Sławomir Patyra¹

**Parlamentaryzm zrationalizowany *a la polonaise* – refleksje
z perspektywy dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.²**

Słowa kluczowe: zrationalizowany parlamentaryzm; system rządów, model władzy wykonawczej, praktyka polityczna

Keywords: rationalized parliamentarism, a system of government, a model of executive power, political practice

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza polskiego modelu rządów, przyjętego w Konstytucji z 1997 r., w aspekcie stosowanych w nim elementów racjonalizacji. Kluczowym założeniem artykułu jest wykazanie, że konstrukcje ustrojowe, określone w Konstytucji z 1997 r. w powiązaniu z praktyką polityczną nie spełniają warunków typowych dla zrationalizowanego parlamentaryzmu w jego klasycznych wersjach, np. w Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r. i w Ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.

¹ Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-Mail: pteam@op.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas XV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Instytucje i rozwiązania prawne państw obcych i możliwość zastosowania ich w polskich warunkach”, które odbyło się w Sulejowie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r.

Summary

Rationalized parliamentarism *a la polonaise* – a reflection from the perspective of twenty years of the Constitution of 1997

The purpose of this article is critical analysis of polish model of the government, adopted in the Constitution of 2nd April 1997, in the bearing of adopted factors of the rationalization. The key assumption of this article is to proof, that the legal constructions, reffered in the Constitution of 2nd April 1997, in the relation to political practice, don't satisfy the conditions, typical for the rationalized parliamentarism in its classical versions, for example in the Constitution of the Fifth French Republic of 1958 and in the 1949 Basic Law for the Federal Republic of Germany.

I.

Rozważania na temat racjonalizacji systemu rządów bezpośrednio wiążą się z jego aksjologią, w szczególności w zakresie dotyczącym zasad podziału władzy i równowagi władz. Wszak już sam podział, jak również układ wzajemnych powiązań pomiędzy legislatywą, egzekutywą i judykatywą, służących zapewnieniu względnej między nimi równowagi, stanowi istotny czynnik gwarantujący stabilność i efektywność systemu organów państwowych, przynajmniej na gruncie konstrukcji normatywnych³. Z tego względu, zasada podziału władzy postrzegana jest współcześnie nie tyle jako panaceum na autorytarne zapędy rządzących, ile raczej jako zasada o charakterze organizacyjnym. Spośród dwóch zasadniczych systemów ustrojowych, które rozwinęły się na bazie tej koncepcji, mianowicie prezydenckiego i parlamentarnego, idea racjonalizacji zdecydowanie mocniej związana jest z drugim z wymienionych. W jednakowym też stopniu odnosi się do obydwu jego podstawowych wersji – modelu parlamentarno-gabinetowego oraz modelu półprezydenckiego⁴.

³ J. Jaskiernia, *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011, s. 52.

⁴ Klasyfikację tę, przyjmuję za P. Sarneckim, *Współczesne rozumienie podziału władzy*, [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, red. K.B. Jakubowski, Toruń 1992, s. 28.

Jak trafnie wskazuje M. Kruk, racjonalizacja parlamentaryzmu nie stanowi konstytutywnej cechy systemu rządów parlamentarnych, niemniej jednak jej mechanizmy, przyjmowane na gruncie rozwiązań normatywnych, a następnie konsekwentnie stosowane w praktyce ustrojowej, w znaczący sposób wpływają na rzeczywisty obraz ustroju politycznego państwa przyjmującego ów system⁵. Nie jest szczególną przesadą stwierdzenie, że problem racjonalizacji systemu parlamentarnego – zwłaszcza w Europie kontynentalnej – jest prawie tak stary, jak sam system⁶. Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na szczegółowe odniesienie się do genezy tej instytucji, głęboko osadzonej w doświadczeniach historycznych Niemiec czy Francji pierwszej połowy XX w. Operując pewnym uproszczeniem można jedynie stwierdzić, że idea racjonalizacji systemu parlamentarnego wyrosła z potrzeby przeciwdziałania licznym wynaturzeniom jego klasycznego modelu, które ujawniły się w praktyce ustrojowej wspomnianych państw, prowadząc w konsekwencji do głębokiego kryzysu politycznego, upadku autorytetu władzy państwowej, a w przypadku niemieckim – do narodzin systemu totalitarnego w jego nazistowskiej wersji. Paradoksalnie, źródeł tego stanu rzeczy upatrywano w samym parlamencie – braku stabilności parlamentarnej sceny politycznej, szerzącej się korupcji politycznej, atrofii procesu decyzyjnego, niskiej jakości tworzonego prawa. W powiązaniu z nadmiernie rozrośniętymi kompetencjami legislatywy doprowadziło to do kryzysu demokracji parlamentarnej. Ulepszenie i usprawnienie systemu miało się więc dokonać przede wszystkim kosztem ograniczenia pozycji władzy ustawodawczej⁷. Konsekwencją redukcji uprawnień legislatywy było wzmocnienie pozycji egzekutywy, zwłaszcza rządu, zarówno poprzez wprowadzenie instytucji konstytucyjnych porządkujących i ograniczających jego odpowiedzialność przed parlamentem, jak również poprzez zmiany w obszarze procesu legislacyjnego, mające na celu

⁵ 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.

⁶ Pierwsze, nieudane próby jego racjonalizacji w systemie konstytucyjnym sięgają do świadczeń niemieckich okresu Republiki Weimarskiej, w doktrynie zaś – poglądów ukraińskiego emigranta osiadłego we Francji, Borysa Mirskiego, który jako B. Mirkin-Gjecewicz wyłożył podstawowe założenia racjonalizacji parlamentaryzmu w opracowaniu *Droit constitutionnel international*, Paris 1933.

⁷ Na ten temat szerzej zob. J. Jaskiernia, *Pojęcie i aksjologia...*, s. 50 i n.

zwiększenie wpływu rządu na treść ustaw, uchwalanych z jego inicjatywy. Ów prakseologiczny wymiar tego zjawiska, początkowo akcentowany zresztą w niewielkim stopniu⁸, nie był i nadal nie jest jedynym motywem wprowadzania mechanizmów racjonalizujących system parlamentarny. Racjonalizacja to bowiem nie tylko usprawnienie procesu rządzenia państwem za pomocą konkretnych konstrukcji prawnych, ale również – w nie mniejszym stopniu – niwelowanie potencjalnych zagrożeń, wynikających z niestabilnej sytuacji politycznej w parlamencie.

W oparciu o tak określone główne założenia, po drugiej wojnie światowej ukształtowały się dwa podstawowe modele systemu rządów parlamentarnych w wersji zrationalizowanej, mianowicie model kanclerski oraz półprezydencki. Przyjęte w nich konstrukcje racjonalizujące system parlamentarny stały się istotnym punktem odniesienia dla twórców Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

W trakcie trwających blisko pięć lat prac nad konstytucją, proponowane konstrukcje normatywne oscylowały wokół rozwiązań przyjętych w Konstytucji V Republiki Francuskiej, zwłaszcza w odniesieniu do statusu Prezydenta, bądź w ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, w szczególności w zakresie dotyczącym pozycji szefa rządu oraz mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów. Zarówno przebieg prac, jak również „docieranie się” ostatecznej wersji przyjętych konstrukcji ustrojowych było przedmiotem licznych, szczegółowych analiz w literaturze przedmiotu, stąd nie ma potrzeby odnoszenia się do tych kwestii ponownie⁹.

⁸ U zarania tej koncepcji nacisk kładziono przede wszystkim na ograniczenie swobody funkcjonowania parlamentu poprzez zwiększenie poziomu jurydyzacji procedur parlamentarnych, związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej rządu oraz procesem prawotwórczym. Zwłaszcza racjonalizacja procedur związanych z wykonywaniem przez parlament funkcji kontrolnej wobec rządu stanowić miała sposób na przywrócenie równowagi pomiędzy legislatywą i egzekutywą, zaburzoną w warunkach „rozbuchanego parlamentaryzmu”. Szerzej zob. A. Łabno, *Parlamentaryzm zrationalizowany. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, T. LXV, s. 8, M. Bożek, *System parlamentarny i jego ewolucja – próba syntezy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. XXXI, s. 38.

⁹ Np. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997, część I i II*, Warszawa 1997; idem, *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. Winiczorek, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.

Formuła ustroju, przyjęta ostatecznie w Konstytucji z 1997 r. stanowi wypadkową rozwiązań obydwu wskazanych modeli. Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej jest ukształtowana – 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, szczególnie w zakresie dotyczącym pozycji jej prezesa, bliższa jest zdecydowanie rozwiązaniom typowym dla modelu rządów kanclerskich, czy też premierowskich. Tym samym, w postanowieniach konstytucji skojarzone zostały elementy dwóch modeli, zasadniczo przeciwstawnych, co już samo w sobie jest przejawem braku racjonalności.

Niezależnie od eklektyzmu przyjętych rozwiązań szczegółowych, zwłaszcza w odniesieniu do relacji w łonie egzekutywy, nie budzi wątpliwości fakt, iż w obszarze konstrukcji normatywnych, dotyczących modelu rządów, Konstytucja z 1997 r. bliższa jest systemowi parlamentarnemu w wersji parlamentarno-gabinetowej¹⁰. Kontrowersje budzi natomiast skala recepcji rozwiązań, kojarzonych w doktrynie z modelem kanclerskim. Niewątpliwie, przejawem „dryfowania” polskiego ustroju w kierunku kancleryzmu jest znaczące wzmocnienie pozycji premiera, szczególnie w ujęciu normatywnym¹¹. Z kolei niejednoznacznie interpretowane jest w doktrynie powiązanie z modelem kanclerskim instytucji konstruktywnego wotum nieufności, przyjętej w art. 158 Konstytucji¹². Bez wątpienia odmiennymi od rozwiązań modelu kanclerskie-

¹⁰ 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.

¹¹ 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, idem: *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.

¹² Jako czynnik kancleryzmu konstruktywne wotum nieufności postrzegają m.in. M. Domagała, *System kanclerski...*, op.cit., s. 137; S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufno-*

go konstrukcjami ustrojowymi są przyjęte w Konstytucji z 1997 r. regulacje dotyczące indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów, sposób wyboru i uprawnienia ustawodawcze Prezydenta Rzeczypospolitej, a także instytucja „samorozwiązania się” parlamentu.

II.

W doktrynie prawa konstytucyjnego często przywołuje się zracjonalizowany parlamentaryzm jako cechę systemu ustrojowego pod rządami Konstytucji z 1997 r., wskazując jednocześnie, iż w polskiej wersji racjonalizacja systemu rządów przybrała specyficzną postać¹³. Niezależnie od niuansów natury semantycznej, jakie towarzyszą interpretacji powiązań polskiego systemu rządów ze zjawiskiem racjonalizacji, dwudziestoletni okres obowiązywania Konstytucji z 1997 r. z pewnością umożliwia już dokonanie obiektywnej oceny jej charakteru pod tym właśnie kątem, zarówno w wymiarze jurydycznym, jak i w oparciu o doświadczenia praktyki ustrojowej, która stanowi wszak swoisty probierz racjonalności i efektywności konstrukcji normatywnych.

W oparciu o rozwiązania normatywne, przyjmowane w państwach przyjmujących system parlamentarny w wersji zracjonalizowanej, do jego rudymentów należy zaliczyć:

- stabilność egzystencji rządu;
- efektywność realizacji programu politycznego, gwarantowaną zwłaszcza w sferze oddziaływania na proces legislacyjny;
- jakość tworzonego prawa;
- czytelny podział funkcji i kompetencji pomiędzy organami władzy wykonawczej.

ści jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 19; 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.

¹³ Np. J. Jaskiernia określa ją mianem „łagodnej”, zob. *Pojęcie i aksjologia...*, s. 64. Z kolei S. Gebethner wskazuje, że w Polsce przyjęty jest, cyt. „system zracjonalizowanych rządów parlamentarno-gabinetowych, odznaczający się pewnymi cechami specyficznymi, których nie spotykamy w innych państwach z systemem rządów parlamentarno-gabinetowych”. Zob. S. Gebethner, *System...*, s. 231.

Pierwsze konstrukcje normatywne, gwarantujące rządowi względną stabilność egzystencji politycznej, funkcjonowały w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r.¹⁴ Zaliczyć do nich należy zarówno przyjęty jeszcze w 1991 r. proporcjonalny system wyborczy w wyborach do Sejmu, z 5-cio procentową klauzulą dla partii politycznych, jak również mechanizm konstruktywnego wotum nieufności, jako alternatywny wobec wotum zwykłego sposób obalenia gabinetu., czy też możliwość utworzenia tzw. „rządu prezydenckiego” w sytuacji braku wyraźnie ukształtowanej, stabilnej większości sejmowej. Konstytucja z 1997 r. z jednej strony wzmocniła stabilność Rady Ministrów, odchodząc od konstrukcji zwykłego wotum nieufności, z drugiej zaś utrzymała obowiązującą w okresie prowizorium ustrojową instytucję indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem. Tymczasem w warunkach funkcjonowania rządu mniejszościowego, konsekwentne egzekwowanie przez Sejm indywidualnej odpowiedzialności politycznej wobec poszczególnych ministrów, prowadzić może wprost do personalnej i programowej dezintegracji gabinetu, uniemożliwiając jego prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie. Zarysowana wyżej perspektywa może urealnić się zarówno wówczas, gdy dotychczasowy gabinet większościowy przekształci się w mniejszościowy wskutek rozpadu dotychczasowej koalicji parlamentarnej, jak również wówczas, gdy nowoutworzona Rada Ministrów od początku swego istnienia mieć będzie charakter rządu mniejszościowego, z uwagi na powołanie jej do życia w trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji. Trudno zatem nie zauważyć, że już same przepisy konstytucyjne, zwłaszcza zaś wspomniany art. 155 oraz art. 159, stosowane w swoistym „sprzężeniu zwrotnym”, mogą stanowić poważne zagrożenie dla stabilnej egzystencji rządu, co koliduje z ideą zrationalizowanego parlamentaryzmu.

Stabilność politycznej egzystencji gabinetu, nierozzerwalnie wiąże się również z silną pozycją ustrojową szefa rządu. Cecha ta uwidacznia się zwłaszcza w wersji parlamentarno-gabinetowej tego systemu, przybierając postać czy to rządów premierowskich (Wielka Brytania), czy kanclerskich (np. Republika Federalna Niemiec). W obszarze konstrukcji normatywnych, status prezesa Rady Ministrów od 1992 r. ewoluuje właśnie w tym kierunku. Przepisy konstytucji oraz towarzyszące im regulacje ustawowe kreują premiera jako

¹⁴ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

rzeczywistego szefa rządu, zarówno w odniesieniu do wewnętrznych stosunków w Radzie Ministrów, jak również w zakresie dotyczącym relacji z innymi organami państwa. Niestety, śladem konstrukcji normatywnych nie podąża – z nielicznymi wyjątkami – praktyka ustrojowa. Zasadniczym problemem w tym względzie jest słabość, a niekiedy wręcz degrengolada przywództwa politycznego premiera. Czynnikiem wywołującym ów efekt jest ukształtowana w praktyce politycznej maniera powoływania na stanowisko szefa rządu polityków nie będących rzeczywistymi liderami formacji tworzących koalicję rządzącą. W okresie dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., spośród ośmiorga 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 politycznej¹⁵. Dwoje było szeregowymi politykami swojej partii (K. Marcinkiewicz, B. Szydło), natomiast pozostałych dwóch miało status bezpartyjnych (J. Buzek, M. Belka). Ta przypadłość polskiej praktyki ustrojowej znacząco ogranicza możliwość 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, tudzież realizacja programu politycznego rządu jest lider największej partii koalicyjnej, formalnie będący li tylko szeregowym posłem swojego ugrupowania. W efekcie, gabinet premier B. Szydło od swego zarania egzystuje w cieniu stale podejmowanych spekulacji na temat rekonstrukcji rządu, obejmującej nie tylko szeregowych członków Rady Ministrów, ale również pani premier¹⁶. Nie

¹⁵ Szerzej zob. S. Patyra, *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 244–245.

¹⁶ Szerzej analizuję ten problem w opracowaniu pt. *Przywództwo polityczne premiera a jego pozycja ustrojowa – doświadczenia dotychczasowego okresu obowiązywania Konstytucji*

trudno zatem zauważyć, że status polityczny polskiego premiera stanowi antytezę rozwiązań przyjmowanych w zrationalizowanym systemie parlamentarnym, szczególnie w odniesieniu do wersji rządów premierowskich w modelu westminsterskim. Tam bowiem, mimo braku stosownych konstrukcji normatywnych, dominująca pozycja premiera została ukształtowana, a następnie utrzymała się właśnie w oparciu o praktykę konstytucyjną, polegającą na obsadzie stanowiska szefa gabinetu przez przywódców partii wygrywających wybory parlamentarne¹⁷.

Względem konstrukcji normatywnych, gwarantujących skuteczną realizację rządowego programu politycznego poprzez wpływ na proces legislacyjny w parlamencie, rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 1997 r. 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 Sejmu¹⁸. Negatywnie wpływa to na skuteczność stosowania trybu pilnego w praktyce ustrojowej. 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, zwłaszcza w obecnej kadencji, zjawiskiem ekspresowego uchwalania przez Sejm ustaw, w tym również tych, które zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji nie mogą być opatrzone klauzulą pilności, deprecjonuje ustrojowe znaczenie trybu pilnego.

RP z 1997 r. na tle porównawczym, w: *Minikomentarz dla maksi profesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 700 i n.

¹⁷ Zob. M. Bożek, *System...*, s. 41.

¹⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: M.P. 2017, poz. 420).

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. Z paradygmatem racjonalizacji kłóci się również sposób organizacji rządowego procesu prelegislacyjnego. W latach 2009 i 2013 etapowo wdrażana była koncepcja prac legislacyjnych, scentralizowanych pod egidą Rządowego Centrum Legislacji, co zapobiegać miała zjawisku dezintegracji prac Rady Ministrów w obszarze prawotwórstwa. Aktualne regulacje – wzorem okresu PRL i lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku – ponownie hołdują formule resortowości prac nad projektami ustaw, stanowiąc regres względem wspomnianych wyżej mechanizmów racjonalizujących.

Wspomniane wyżej mankamenty należy postrzegać w szerszej perspektywie, związanej z deficytem jakości stanowionego prawa. Immanentną cechą zrationalizowanego systemu rządów jest racjonalny proces tworzenia prawa. Efektywność polityki tworzenia prawa stanowi element składowy koncepcji racjonalnego ustawodawcy¹⁹. Tymczasem, polski proces ustawodawczy podlega jedynie ramowej regulacji konstytucyjnej. W odniesieniu do procedur szczegółowych w całości zorganizowany jest w oparciu o postanowienia regulaminu Sejmu. W efekcie, większość sejmowa bez trudu może dokonywać daleko idących zmian dotyczących procedur związanych z uchwalaniem ustawy. Zakres formalnej kontroli zgodności ustawy z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny 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, iż zasady techniki prawodawczej wiążą jedynie rząd, zaś wstępna, formalna kontrola projektów ustaw przez Marszałka Sejmu ma charakter wybiórczy, gdyż zdeterminowana jest względami politycznymi. Stąd, w praktyce parlamentarnej odnotować można bez trudu liczne przypadki nadawania biegu ustawodawczemu 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

¹⁹ J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985, s. 133.

demokratycznymi, wyznaczanymi przez członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w innych organizacjach międzynarodowych, np. w Radzie Europy. Poniękad, maniera ta stanowi również konsekwencję deprecjonowania przez polityków opinii ekspertów, zarówno na etapie projektowania regulacji, jak również w toku kolejnych sekwencji parlamentarnej drogi ustawodawczej. Zjawiska te składają się na postępujący proces inflacji prawa, stanowiący podstawowe zagrożenie dla idei racjonalizacji.

Przy tej okazji należy również wspomnieć o roli drugiej izby parlamentu. Czynnikiem, który negatywnie oddziałuje na jakość tworzonego w Polsce prawa jest bowiem brak jakiejkolwiek 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 Stołu”²⁰. Tak ukształtowana formuła drugiej izby przetrwała przez cały okres prowizorium ustrojowego i przeniesiona została, właściwie bez jakichkolwiek istotnych zmian, na grunt Konstytucji z 1997 r. Zatem mimo daleko idących zmian ustrojowych, przeprowadzonych w ostatnim ćwierćwieczu, Senat pozostał zakładnikiem koncepcji, wypracowanej w zupełnie odmiennych od obecnych warunkach ustrojowych²¹. Dominacja Sejmu nad drugą izbą widoczna jest szczególnie w obszarze procesu ustawodawczego, w którym udział Senat uczestniczy symbolicznie²². Wyjątek stanowi jedynie procedura uchwalania ustawy o zmianie konstytucji, choć rów-

²⁰ Por. K. Skotnicki, *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, s. 349.

²¹ Por. M. Dobrowolski, *Senat – instytucja o niewykorzystanym potencjale*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011, s. 18–19.

²² W tym względzie w pełni zgadzam się z opinią J. Ciapały, że Senat nie realizuje funkcji ustawodawczej lecz raczej funkcję partycypacji w procesie legislacyjnym, zob. 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. Jamróz, *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] *Kierunki zmian pozycji...*, s. 109–111.

nież w tym przypadku Senat nie kreuje treści ustawy, a jedynie aprobuje albo neguje ustawę uchwaloną przez Sejm, bez możliwości uzgodnienia stanowisk przez obie izby²³. W przeciwieństwie do rozwiązań, stosowanych w przywołanych ustrojach niemieckim i francuskim, druga izba polskiego parlamentu jawi się w procesie ustawodawczym nie tyle jako partner, co raczej petent Sejmu. Tymczasem cechą zrationalizowanego 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 możliwość rozpoczęcia procesu ustawodawczego w drugiej izbie, uchwalanie ustaw w ramach procedury mediacyjnej pomiędzy izbami, bezpośredni udział izby drugiej w wyborze sędziów sądu konstytucyjnego, itp.

Odnosząc się do czwartego z fundamentów, na których opiera się zrationalizowany system parlamentarny, należy zauważyć, że dualizm egzekutywy stanowi jedną z najbardziej rozpoznawalnych cech tego systemu. W polskiej tradycji demokratycznej jest wręcz trwałym elementem, obecnym zarówno w rozwiązaniach ustrojowych Drugiej, jak i Trzeciej Rzeczypospolitej.

W projektach konstytucji, skierowanych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1993–1994 zderzyły się dwie, odmienne koncepcje modelu egzekutywy: jedna, oparta na idei budowania relacji pomiędzy prezydentem a rządem w oparciu o wzorce modelu semiprezydenckiego, druga zaś nawiązująca do rozwiązań charakterystycznych dla modelu kanclerskiego. Ostatecznie, Komisja Konstytucyjna, a w ślad za nią Zgromadzenie Narodowe przesądziły o przyjęciu w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. modelu dualistycznej egzekutywy, charakterystycznej dla systemu rządów parlamentarnych, jednakże z przewagą konstrukcji typowych dla niemieckiego kancleryzmu. Znalazło to szczególny wyraz w odniesieniu do wyeksponowania roli rządu w zakresie prowadzenia polityki państwa i parlamentarnej odpowiedzialności Rady Ministrów za jej prowadzenie. Co prawda Prezydent zakwalifikowany został jako organ władzy wykonawczej, jednak w warstwie normatywnej Konstytucja eksponuje przede wszystkim te jego

²³ Szerzej na ten temat zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 137.

kompetencje, które odnoszą się do funkcji głowy państwa, zatem reprezentacyjne (art. 126 ust. 1) i gwarancyjne (art. 126 ust. 1 i 2)²⁴. Co prawda posiada on pewne kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, takie jak wydawanie aktów podustawowych, uprawnienia kreacyjne, jak również ograniczone kompetencje w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa oraz w sprawach międzynarodowych, jednak w każdej z wymienionych sfer powiązane są one z odpowiednimi uprawnieniami Rady Ministrów, co z istoty wymusza współdziałanie obu tych organów²⁵. Prezydent nie prowadzi natomiast polityki państwa. Tę – zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji – realizuje Rada Ministrów. Znikomy zakres kompetencji Prezydenta, dotyczących kreowania rzeczywistości politycznej klóci się z formułą powszechnych i bezpośrednich wyborów głowy państwa. Przede wszystkim, Prezydent nie dysponuje formalnymi środkami arbitrażu politycznego na miarę tak silnej legitymacji²⁶. Konstytucja nie wyposaża go w kompetencje służące skutecznemu przewyższaniu kryzysów politycznych, będących wszak naturalnym zjawiskiem w systemie rządów parlamentarnych. Jedynym, choć specyficznie wykorzystywanym w praktyce ustrojowej instrumentem tego typu jest tzw. weto ustawodawcze²⁷. Dotychczasowa praktyka jego stosowania wskazuje, że poszczególni dysponenti traktują je jako oręż w rywalizacji z Radę Mini-

²⁴ Por. W. Sokolewicz, *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, s. 373.

²⁵ Współdziałanie to konkretyzują normy ujęte przede wszystkim w art. 133, 134, 136, 229, 230 i 234 Konstytucji. W niektórych przypadkach wyraźnie zauważalny jest zbieg kompetencji obydwu organów. 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, a także Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 140.

²⁶ 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. Szerzej zob. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 65.

²⁷ Por. M. Kruk, *Konstytucyjny system...*, s. 38–39, S. Gebethner, *System rządów...*, s. 229.

strów, co najbardziej wyraziście uwidacznia się w okresach tzw. 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 (sic!), co z natury rzeczy jawi się jako nieracjonalne. Tym samym, wskazana kompetencja Prezydenta oddziałuje dysfunkcjonalnie na system rządów, gdyż nie gwarantuje współdziałania obydwu organów egzekutywy, lecz eskaluje konflikt, wynikający z ich odmiennej proveniencji politycznej. Obrazu tego dopełnienia również przyznana przez ustrojodawcę prerogatywa inicjowania postępowania ustawodawczego, która stwarza Prezydentowi sposobność do 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. Praktyka okresu obowiązywania Konstytucji z 1997 r. dostarcza również przykładów, wskazujących na to, tożsamość polityczna obu organów władzy wykonawczej również nie gwarantuje zgodnej współpracy pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów. Dowodzą tego zarówno okoliczności „szorstkiej przyjaźni” pomiędzy prezydentem A. Kwaśniewskim i premierem L. Millerem, jak również aktualne wydarzenia na scenie politycznej, 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. 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, egemplifikację tej tezy stanowi chociażby konflikt pomiędzy Prezydentem A. Dudą i urzędnikami jego kancelarii a Ministrem Obrony Narodowej czy też Ministrem Sprawiedliwości.

III.

Przeprowadzona powyżej, siłą rzeczy skrótowna analiza podstawowych mankamentów polskich konstrukcji ustrojowych, przyjętych na gruncie Konstytucji z 1997 r., implikuje daleko idący sceptycyzm względem tezy, iż przyjęty w Rzeczypospolitej Polskiej model rządów spełnia wymogi zrationalizowanego parlamentaryzmu. Wątpliwości w tym zakresie pogłębia również obserwacja praktyki politycznej ostatniego dwudziestolecia. W zgodnej opinii przedstawicieli doktryny, system parlamentarny kształtują bowiem nie tylko normy prawne, ale w równiej mierze również czynniki polityczne²⁸. Nie ulega wątpliwości, że abstrahując od niedoskonałości normatywnych, właśnie praktyka konstytucyjna stanowi najsłabsze ogniwo w procesie przyswajania w Polsce rozwiązań, stanowiących *conditio sine qua non* parlamentaryzmu zrationalizowanego²⁹. Doświadczenia płynące z praktykowania owych rozwiązań w państwach zaliczanych do kanonu demokracji parlamentarnej nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że nie może być zrationalizowanego parlamentaryzmu bez racjonalnych parlamentarzystów i przywódców politycznych, na których deficyt od lat cierpi polska rzeczywistość polityczna.

Literatura

- Bożek M., *System parlamentarny i jego ewolucja – próba syntezy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- 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 zrationalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011.
- Domagała M., *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.

²⁸ Por. S. Gebethner, *System...*, s. 212.

²⁹ Zob. M. Kruk, *Konstytucyjny...*, s. 17.

- Gebethner S., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka*, [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006.
- 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., *Zróżnicowanie 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 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 zrationalizowanego*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, 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.
- Łabno A., *Parlamentaryzm zrationalizowany. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV.
- Patyra S., *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- Patyra S., *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Patyra S., *Prawoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2002.
- Patyra S., *Przywództwo polityczne premiera a jego pozycja ustrojowa – doświadczenia do tymczasowego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. na tle porównawczym*, w: *Minikomentarz dla maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

- Sarnecki P., *Współczesne rozumienie podziału władzy*, [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, red. K.B. Jakubowski, Toruń 1992.
- 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.
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* *Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985.