfikowała tę koncepcję negatywnie.

The Condition of the Government System After 25 Years (Underlying Assumptions and Their Practical Implementation)

The Constitution of 2 April 1997 introduced a system of parliamentary government with elements characteristic of rationalized parliamentarism. Referring to the tradition of Polish parliamentarism enshrined in the March 1921 Constitution, it strengthened the position of the Sejm [lower chamber] in the structure of the parliament, linking the functioning of the government with the support of a stable political majority. At the same time, it rationalized the mechanisms of accountability of the government to the Sejm, strengthened the position of the prime minister, and prevented the President of the Republic from conducting day-to-day state policy, while leaving the presidential election to the popular vote. Unfortunately, political practice, especially in recent years, has significantly deformed the normative assumptions adopted in the Constitution. As a result, the Polish system of government is currently experiencing a deep crisis caused by the questioning of the standards of democratic parliamentarism in all areas of its functioning, that is, in terms of the organization and functioning of the parliament, the legislative process, relations between the executive authorities, and the review of the laws adopted in parliament by the Constitutional Tribunal.

Słowa kluczowe: system rządów, parlament, zrationalizowany parlamentaryzm, władza wykonawcza

Keywords: system of government, parliament, rationalized parliamentarism, executive power

Bibliografia

- Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008
- Chorażewska A., *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6
- Chruściak R., *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2011, nr 2
- Chruściak R., *Prezydent jako najwyższy przedstawiciel państwa i gwarant ciągłości władzy państwowej – z dyskusji konstytucyjnej nad art. 126 Konstytucji RP z 1997 r. (zarys)*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010
- Chruściak R., *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. I i II, Warszawa 1997

- Ciapała J., *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014
- Dobrowolski M., *Senat – instytucja o niewykorzystanym potencjale*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu racjonalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011
- Domagała M., *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998
- Domagała M., *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999
- Gebethner S., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka*, [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciag, Kraków 2006
- Gebethner S., *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998
- Grabowska S., Grabowski R., *Europejskie modele prezydentury*, [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007
- Grabowski R., *Zróznicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013
- Grzybowski M., *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006
- Grzybowski M., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2012, nr 1
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2005
- Jamróz A., *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013
- Jamróz L., *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014
- Jarentowski M.G., *System rządów Polski a modele systemów rządów*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków–Nowy Sącz 2009
- Jaskiernia J., *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu racjonalizowanego*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu racjonalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011

- Kruk M., *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015
- Kulig A., *Zmiany w regulacji normatywnej pozycji szefa rządu w europejskich systemach parlamentarnych – prolegomena*, [w] *Ustroje – tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015
- Matyja R., *Centrum władzy wykonawczej w praktyce rządów Prawa i Sprawiedliwości 2005–2007*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków–Nowy Sącz 2009
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2002
- Patyra S., *Wszystko już było, czyli dziedzictwo polskiego parlamentaryzmu XX wieku*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, nr 4
- Sarnecki P., „Parlamentaryzacja” systemów rządowych w Polsce, Finlandii i Chorwacji w świetle ostatnich przekształceń konstytucyjnych w tych krajach, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009
- Skotnicki K., *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010
- Sokolewicz W., *Niektóre problemy działania egzekutywy na tle Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010
- Winczorek P., *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997, nr 11–12
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985