Marek Jarentowski¹

Powoływanie rządu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej: analiza porównawcza

Słowa kluczowe: powoływanie rządu, prezydent, parlament, większość parlamentarna, wotum zaufania

Keywords: appointment of the government, president, parliament, parliamentary majority, vote of confidence

Streszczenie

W parlamentarnych systemach rządów egzystencja rządu zależy od parlamentu, który powołuje rząd i może go odwołać. Celem tekstu jest dokonanie analizy porównawczej sposobu powoływania rządu w 11 postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które są członkami Unii Europejskiej, w oparciu o przepisy konstytucji. Pytanie badawcze dotyczy tego, czy konstytucje pozostawiają prezydentom, którzy formalnie powołują rządy, możliwość realnego wpływu na obsadę stanowiska premiera. W efekcie umieszczam kraje na skali, na której krańcach leżą te, w których prezydent w zasadzie nie ma możliwości powołania rządu wbrew woli większości parlamentarnej (Czechy, Bułgaria, Estonia, Polska i Słowenia), oraz te, w których konstytucja formalnie pozostawia prezydentowi możliwości oddziaływania na skład rządu (Litwa, Węgry i Słowacja). Pozostałe kraje (Chorwacja, Rumunia, Łotwa) znajdują się pomiędzy tymi krańcami.

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Instytucji i Zachowań Politycznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. E-mail: m.jarentowski@uksw.edu.pl.

Summary

Formation of cabinet in countries of Central and Eastern Europe: comparative analyze

The existence of cabinet in parliamentary systems of government depends on the parliament, which appoints and dismiss cabinet. Aim of the article is comparative analyze of cabinet appointment method in 11 post-communist countries of central and eastern Europe, which are members of European Union, based on constitutional provisions. Research question is whether constitution leave the presidents, who formally nominate the governments, the possibility of real influence on the cast of prime minister post. As a result, I position constitutions on a two dimension scale in which the ends are countries in which the president in principle has no possibility appoint the cabinet against the will of the parliamentary majority (the Czech Republic, Bulgaria, Estonia, Poland and Slovenia) and countries where the constitution formally leaves the President ability to influence the composition of the government (Lithuania, Hungary and Slovakia). Other countries (Croatia, Romania, Latvia) are in between these extremes.

I.

W państwach Europy Środkowej i Wschodniej², tak jak w większości innych państw demokratycznych, egzystencja rządu – rozumianego jako dominujący pod względem kompetencji organ na ogół jedynie symbolicznie czy „doktrynalnie” dwuczłonowej egzekutywy – jest zależna od jednopartyjnej lub koalicyjnej większości, która ukształtowała się w parlamencie lub w jednej z jego izb³. O utworzeniu rządu decyduje większość⁴, która ukształtowała się po wyborach parlamentarnych albo po zmianie przynależności partyj-

² Chodzi o 11 państw postkomunistycznych, które są członkami Unii Europejskiej.

³ Spośród państw, które posiadają parlament dwuizbowy – Czechy, Polska, Rumunia, Słowenia – tylko w Rumunii obie izby uczestniczą w tworzeniu lub odwoływaniu rządu.

⁴ A. Kulig, *Reguła większości a powoływanie rządu w wybranych systemach parlamentarnych*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.

nej posłów lub koalicyjnej partii w trakcie kadencji, a rząd odchodzi, gdy taką większość utraci z analogicznych powodów⁵. Mechanizm taki określa się mianem parlamentarnego systemu rządów⁶ lub demokracji parlamentarnej⁷. Pierwsze niekomunistyczne rządy powstawały na ogół w ramach konstytucji pochodzących z czasów autorytaryzmu, które formalnie uzależniały rząd od większości parlamentarnej, a więc bliskich systemowi parlamentarnemu. Taki też system w nowych konstytucjach ostatecznie w tych krajach przyjęto. Z drugiej jednak strony, w części państw pojawiały się idee, praktyki i „ciągotki” w kierunku prezydenckiego systemu rządów⁸. Choć w żadnym z tych państw nie doszło do wprowadzenia w nowych konstytucjach systemu prezydenckiego, to echa niektórych praktyk i idei, w zachowaniach lub w konstytucjach, pozostały do dziś.

Moim celem jest dokonanie analizy porównawczej procedur tworzenia rządu w 11 krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Zamierzam sprawdzić, w których krajach procedura uzależnia skład rządu wyłącznie od parlamentu, a w których pozostawia pewien wpływ prezydentowi. W konsekwencji umieszczę te kraje na skali pokazującej stopień samodzielności parlamentów w powoływaniu rządu.

II.

Konstytucje różnią się pod względem precyzji i szczegółowości przepisów regulujących badane zagadnienie. Bywa, że lakoniczność konstytucji nadrabia

⁵ Pomijam kwestię rządów mniejszościowych, które faktycznie mają utrudnioną możliwość realizacji swojej polityki, ale formalnie, do czasu gdy parlament odmówi im zaufania, są pełnoprawnymi rządami. Na temat rządów mniejszościowych, m.in. w Polsce, Czechach, Estonii i na Węgrzech, zob. *Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata: studium prawnopolitologiczne*, red. R. Radek, Katowice 2014.

⁶ A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, second edition, New Haven 2012, s. 106.

⁷ M. Laver, K.A. Shepsle, *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*, Cambridge 1996, s. 3.

⁸ J. Zaleśny, *Postkomunistyczne państwa Europy Środkowo-Wschodniej wobec wyboru formy rządów (dylematy i płaszczyzny odniesienia)*, [w:] *Systemy rządów: dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Moldawa, J. Szymanek, Warszawa 2007, s. 200 i 201.

regulamin izby, a niektóre kwestie rozstrzyga praktyka. We wszystkich omawianych krajach w tworzenie rządu zaangażowane są dwa organy: prezydent i parlament. Logika parlamentarnego systemu rządów wskazuje, że rola prezydenta jest symboliczna: rząd wyłaniany po wyborach parlamentarnych powinien odzwierciedlać większość, która ukształtowała się w parlamencie. Konstytucje na różne sposoby konstruują kilkietapowe procedury tworzenia rządu, różnie też określają skutki niepowołania rządu. Najbardziej lakoniczna jest w tym zakresie konstytucja Łotwy. Stwierdza ona tylko, że „Gabinet Ministrów formuje osoba desygnowana przez Prezydenta”, a „Premier i ministrowie w trakcie wykonywania swoich funkcji winni cieszyć się zaufaniem Saeimy” (art. 56 i 59)⁹. Konstytucja nie rozstrzyga, czy uformowany gabinet powinien udać się do parlamentu po inwestyturę, czy też zakłada się, że powołany przez prezydenta rząd, choć nie wystąpił o inwestyturę, posiada zaufanie, do czasu gdy izba nie uchwali mu wotum nieufności, tak jak to bywa w niektórych państwach zachodnich (np. Wielka Brytania)¹⁰. Na Łotwie problem ten został rozstrzygnięty w regulaminie izby (o czym niżej); wspominam o tym, by podać przykład owego zróżnicowania konstytucji pod względem szczegółowości. We wszystkich państwach tworzony po wyborach rząd musi uzyskać w głosowaniu zaufanie większości parlamentarnej. Konstytucje różnie nazywają poszczególne czynności procesu tworzenia rządu. Jedne przewidują, że to prezydent powołuje rząd, a parlament wyraża rządowi jedynie wotum zaufania. Inne mówią, że to parlament powołuje rząd, tyle że na wniosek prezydenta. Wspólne konstytucjom jest to, że pierwszy ruch należy do prezydenta. W praktyce jednak takie czy inne słowa konstytucji nie mają znaczenia. Na ogół bowiem decyzja o tym, która partia będzie tworzyła rząd i która osoba będzie stała na jego czele, zapada w dniu wyborów do parlamentu (wybór partii) lub w trakcie negocjacji między, i wewnątrzpartyjnych wśród partii posiadających zdolność koalicyjną.

⁹ Przywoływane przepisy konstytucji pochodzą ze zbioru: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011 albo z: *Konstytucja Republiki Chorwacji*, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007.

¹⁰ Zob. J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 158 i 159; J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 174. Oczywiście głowa państwa w takich krajach nie podejmuje ryzyka powołania rządu, który spotkałby się ze sprzeciwem parlamentu.

W najbardziej typowej sytuacji to lider zwycięskiej partii wskazuje premiera (na ogół siebie samego), on też „doprasza” do koalicji którąś z mniejszych partii. To, jak samodzielny jest w tych decyzjach lider, zależy od stopnia oligarchizacji i instytucjonalizacji partii oraz formatu i mechanizmu systemu partyjnego, w tym liczby mandatów poszczególnych partii w izbie.

Konstytucje czterech państw nakazują prezydentowi odbycie konsultacji przed desygnacją premiera. W Bułgarii przepis mówi, że: „Prezydent po konsultacjach z klubami parlamentarnymi powierza kandydatowi na Prezesa Rady Ministrów, wskazanemu przez największy liczebnie klub (...), utworzenie rządu” (art. 99). W Rumunii, iż: „Prezydent (...) desygnuje kandydata na stanowisko premiera, po zasięgnięciu opinii partii mającej bezwzględną większość w parlamencie lub, w razie braku takiej większości, partii reprezentowanych w parlamencie” (art. 103). W Słowenii, iż: „Prezydent (...), po przeprowadzeniu konsultacji z przywódcami grup parlamentarnych, przedstawia Zgromadzeniu Państwowemu kandydata na Premiera” (art. 111), a w Chorwacji, że: „Prezydent (...) powierza misję utworzenia Rządu osobie, która, uwzględniając rozkład mandatów w (...) Saborze i odbyte konsultacje, cieszy się zaufaniem większości wszystkich deputowanych” (art. 97). Ponadto trzy konstytucje, jakby to nie było oczywiste, stanowią, że prezydent powierza utworzenie rządu osobie wskazanej przez partię, która uzyskała najwięcej mandatów. Przewiduje to wspomniany już przepis konstytucji Bułgarii, a pośrednio także Rumunii. (Co ciekawe, prezydent Bułgarii odbywa konsultacje z partiami, ale i tak musi zaproponować premierostwo osobie wskazanej przez partię największą.) Do grupy tej można też dołączyć konstytucję Chorwacji. Jeden z autorów stwierdza, że prezydent Chorwacji może decydować o desygnowaniu premiera samodzielnie, nie tylko formalnie, gdy żadna partia lub koalicja nie uzyska większości¹¹. Gdy jednak w parlamencie, nawet po konsultacjach, nie ukształtowała się żadna większość, wróży to wcześniejsze wybory, a zatem desygnowany samodzielnie przez prezydenta premier będzie premierem przejściowym. Konstytucje pozostałych państw formalnie nie nakazują prezydentowi zasięgania opinii frakcji parlamentarnych ani kierowania się przy desygnowaniu premiera wielkością tych frakcji. W praktyce prezydenci tych państw nie-

¹¹ K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 303.

kiedy takie konsultacje odbywają. Na ogół mają one jednak charakter kurtuazyjny lub są próbą pokazania przez prezydenta, że ma wpływ na to, kto będzie premierem. Widać to było np. w związku z wyborami parlamentarnymi w Polsce w 2011 r., kiedy politycy zwycięskiej partii chwilę po ogłoszeniu wyniku wyborów wymieniali nazwisko premiera, a ze strony prezydenta jeszcze przed wyborami pojawiały się głosy, że to on ma „suwerenne prawo wybrać kandydata”¹²; w praktyce nie ma jednak „wyboru”.

Jeżeli chodzi o rozczłonkowanie etapów tworzenia rządu (nie mylić z procedurami awaryjnymi), najprostsze (dwuetapowe) rozwiązania przewidują konstytucje pięciu państw. Konstytucja Czech stanowi, że: „Prezydent (...) mianuje przewodniczącego rządu, a na jego wniosek pozostałych członków rządu”, a „W ciągu trzydziestu dni po mianowaniu rząd występuje przed Izbą Poselską i przedstawia wniosek o wyrażenie mu zaufania” (art. 68). Również na Łotwie, choć wynika to dopiero z regulaminu izby, gabinet sformowany przez osobę desygnowaną przez prezydenta udaje się do parlamentu po wotum zaufania¹³. Konstytucja Polski stanowi, że: „Prezydent (...) desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent (...) powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów. (...) Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta (...), przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania” (art. 154); konstytucja Słowacji, że: „Przewodniczącego rządu mianuje i odwołuje Prezydent (...) Na wniosek przewodniczącego rządu, Prezydent (...) mianuje i odwołuje innych członków rządu (...) Rząd jest zobowiązany w ciągu 30 dni po swoim mianowaniu wystąpić przed Radą Narodową (...), przedłożyć jej swój program i zwrócić się o wyrażenie wotum zaufania” (art. 100, 111 i 113), a konstytucja Bułgarii, że: „Prezydent po konsultacjach z klubami parlamentarnymi powierza kandydatowi na Prezesa Rady

¹² „Newsweek” z dnia 7 marca 2011 r.

¹³ Przepis art. 27 ust. 1 Regulaminu Saeimy: „Po sformowaniu Gabinetu Ministrów, kandydat na Premiera desygnowany przez Prezydenta, zawiadamia o tym Przewodniczącego Izby i składa oświadczenie o planie pracy Gabinetu oraz projekt uchwały, które zostaną przyjęte przez Izbę”, <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure> (2.07.2015).

Ministrów (...) utworzenie rządu. (...) Jeśli konsultacje zakończą się pomyślnie, Prezydent proponuje Zgromadzeniu Narodowemu wybór kandydata na Prezesa Rady Ministrów” (art. 99). Wspomniane konstytucje sprowadzają powołanie rządu do dwóch etapów: 1) desygnowanie premiera i powołanie na jego wniosek całego rządu (ministrów), 2) udzielenie wotum zaufania rządowi przez parlament. Pozostałe konstytucje przewidują więcej etapów.

Konstytucja Chorwacji przewiduje, że: „Prezydent (...) powierza misję utworzenia Rządu osobie, która, uwzględniając rozkład mandatów w (...) Saborze i odbyte konsultacje, cieszy się zaufaniem większości wszystkich deputowanych”, a następnie „Skład Rządu proponuje osoba, której Prezydent (...) powierzył misję tworzenia Rządu”; „Natychmiast po utworzeniu Rządu, a najpóźniej w ciągu 30 dni od przyjęcia misji jego tworzenia, osoba desygnowana ma obowiązek przedstawić program i skład Rządu (...) Saborowi i wnieść o uchwalenie wotum zaufania”. Co prawda: „Rząd obejmuje obowiązki po udzieleniu mu wotum zaufania większością głosów wszystkich deputowanych (...) Saboru”, ale dopiero „Na podstawie uchwały (...) Saboru o udzieleniu wotum zaufania dla Rządu decyzję o powołaniu premiera podejmuje Prezydent (...) za kontrasygnatą Przewodniczącego (...) Saboru, a decyzję o powołaniu członków Rządu podejmuje premier za kontrasygnatą Przewodniczącego (...) Saboru” (art. 97 i 109). Podobnie konstytucja Rumunii przewiduje, że: „Prezydent (...) desygnuje kandydata na stanowisko premiera i po uchwaleniu przez parlament wotum zaufania dla rządu powołuje rząd”, a „Kandydat na stanowisko premiera zwraca się, w terminie 10 dni od jego desygnowania, o wyrażenie przez parlament wotum zaufania dla przedstawionego programu i składu rządu” (art. 85 i 103). Zatem konstytucje Chorwacji i Rumunii przewidują trzy etapy: 1) „wstępne” powołanie premiera (rządu) przez prezydenta, 2) udzielenie wotum zaufania, 3) „ostateczne” powołanie premiera i pozostałych członków rządu. W rozwiązaniu chorwacko-rumuńskim niezrozumiałą jest powód wyodrębnienia wstępnego wyznaczenia premiera lub ministrów i – po udzieleniu wotum zaufania – ostatecznego powołania rządu¹⁴. Ponadto, w Chorwacji to premier powołuje

¹⁴ K. Składowski, op.cit., s. 302, uznaje procedurę powoływania rządu chorwackiego za dwuetapową. Decyzję prezydenta o powołaniu premiera za kontrasygnatą przewodniczącego Saboru i decyzję premiera o powołaniu członków Rządu za kontrasygnatą przewodniczącego Saboru choć dostrzega, nie uznaje za jakiś istotny element procedury. W zasadzie

członków rządu; dodatkowo powołanie premiera (przez prezydenta) i członków rządu odbywa się tu za kontrasygnatą przewodniczącego izby. W kontekście poprzedniego modelu, stosowanego m.in. w Polsce, trzeci etap chorwacko-rumuński wydaje się zbędny.

Również trzy etapy, ale innego rodzaju, przewiduje konstytucja Estonii: „Prezydent (...) desygnuje (...) kandydata na Premiera, któremu powierza utworzenie nowego rządu. Kandydat na Premiera w ciągu 14 dni od otrzymania misji utworzenia rządu przedstawia Riigikogu program przyszłego rządu, po czym Riigikogu, bez debaty w jawnym głosowaniu, podejmuje decyzję o udzieleniu kandydatowi na stanowisko Premiera pełnomocnictwa do utworzenia rządu. Kandydat na Premiera, który otrzymał od Riigikogu pełnomocnictwa do utworzenia rządu, przedstawia Prezydentowi (...) w ciągu 7 dni skład rządu, a Prezydent w ciągu 3 dni ten rząd powołuje” (art. 89), a także konstytucja Węgier, która przewiduje, że: „Premier jest wybierany przez Zgromadzenie Krajowe na wniosek Prezydenta Republiki. (...) Ministrowie są mianowani przez Prezydenta (...) na wniosek Premiera” (art. 16). Etapami tymi są: 1) desygnowanie przez prezydenta premiera, 2) udzielenie premierowi wotum zaufania (wybór premiera) przez parlament, 3) powołanie przez prezydenta na wniosek premiera całego składu rządu. W rozwiązaniu estońsko-węgierskim, w porównaniu z chorwacko-rumuńskim, parlament udziela wotum zaufania („pełnomocnictwa do utworzenia rządu”) jedynie premierowi, powołanie pozostałych członków rządu następuje już po etapie parlamentarnym. W praktyce nazwiska przyszłych ministrów mogą być już większości parlamentarnej znane w momencie głosowania nad osobą premiera.

Jeszcze innego rodzaju trzyetapową procedurę tworzenia rządu przewiduje konstytucja Słowenii: „Prezydent (...), po przeprowadzeniu konsultacji z przywódcami grup parlamentarnych, przedstawia Zgromadzeniu Państwowemu kandydata na Premiera. Premiera wybiera Zgromadzenie Państwowe większością głosów wszystkich posłów, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. (...) Ministrowie są powoływani (...) przez Zgromadzenie Państwowe na wniosek Premiera” (art. 111 i 112). Etapami tymi są: 1) desygnowanie pre-

ma rację, w mojej klasyfikacji uwzględniam jednak tego rodzaju etapy, ponieważ dopiero przeprowadzana analiza porównawcza uwypukli, w którym państwie występują realne, a w którym jedynie symboliczne uprawnienia poszczególnych podmiotów.

miera przez prezydenta, 2) „wybór” premiera przez parlament, 3) powołanie pozostałych członków rządu na wniosek premiera przez parlament. W porównaniu z rozwiązaniem estońsko-węgierskim w Słowenii powołanie pozostałych członków rządu – w trzecim etapie – należy do parlamentu, a nie prezydenta. Oznacza to, że w związku z tworzeniem rządu w Słowenii odbywają się w parlamencie dwa głosowania.

Cztery etapy przewiduje konstytucja Litwy: „Prezydent (...) za zgodą Seimasu mianuje Prezesa Rady Ministrów, powierza mu misję sformułowania Rządu i zatwierdza jego skład”, następnie „Prezes Rady Ministrów, nie później niż w ciągu 15 dni od swego powołania, przedstawia Seimasowi utworzony przez siebie i zaaprobowany przez Prezydenta (...) Rząd oraz przedstawia program Rządu. Nowy Rząd otrzymuje prawo do działania, jeżeli uczestniczący w posiedzeniu Seimasu członkowie Seimasu większością głosów zaaprobuje jego program” (art. 84 i 92). Owe cztery etapy to: 1) powołanie premiera przez prezydenta, 2) zgoda parlamentu na powołanie premiera, 3) powołanie ministrów przez prezydenta na wniosek premiera, 4) akceptacja (programu) całego rządu przez parlament.

Podsumowując, można wyróżnić najprostszy mechanizm tworzenia rządu, który wyróżnia najpierw etap prezydencki, a potem parlamentarny (Bułgaria, Czechy, Łotwa, Polska i Słowacja); a dalej mechanizm chyba zbędnie rozbijający, w porównaniu z poprzednim, etap prezydencki na dwa: wstępnego zaproponowania składu rządu i – po etapie parlamentarnym – ostatecznego powołania rządu przez prezydenta (Chorwacja i Rumunia). Trudno to ostatecznie rozwiązanie uzasadniać tym, że prezydent nie powinien formalnie powoływać rządu, do czasu gdy nie ma pewności, że uzyska on zaufanie parlamentu. Po pierwsze, prezydent proponuje premiera i rząd (a przynajmniej powinien, żeby nie narażać siebie na zarzut przeszkadzania, a innych na stratę czasu) będących emanacją większości parlamentarnej, a po drugie, nawet w razie niepowodzenia, nie ma znaczenia, czy wotum zaufania nie uzyska rząd czy proponowany rząd. Po trzecie, nie musi mieć to też związku z momentem objęcia obowiązków przez nowo tworzony rząd, ponieważ to może być i często jest uregulowane osobnym przepisem, który może wskazywać na różne okoliczności. W Chorwacji konstytucja przewiduje, że: „Rząd obejmuje obowiązki po udzieleniu mu wotum zaufania większością głosów wszystkich deputowanych (...) Saboru” (art. 109), natomiast

w Rumunii, iż: „Premier, ministrowie oraz pozostali członkowie rządu składają indywidualnie przed Prezydentem (...) przysięgę”, a: „Rząd w całości oraz każdy z jego członków sprawują oddzielnie swoje urzędy, poczynawszy od dnia złożenia przysięgi” (art. 104). Pozostałe omówione modele są bardziej skomplikowane, nie można jednak powiedzieć, by te „bizantyjskie” procedury pełniły jakieś istotne funkcje¹⁵.

III.

W razie gdy rząd nie zostanie utworzony za pierwszym razem, konstytucje w większości przypadków przewidują dodatkowe (awaryjne) procedury tworzenia rządu, które niekiedy różnią się od pierwszej.

Do pierwszej grupy państw należą Czechy, Estonia, Polska i Słowenia. W Czechach konstytucja przewiduje, że: „Jeśli nowo mianowany rząd nie uzyska w Izbie Poselskiej wotum zaufania, postępuje się ponownie według ust. 1 i 2 [czyli omówionych wyżej przepisów]. Jeśli tak mianowany rząd także nie uzyska zaufania Izby Poselskiej, Prezydent (...) mianuje przewodniczącego rządu na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej” (art. 68). „Prezydent (...) może rozwiązać Izbę Poselską, jeżeli (...) Izba Poselska nie wyrazi zaufania nowo powołanemu rządowi, którego przewodniczący został przez Prezydenta (...) mianowany na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej” (art. 35). W Estonii: „Jeżeli desygnowany przez Prezydenta (...) kandydat na Premiera nie otrzyma w Riigikogu większości głosów »za« lub nie jest w stanie utworzyć rządu, albo odmówi jego utworzenia, Prezydent (...) może w ciągu 7 dni przedstawić innego kandydata na Premiera. Jeżeli Prezydent (...) nie przedstawi w ciągu 7 dni innego kandydata na Premiera lub odmó-

¹⁵ R. Małajny, *Powolywanie egzekutywy w systemie rządów parlamentarnych*, „Państwo Prawne” 2011, nr 1, s. 10, 13 i 14, wyróżnia trzy warianty tworzenia rządu. Pierwszy polega „na powołaniu rządu przez głowę państwa, z tym zastrzeżeniem, że zanim ów gabinet przystąpi do działania, musi uzyskać wotum zaufania parlamentu, czyli inwestyturę”, w drugim „rząd jest powolywany wyłącznie przez głowę państwa”, w trzecim „powołanie rządu następuje po uzyskaniu przez kandydata na premiera inwestytury w postaci albo wyboru go przez parlament (np. IV Republika we Francji lub Szwecja od 1974 r.), albo po powołaniu przez głowę państwa (np. II Rzesza Niemiecka)”. Wariant drugi w omawianych przeze mnie krajach nie występuje, a trzeci tylko jako procedura awaryjna w niektórych z nich.

wi jego przedstawienia, albo jeżeli inny kandydat nie otrzyma od Riigikogu pełnomocnictw w trybie drugiego i trzeciego ustępu niniejszego paragrafu [czyli według procedury, którą przeszedł poprzednio pierwszy kandydat], lub nie jest w stanie utworzyć rządu bądź odmówi jego utworzenia, prawo zgłaszania kandydata na Premiera przechodzi na rzecz Riigikogu. Riigikogu przedstawia kandydata na Premiera, który przedstawia skład rządu Prezydentowi (...). Jeżeli w ciągu 14 dni, po przejściu na rzecz Riigikogu prawa przedstawienia kandydata na Premiera, skład rządu nie zostanie przedstawiony Prezydentowi (...), Prezydent (...) zarządza przedterminowe wybory do Riigikogu” (§ 89). W Polsce: „W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie ust. 1 [w pierwszej procedurze] lub nieudzielenia jej wotum zaufania w trybie ust. 2 [w pierwszej procedurze] Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2 wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent (...) powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków” (art. 154 ust. 3). „W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 3 Prezydent (...) w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta (...) udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. (...) W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie określonym w ust. 1 Prezydent (...) skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory” (art. 155 ust. 1 i 2). W Słowenii: „Jeśli kandydat nie otrzyma niezbędnej większości głosów, Prezydent (...) może, w ciągu 14 dni i po kolejnych konsultacjach, przedstawić Zgromadzeniu Państwowemu tego samego lub innego kandydata. W tym samym czasie również grupy parlamentarne liczące co najmniej dziesięciu posłów mogą przedstawić swoich kandydatów. Jeśli przedstawiono więcej kandydatów, nad każdym z nich przeprowadza się oddzielne głosowanie, z tym że w pierwszej kolejności poddaje się pod głosowanie kandydaturę przedstawioną przez Prezydenta (...), a jeśli ta nie zostanie przyjęta, poddaje się pod głosowanie pozostałe kandydatury w kolejności ich przedstawienia. Jeśli żaden z kandydatów nie zostanie w tym trybie wybrany, Prezydent (...) rozwiązuje Zgromadzenie Państwowe i zarządza nowe wybory, chyba że Zgroma-

dzenie Państwowe w ciągu 48 godzin podejmie większością głosów obecnych posłów uchwałę o przeprowadzeniu nowych wyborów Premiera. Dla wyboru Premiera za wystarczającą uznaje się wówczas większość głosów posłów biorących udział w głosowaniu. Kandydatury poddawane są pod głosowanie w kolejności odpowiadającej liczbie głosów, które otrzymały w poprzednich wyborach. Jeśli żaden z kandydatów nie zostanie wybrany, pod głosowanie przedstawia się nowe kandydatury, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się nad kandydaturą przedstawioną przez Prezydenta (...). Jeśli w tych wyborach żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości głosów, Prezydent (...) rozwiązuje Zgromadzenie Państwowe i zarządza nowe wybory” (art. 111). W powyższych czterech państwach, jak widać, gdy kandydat prezydencki nie uzyska większości w parlamencie, parlament może w awaryjnej procedurze samodzielnie wyłonić premiera. Rozwiązanie to sugeruje wprost, by prezydent nie próbował proponować na premiera osoby, której większość parlamentarna sobie nie życzy, bo w takim przypadku ona go odrzuci i wyłoni takiego, którego chce. Jest to wysłowienie logiki demokracji parlamentarnej. Idąc tym tropem, można się zastanawiać, po co w ogóle wprzega się prezydenta w tworzenie rządu. Gdyby zrezygnować np. z prezydenckich etapów tworzenia rządu (desygnacji lub wniosku o powołanie premiera), wyszłoby na to samo – powstałby rząd będący emanacją większości parlamentarnej – a byłoby prościej. Dodatkowo, publiczności oszczędzono by obserwacji tarć i prężenia mięśni, które mają miejsce niekiedy między aktorami politycznymi w takich sytuacjach.

Do drugiej grupy państw zaliczyć można Bułgarię i Chorwację, których konstytucje wyodrębniają wyraźnie dodatkowe procedury tworzenia rządu, jednak nie różnią się one w istocie od poprzednich procedur: w każdej z nich inicjatywa należy do prezydenta. Konstytucja Bułgarii przewiduje, że: „Jeśli w terminie 7 dni [od powierzenia kandydatowi na prezesa Rady Ministrów, wskazanemu przez największy liczebnie klub parlamentarny, utworzenia rządu] kandydat na Prezesa Rady Ministrów nie zdoła zaproponować składu Rady Ministrów, Prezydent zadanie to powierza kandydatowi na Prezesa Rady Ministrów wskazanemu przez drugi co do liczebności klub parlamentarny. (...) Jeśli i w tym wypadku nie zostanie zaproponowany skład Rady Ministrów, Prezydent w terminie wskazanym w poprzednim ustępie powierza wskazanie kandydata na Prezesa Rady Ministrów któremuś z mniejszych

klubów parlamentarnych. (...) Jeśli nie dojdzie do zgody na utworzenie rządu, Prezydent powołuje rząd tymczasowy, skraca kadencję Zgromadzenia Narodowego i zarządza nowe wybory” (art. 84). Choć w pierwszej i dwóch dodatkowych procedurach bułgarska konstytucja, podmiotem inicjującym tworzenie rządu czyni prezydenta, to jednak ze względu na związanie prezydenta wskazaniem największych dwóch partii i trzeciej (niekoniecznie już pod względem wielkości) partii prezydent nie ma możliwości manipulowania propozycjami w ten sposób, aby przejąć wpływ na obsadę rządu. W ogóle nie może wskazywać osób, a samą partię tylko za trzecim razem. Tylko przy bardzo specyficznym rozkładzie głosów w parlamencie i specyficznych powiązaniach międzypartyjnych mógłby „ograć” partię, zmuszając ją do poparcia preferowanego przez siebie kandydata (jeśli partię nie chciałby nowych wyborów). Konstytucja Chorwacji przewiduje, że: „Jeśli osoba desygnowana nie utworzy Rządu w ciągu 30 dni od daty przyjęcia misji, Prezydent (...) może przedłużyć jej misję najdłużej o kolejne 30 dni. Jeśli i w tym terminie osoba desygnowana nie zdoła utworzyć Rządu albo jeśli (...) Sabor nie udzieli wotum zaufania zaproponowanemu Rządowi, Prezydent (...) powierza misję utworzenia Rządu innej osobie” (art. 110). „Jeśli Rząd nie zostanie powołany zgodnie z art. 109 i 110 Konstytucji, Prezydent (...) powołuje tymczasowy Rząd pozapartyjny i jednocześnie zarządza przedterminowe wybory do (...) Saboru” (art. 103). Zwróćmy uwagę, że powyższe dwa państwa zabezpieczają się przed „samowolą” prezydenta wskazaniem, kogo ma desygnować na premiera.

Kolejna grupa państw to Rumunia i Litwa. W Rumunii konstytucja przewiduje, że: „Po zasięgnięciu opinii przewodniczących obu izb oraz liderów grup parlamentarnych Prezydent (...) może rozwiązać parlament, jeżeli ten nie udzieli wotum zaufania wymaganego do utworzenia rządu, w terminie 60 dni od pierwszego wystąpienia w tej sprawie, i tylko po odrzuceniu przez parlament co najmniej dwóch wniosków w tej sprawie” (art. 89). W zasadzie jest to rozwiązanie podobne do bułgarsko-chorwackiego (konstytucja Rumunii wspomina o „co najmniej dwóch” odrzuconych wnioskach), przy czym nie ma w nim owego zabezpieczenia przed „samowolą” prezydenta. Podobnie na Litwie, której konstytucja przewiduje, że: „Prezydent (...) może zarządzić wybory przedterminowe do Seimasu (...), jeżeli Seimas w ciągu 30 dni od przedstawienia mu programu przez nowy Rząd nie podjął w tej spra-

wie uchwały lub jeżeli w ciągu 60 dni od pierwszego przedstawienia przez Rząd programu dwa razy z rzędu nie zaaprobował tego programu” (art. 58).

Na Węgrzech: „Prezydent (...) może rozwiązać Zgromadzenie Krajowe, ogłaszając jednocześnie nowe wybory (...), gdy Zgromadzenie nie wybierze w ciągu czterdziestu dni, licząc od dnia złożenia przez Prezydenta pierwszej propozycji osoby zaproponowanej na urząd Premiera”, przy czym „Prezydent (...) może skorzystać z uprawnienia określonego w ust. 3 pkt a [do rozwiązania Zgromadzenia] do dnia wyboru Premiera przez Zgromadzenie” (art. 3). Po pierwsze zatem konstytucja przewiduje, że propozycji personalnych może być więcej niż jedna (ale tych dalszych nie wymaga), po drugie wprowadza jedynie ograniczenie czasowe na reakcję izby na ową propozycję czy owe propozycje (40 dni od złożenia pierwszej), po trzecie nawet jeśli izba nie wybierze w ciągu 40 dni premiera, a prezydent jeszcze nie podjął decyzji o rozwiązaniu izby, to izba może prezydenta „ubiec”, wybierając jednak, choćby po 40-dniowym terminie, premiera.

Na Słowacji: „Prezydent (...) może rozwiązać Radę Narodową (...), jeżeli Rada Narodowa (...) w terminie sześciu miesięcy od mianowania rządu (...) nie przyjmie jego deklaracji programowej (...)” (art. 102). Nie ma tu mowy o kolejnych procedurach czy propozycjach personalnych, a parlament ma długi okres na reakcję na prezydencką nominację. Jeśli jednak prezydent nie zgłosi innej kandydatury, a parlament tej pierwszej nie przyjmie, prezydent może rozwiązać parlament.

Na Łotwie, jak wiadomo, konstytucja zawiera tylko ogólny przepis o tworzeniu rządu. Konstytucja nie przewiduje też żadnych konsekwencji nieutworzenia rządu. Co prawda, możliwe jest rozwiązanie parlamentu, ale nie jest ono uzależnione od niepowodzenia w tworzeniu rządu. Parlament może być rozwiązany w referendum przeprowadzanym na wniosek 1/10 wyborców lub prezydenta (art. 14 i 48). W konsekwencji, nie ma jakiegś szczególnej awaryjnej procedury tworzenia rządu, można przeprowadzać kolejne procedury w wersji „podstawowej” aż do skutku¹⁶.

Powyższe zestawienie (pomijając Łotwę, gdzie prezydent nie może rozwiązać parlamentu z powodu nieutworzenia rządu, a konstytucja nie przewiduje awaryjnej procedury eliminowania klinczu między prezydentem a par-

¹⁶ E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy 3*, Warszawa 2006, s. 188.

lamentem) ułożono wedle stopnia niezależności większości parlamentarnej od prezydenckich prób narzucenia parlamentowi kandydatury na premiera, której owa większość jest niechętna.

IV.

Powyżej opisano procedurę tworzenia rządu po wyborach parlamentarnych, po których, co do zasady, stary rząd musi ustąpić. Konstytucje na ogół wskazują też na inne okoliczności, w których dochodzi do ustąpienia rządu: wszędzie ustępuje, gdy parlament uchwali mu w trakcie kadencji wotum nieufności, a tam, gdzie rząd z własnej inicjatywy może wystąpić o śródkadencyjne wotum zaufania, musi ustąpić, jeśli go nie uzyska. W niektórych państwach przewidziana jest też możliwość powiązania głosowania nad ustawą z wotum zaufania dla rządu, a w konsekwencji odrzucenie ustawy oznacza także upadek rządu. Ponadto rząd lub sam premier mogą się podać do dymisji. W końcu należy też wskazać na śmierć premiera. Nie należy już do tej kategorii dymisja lub śmierć ministra, ponieważ nie oznacza to konieczności dymisji rządu jako całości; od reguły tej bywają jednak wyjątki (Litwa).

Tylko w niektórych państwach procedura tworzenia nowego rządu w trakcie kadencji różni się od tej, która stosowana jest po wyborach parlamentarnych. Pierwszą przyczyną odmienności jest procedura konstruktywnego wotum nieufności, które, jako jedyny sposób odwołania rządu z inicjatywy parlamentarzystów, stosowane jest w Polsce, Słowenii i na Węgrzech. W Polsce „Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent (...) przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów, oraz odbiera od nich przysięgę” (art. 158 ust. 1). W Słowenii „Zgromadzenie Państwowe może, na wniosek co najmniej dziesięciu posłów, dokonać wyboru nowego Premiera [większością głosów wszystkich posłów], co uznaje się za wyrażenie wotum nieufności dotychczasowemu Rządowi. Dotychczasowy Premier i ministrowie zostają odwołani, lecz do czasu złożenia przysięgi przez członków nowego Rządu pełnią swo-

je bieżące obowiązki”; ponadto także „Jeśli Premier został wybrany w trybie art. 111 ust. 4 [a więc większością głosów posłów biorących udział w głosowaniu, w awaryjnej procedurze tworzenia rządu], Zgromadzenie Państwowe może, na wniosek co najmniej 10 posłów, dokonać wyboru nowego Premiera większością głosów posłów biorących udział w głosowaniu, co uznaje się za wyrażenie wotum nieufności dotychczasowemu Premierowi” (art. 116)¹⁷. Na Węgrzech „Wniosek (...) o wotum nieufności wobec urzędującego Premiera wraz z propozycją nowego kandydata na ten urząd może zgłosić 1/5 deputowanych do Zgromadzenia. (...) Zgromadzenie, popierając wniosek o wotum nieufności i wyrażając wotum nieufności wobec Premiera, wybiera jednocześnie na stanowisko Premiera osobę zaproponowaną we wniosku o wotum nieufności. Do podjęcia takiej decyzji przez Zgromadzenie wymagana jest bezwzględna większość głosów wszystkich deputowanych” (art. 21)¹⁸.

W przypadku pozostałych państw parlament może uchwalić rządowi zwykle wotum nieufności, a w prawie wszystkich rząd może wystąpić o wotum zaufania w trakcie kadencji, przy czym tylko w niektórych z nich po takiej przyczynie ustąpienia rządu procedura tworzenia nowego rządu wygląda inaczej niż procedura stosowana zaraz po wyborach parlamentarnych. Tak samo jak po wyborach wygląda w Bułgarii (wyraźnie: art. 99 ust. 6), Czechach, na Łotwie, w Polsce (w przypadku odmowy zaufania), Rumunii, na Słowacji, w Słowenii (w przypadku odmowy zaufania) i na Węgrzech. Na marginesie dodam, że w tym ostatnim państwie „Jeśli pełnomocnictwa Premiera ustają (...) wskutek tego, że Zgromadzenie Krajowe wyraziło w głosowaniu wobec niego wotum nieufności, do czasu wybrania nowego Premiera jego obowiązki sprawuje wicepremier albo, w przypadku większej ich liczby, pierwszy wicepremier – z ograniczeniami, o których mowa w ust. 2”¹⁹ (art. 22 ust. 3). Co ważne, w powyższych państwach uchwalenie rządowi wotum nieufności lub odmowa udzielenia śródkadencyjnego wotum zaufania nie oznaczają, że prezydent uzyskuje prawo do rozwiązania parlamen-

¹⁷ Dalej, jak w powyborczej procedurze, parlament na wniosek premiera powołuje ministrów (art. 112).

¹⁸ Dalej, jak w powyborczej procedurze, ministrowie są mianowani przez prezydenta na wniosek premiera (art. 16 ust. 7).

¹⁹ Nie może występować z wnioskiem o odwołanie ministra bądź o powołanie nowego ministra, a rozporządzenia może wydawać jedynie w sytuacji wyższej konieczności (art. 22 ust. 2).

tu. W dwóch państwach, choć tworzenie w takiej sytuacji rządu odbywa się również wedle powyborczej procedury, to jednak prezydent może, ale jedynie na wniosek rządu, zarządzić wybory. W Estonii: „W przypadku wyrażenia wotum nieufności Rządowi lub Premierowi Prezydent (...) może na wniosek Rządu w ciągu 3 dni zarządzić przedterminowe wybory do Riigikogu” (§ 97 ust. 4), na Litwie „Prezydent (...) może zarządzić wybory przedterminowe do Seimasu (...) na wniosek Rządu, któremu Seimas wyraził wotum nieufności” (art. 58 ust. 2 pkt 2).

Bardziej ryzykowna dla parlamentu procedura występuje w Chorwacji. „Jeśli w głosowaniu wyrażono wotum nieufności [niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy] wobec premiera albo całego Rządu, premier i Rząd składają dymisję. Jeśli w ciągu 30 dni nie zostanie udzielone wotum zaufania wobec nowej osoby desygnowanej do utworzenia Rządu i wobec członków Rządu, których ta osoba przedstawi, Przewodniczący (...) Saboru informuje o tym Prezydenta (...). Po otrzymaniu tej informacji Prezydent (...) natychmiast postanawia o rozwiązaniu (...) Saboru i jednocześnie zarządza nowe wybory do (...) Saboru. Jeśli w głosowaniu wyrażono wotum nieufności wobec członka Rządu, premier może przedstawić (...) Saborowi inną osobę na jego miejsce i wnioskować o udzielenie wotum zaufania wobec niej albo premier i Rząd mogą złożyć dymisję” (art. 115). Zatem w Chorwacji w przypadku śródkadencyjnej odmowy zaufania dla rządu, w przypadku nieutworzenia rządu w podstawowej procedurze tworzenia rządu, brak jest dodatkowych procedur (terminów) tworzenia rządu, a parlament jest rozwiązywany obligatoryjnie.

Na koniec wspomnę regulację litewską, która przewiduje, że: „Rząd składa na ręce Prezydenta (...) dymisję (...) po wyborze Prezydenta (...)” (art. 92 ust. 4). W takim przypadku prezydent w ciągu 15 dni proponuje dotychczasowego premiera na stanowisko nowego premiera²⁰.

V.

Osobno należy wspomnieć o kilku kwestiach. Pierwsza to moment, do którego swoje obowiązki wykonuje stary rząd, i od którego przejmuje je rząd

²⁰ K. Prokop, *Rząd Republiki Litewskiej. Pozycja ustrojowa, organizacja, kompetencje*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 517.

nowy. Niekiedy może być bowiem istotne, czy w trakcie procedury tworzenia rządu, np. po jego powołaniu przez prezydenta, a przed uzyskaniem inwestytury, rząd ten wykonuje już swoje obowiązki, czy też wykonuje je nadal rząd, który ustąpił po wyborach lub po otrzymaniu śródkadencyjnego wotum nieufności. Przykładowo, jeśli prezydent jest zainteresowany trwaniem ustępującego, ale nadal wykonującego obowiązki rządu, może celowo utrudniać utworzenie nowego rządu, czy nawet doprowadzić do nowych wyborów, licząc, że kolejne przyniosą korzystniejszy wynik dla niego i tego pierwszego rządu. Najczęściej do czasu uzyskania inwestytury przez rząd wyłoniony po wyborach władzę sprawuje stary rząd, czyli ten, który został wyłoniony jeszcze przez poprzedni parlament (Bułgaria, Estonia, Litwa, Rumunia, Słowenia i Węgry²¹). W niektórych krajach nowy rząd przejmuje władzę zaraz po jego powołaniu przez prezydenta, czyli jeszcze przed uzyskaniem inwestytury (Czechy, Polska, Słowacja). Konstytucja Chorwacji przewiduje, że: „Jeśli Rząd nie zostanie powołany zgodnie z art. 109 i 110 Konstytucji, Prezydent (...) powołuje tymczasowy Rząd pozapartyjny i jednocześnie zarządza przedterminowe wybory do (...) Saboru” (art. 111). W pewnych okolicznościach rząd tymczasowy powoływany jest także w Bułgarii (art. 99 ust. 7). Konstytucja Łotwy milczy w tym zakresie (ust. 32 Regulamin Gabinetu Ministrów zdaje się wskazywać, że rząd przejmuje obowiązki po uzyskaniu wotum zaufania²²). Ponadto, konstytucje regulują niekiedy kwestię ślubowania składanego przez członków rządu (przed prezydentem lub parlamentem). Jest ono na ogół połączone z jednym z etapów tworzenia rządu.

Druą kwestia to powoływanie ministrów w trakcie kadencji. W Bułgarii, Chorwacji²³ i Słowenii zmian na stanowiskach ministrów na wniosek premiera dokonuje parlament; dotyczy to także Łotwy, przy czym wynika to z Regulaminu Saeimy (art. 28). W Czechach, Estonii, Polsce oraz na Słowacji i Węgrzech ministrów na wniosek premiera wymienia prezydent. Podobnie w Rumunii, przy czym „Jeżeli propozycja zmian w składzie rządu powoduje zmianę jego struktury lub składu politycznego, Prezydent (...) może skorzystać z prawa przewidzianego w ust. 2 [zmiany w rządzie] tylko

²¹ Na Węgrzech posiada on jednak zgodnie z konstytucją status „rządu tymczasowego”.

²² *Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers*, http://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/rules_of_procedure_of_the_cabinet_of_ministers.pdf (10.07.2015).

²³ K. Składowski, op.cit., s. 308.

za zgodą parlamentu udzieloną na wniosek premiera” (art. 85 ust. 3). Na Litwie również prezydent na wniosek premiera powołuje ministrów, ale „Jeżeli zmienia się więcej niż połowa ministrów, Rząd musi ponownie uzyskać aprobatę Seimasu. W przeciwnym razie jest obowiązany podać się do dymisji” (art. 101 ust. 2)²⁴. I jeszcze dwie drobne kwestie. W Polsce prezydent może odmówić przyjęcia dymisji rządu, gdy premier (rząd) składa ją z własnej inicjatywy; w Słowenii natomiast wotum zaufania jest udzielane rządowi w głosowaniu tajnym (na Litwie i Węgrzech konstytucja przewiduje, że w głosowaniu tajnym udziela się jedynie wotum nieufności).

VI.

Biorąc pod uwagę opisane elementy procesu tworzenia rządu oraz konsekwencje, które mogą lub muszą wystąpić w razie nieutworzenia rządu (rozwiązanie parlamentu), można sformułować porównanie stopnia niezależności parlamentu w procesie tworzenia rządu zawarte w tabeli 1.

W oparciu o dane z tabeli można ułożyć następujące zestawienie. Czechy, Estonia, Polska i Słowenia to kraje, w których konstytucja w najwyższym stopniu zabezpiecza większość parlamentarną przed ingerencją prezydenta w obsadę funkcji premiera. Choć formalnie prezydent może wskazać każdą osobę, to parlament może przy pomocy awaryjnej procedury wybrać osobę, którą sobie życzy większość. W zasadzie można tu dodać także Bułgarię, w której formalnie zawsze prezydent wyznacza kandydata na premiera, ale musi wyznaczyć osoby wskazane przez partię. Jest więc mało prawdopodobne, by mógł ominąć ukształtowaną w parlamencie większość.

Drugą grupę państw stanowią Chorwacja i Rumunia, w których konstytucje w żadnej procedurze nie pozbawiają prezydenta wyłącznego prawa do wyznaczania kandydata na premiera, ale wprowadzają pewne ograniczenia co do tego, kogo lub co powinien brać pod uwagę przy wyznaczaniu premiera.

²⁴ K. Prokop zaznacza, że prezydent nie ma obowiązku uwzględnienia wniosku premiera o dokonanie zmiany w składzie rządu; odwrotnie: w praktyce prezydentowi udawało się wymusić zmianę w rządzie, a nawet dymisję premiera. Tendencję zbytniego uzależniania składu rządu od prezydenta zakwestionował jednak litewski sąd konstytucyjny, K. Prokop, *op.cit.*, s. 519, 528 i 531.

Tabela 1. Stopień niezależności parlamentu w procesie tworzenia rządu

Kraj	Liczba procedur tworzenia rządu, których nieskuteczne wykorzystanie prowadzi (może prowadzić) do rozwiązania izby	Obligatoryjność rozwiązania izby z powodu niewyłonienia rządu	Swoboda prezydenta w przypadku fakultatywnego rozwiązania izby ¹	Formalne ograniczenia prezydenta przy wskazywaniu kandydata na premiera	Monopol prezydenta na wskazywanie partii lub osoby tworzącej rząd
Czechy	3	nie	tak	nie	nie
Estonia	3	tak	'	nie	nie
Polska	3	tak	'	nie	nie
Słowenia	2	tak	'	nie	nie
Bulgaria	3	tak	'	tak	formalnie tak
Chorwacja	2	tak	'	tak	tak
Rumunia	2 procedury, 60 dni	nie	tak	tak	tak
Łotwa	nieograniczona	'	'	nie	tak
Węgry	40 dni	nie	tak	nie	tak
Litwa	60 dni	nie	tak	nie	tak
Słowacja	6 miesięcy	nie	tak	nie	tak

¹ Nie uwzględniam konieczności zasięgnięcia jedynie opinii różnych podmiotów przed rozwiązaniem izby.

Osobno należy podsumować przypadek Łotwy, której prezydent ma monopol na wyznaczanie premiera i nie musi się niczym kierować, ale na szczęście dla parlamentu ten ostatni może również konsekwentnie odrzucać prezydenckich nominatów i w zasadzie nie grozi mu rozwiązanie.

Największe możliwości wpływu na obsadę na stanowisko premiera ma prezydent Litwy, Słowacji i Węgier. Prezydent ma monopol na wyznaczenie kandydata na premiera i formalnie nie musi się niczym kierować przy jego wyznaczaniu. Co prawda, parlamenty te ratuje fakt, że na skutek niezatwierdzenia premiera proponowanego z uporem przez prezydenta nie grozi im obligatoryjne rozwiązanie, ale niestety decyzja o rozwiązaniu należy wyłącznie do prezydenta. Jednak z grupy tej można wyłączyć Węgry i przenieść je do którejś z grup przedstawionych wcześniej. Na Węgrzech bowiem parlament może „dla świętego spokoju” zaakceptować kandydata prezydenckiego, po czym w konstruktywnym wotum nieufności wyłonić swojego premiera.

Podsumowując, choć część autorów szczegółowo analizuje słowa konstytucji regulujące sposób tworzenia, odwoływania czy zmiany rządu, szersza perspektywa pokazuje, że w istocie taki czy inny szczegół nie ma większego znaczenia. Ewolucja polityczna skierowała systemy polityczne, nie tylko tej części świata, na drogę rządów partii i tzw. parlamentarnego systemu rządów. Nie ma więc znaczenia, ile procedur, podstawowych czy awaryjnych, powoływania rządu przewiduje konstytucja, czy takie lub inne uprawnienie przyznaje w tym zakresie prezydentowi lub parlamentowi. Rola tych organów jest pomocnicza, „funkcja bowiem formowania rządu przeszła w podstawowej części na partie, co zaciera różnicę między tymi sposobami”²⁵. Skupieni na bieżących wydarzeniach dziennikarze, politycy, interesujący się „polityką” odbiorcy mediów zastanawiają się nad tym, czy to prezydent, czy parlament postawi na swoim; w istocie jednak, choć nie można nie doceniać tych instytucji, w dłuższej perspektywie zdecydowanie większe znaczenie mają tu partie i ich koalicje, których siła mierzona jest liczbą mandatów w parlamencie. Nie przeczą temu incydenty, w których prezydenci, zwłaszcza jeśli są powiązani z partiami zasiadającymi w parlamencie, potrafią niekiedy wymusić pewne ustępstwa. Nie tylko w tym kontekście za zbędne można uznać „udziwnianie” przez konstytucje procedury tworzenia rządu. Z jednej strony wprzegają doń prezydenta, z drugiej robią wiele, by pozbawić go faktycznego wpływu na skład rządu: a to wskazują, reprezentanta której partii ma powołać, a to z kim się skonsultować, albo wręcz przewidują mechanizm przewidujący, że jeśli prezydent powoła na premiera osobę niesugerowaną przez ukształtowaną większość, to ta większość może powołać premiera sobie sama. Regulacje tego typu są prawdopodobnie echem pozycji dawnych monarchów i interesów, które reprezentowali.

Literatura

Konstytucja Republiki Chorwacji, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007.

Konstytucje państw Unii Europejskiej, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011.

Kulig A., *Reguła większości a powoływanie rządu w wybranych systemach parlamentarnych*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne*:

²⁵ J. Steiner, op.cit., s. 159; J. Stembrowicz, op.cit., s. 174.

- księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.
- Laver M., Shepsle K.A., *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*, Cambridge 1996.
- Lijphart A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, second edition, New Haven 2012.
- Małajny R., *Powoływanie egzekutywy w systemie rządów parlamentarnych*, „Państwo Prawne” 2011, nr 1.
- Prokop K., *Rząd Republiki Litewskiej. Pozycja ustrojowa, organizacja, kompetencje*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata: studium prawno-politologiczne*, red. R. Radek, Katowice 2014.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Steiner J., *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Zaleśny J., *Postkomunistyczne państwa Europy Środkowo-Wschodniej wobec wyboru formy rządów (dylematy i płaszczyzny odniesienia)*, [w:] *Systemy rządów: dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007.
- Zieliński E., Zieliński J., *Rządy w państwach Europy 3*, Warszawa 2006.