

**Jerzy KORNAŚ**

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0001-5196-6444

## KONSTITUCYJNY SYSTEM RZĄDÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

### Streszczenie

W artykule podjęto próbę całościowej analizy zawartych w polskiej konstytucji zależności między dwuizbowym parlamentem stanowiącym władzę ustawodawczą a prezydentem i rządem jako organami władzy wykonawczej. Rozważając zapisane w konstytucji relacje między parlamentem a rządem, przyjęto hipotetycznie założenie, że w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku znalazła się wystarczająca ilość instrumentów pozwalających na określenie polskiego systemu rządów jako modelu parlamentaryzmu zrationalizowanego.

**Słowa kluczowe:** konstytucja, system rządów, parlament, rząd.

### CONSTITUTIONAL SYSTEM OF GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF POLAND

### Summary

The article attempts to provide a comprehensive analysis of the relationships between the bicameral parliament, which constitutes the legislative power, and the president and government as the executive branch in the Polish constitution. By examining the constitutional provisions governing the relationship between parliament and government, the article hypothesizes that the Constitution of April 2, 1997, contains sufficient instruments to define the Polish system of government as a rationalized parliamentary model.

**Key words:** system of government, constitution, parliament, government.

### Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza politologicznej, wielu badaczy przyjmuje, że pojęcie „system rządów” można identyfikować z definicją reżimu politycznego, interpretowaną w znaczeniu normatywnym jako „układ stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą” (Antoszewski, Herbut, 2006, s. 168-169).

Polska konstytucja uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 roku wprowadziła do ustroju politycznego państwa reżim parlamentarny, korygując go jednocześnie w taki sposób, że nie można mu przypisać wyłącznie cech klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym pełnia władzy wykonawczej przysługuje rządowi, legitymizując się poparciem większości parlamentarnej.

W klasycznym modelu parlamentarnym głowa państwa nie jest wybierana w wyborach powszechnych bezpośrednich i nie dysponuje uprawnieniami pozwalającymi na wywieranie znaczącego wpływu na kształt polityki państwa. Ta ostatnia kompetencja oraz jej realizacja pozostawiona jest rządowi. Jeden z wybitnych znawców ustrojów konstytucyjnych, A. Siaroff (2003, s. 296-302, 309), w oparciu o konstytucyjnie określony

zakres kompetencji głowy państwa, wyróżnił parlamentaryzm z dominującą prezydenturą, parlamentaryzm z korygującą prezydenturą, parlamentaryzm z symboliczną prezydenturą i parlamentaryzm monarchiczny.

W świetle tej klasyfikacji, polskie rozwiązanie mieści się w parlamentarnym systemie z korygującą prezydenturą. Decydują o tym uprawnienia głowy państwa do wyrażania weta wobec ustaw. Powołanie i odwołanie rządu uzależnione jest natomiast wyłącznie od tego, czy istnieje większość parlamentarna zdolna do podjęcia odpowiedniej decyzji. Prezydent włącza się aktywnie do procedury powoływania rządu wówczas, gdy Sejm nie jest zdolny udzielić rządowi wotum zaufania. Nie dysponuje jednak w tym zakresie dużą swobodą manewru. Konstytucja nakazuje mu bowiem w takich wypadkach rozwiązać Sejm przed upływem kadencji.

Kryterium przesądzającym o zróżnicowaniu parlamentaryzmu jest też sposób, w jaki rząd uzyskuje umocowanie do działania. Parlamentaryzm polski przyjął zasadę formalnego głosowania nad programem rządu bądź osobą premiera, wiążąc z faktem nieotrzymania poparcia określone konsekwencje dla parlamentu (np. przedterminowe wybory). Tego rodzaju rozwiązanie sprawia, że parlamentaryzm polski ma charakter pozytywny.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje także podział parlamentaryzmu na klasyczny i zrjonalizowany. Przykładem tego pierwszego jest Wielka Brytania, gdzie parlament brytyjski posiada wyłączność ustawodawczą, zaś oddanie decyzji o utworzeniu lub też dymisji gabinetu leży w gestii partii politycznych. Model taki sprawdza się w warunkach względnie trwałej dwupartyjności, która w Europie występuje stosunkowo rzadko. Przed destabilizacją parlamentaryzmu w warunkach dużego rozproszenia systemu partyjnego może chronić go racjonalizacja. Polega ona na wprowadzeniu mechanizmów utrudniających dostęp do parlamentu partiom małym, o niewielkim poparciu wyborczym, bądź też wprowadzających skomplikowaną procedurę odwołania rządu. Do najczęściej stosowanych mechanizmów racjonalizacji zaliczana jest klauzula zaporowa, określająca próg poparcia wyborczego, którego osiągnięcie jest konieczne dla obecności w parlamencie oraz konstruktywne wotum nieufności, sprawiające, że odwołanie rządu (szefa rządu) możliwe jest pod warunkiem uzyskania bezwzględnej większości głosów dla kandydatury nowego premiera. Rozważając polskie rozwiązania konstytucyjne, przyjmijmy hipotetyczne założenie, że większość z powyższych instrumentów znalazła się w Konstytucji z dnia 1997 roku, co w pełni uzasadnia określenie polskiego systemu rządów jako modelu parlamentaryzmu zrjonalizowanego (Antoszewski, 2012, s. 57).

## 1. Rola Sejmu i Senatu

W świetle Konstytucji z 1997 roku ani skład ilościowy, ani kadencja Sejmu oraz Senatu w stosunku do obowiązującej wcześniej Małej Konstytucji z dnia 17 października 1992 roku nie uległy zmianie. W określonych Konstytucją przypadkach kadencja Sejmu i Senatu może zostać skrócona (art. 98 ust. 3-4), a w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych może być też przedłużona (art. 228 ust. 7). Konstytucyjny przepis, że obie izby sprawują władzę ustawodawczą, nie oznacza równości uprawnień prawodawczych. Wspólny udział w procesie ustawodawczym polega na tym, że do uchwalenia ustawy niezbędne jest wyrażenie stanowiska zarówno przez Sejm, jak też przez Senat. Udział ten nie jest jednak równorzędny. Ustawę uchwaloną przez Sejm, Senat może jedynie odrzucić w całości, przyjąć bez poprawek i wprowadzić do jej tekstu

poprawki (ta ostatnia nie dotyczy ustawy budżetowej). Uchwała Senatu o odrzuceniu ustawy i każda poprawka podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może je odrzucić bezwzględną większością głosów w obecności połowy posłów. Jest to istotna zmiana w stosunku do stanu sprzed 1997 roku, kiedy to do odrzucenia poprawki Senatu wymagana była zgoda 2/3 posłów. Powyższe różnice w uprawnieniach uzasadniają opinię, że pozycja Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym jest asymetryczna (Szymanek, 2005, s. 290-292; Garlicki, 1998, s. 161). Obniżenie w 1997 roku progu większości, niezbędnej dla odrzucenia poprawek Senatu (większość bezwzględna w miejsce uprzednio wymaganej większości 2/3), asymetrię tę wyraźnie pogłębiło, ponieważ rządząca większość w Sejmie może odrzucić każde stanowisko Senatu. Wyrazem asymetrii obu izb w procesie ustawodawczym jest też to, że możliwości zgłoszenia przez Senat poprawek do ustawy budżetowej są wyraźnie mniejsze niż te, którymi dysponuje w stosunku do ustaw zwykłych (Senat ma na ich zgłoszenie jedynie 20 dni, podczas gdy w przypadku ustaw zwykłych – 30 dni). Ponadto, izba druga nie może odrzucić budżetu w całości. Trzeba też zaznaczyć, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie posłów do Sejmu (nie mniejszej niż 15 posłów), a Senatowi jedynie jako całości (podejmowana względną większością głosów obecnych członków izby). Jest to o tyle ważne, że inicjatorem ustawy w Sejmie może być mniejszość opozycyjna, a w Senacie w praktyce z uprawnienia takiego może skorzystać tylko rządząca większość. Nie zmienia to faktu, że na skutek ożywionej działalności Senatu w zakresie proponowania poprawek i skuteczności takich działań, można drugą izbę w Polsce uznać za umiarkowanie silną (Szymanek, 2005, s. 299). Należy jednak pamiętać o tym, że wspomniana asymetria osłabiona jest tym, że partie, które stanowią większość w Sejmie, dysponowały z reguły również większością w izbie wyższej (w obecnej kadencji Sejmu oraz Senatu sytuacja ta nie występuje). Okoliczność ta posiada istotne znaczenie dla zrozumienia rzeczywistych relacji między Sejmem i Senatem, które kształtuje nie tylko formalny podział kompetencji. Cechą polskich wyborów parlamentarnych jest to, że ugrupowanie wygrywające wybory do Sejmu wygrywa również rywalizację o mandaty w Senacie. Ugrupowanie zwycięskie uzyskuje też (z wyjątkiem lat 1993 i 2019) więcej mandatów w izbie drugiej niż w Sejmie, przy czym często jest to większość bezwzględna. Pozwala to odgrywać Senatowi przede wszystkim rolę podmiotu korygującego, a nie blokującego decyzje Sejmu. Asymetryczność obu izb odnosi się nie tylko do procesu ustawodawczego. Konstytucja jednoznacznie postanawia, że kontrolę nad rządem sprawuje jedynie Sejm. Senat nie bierze więc udziału ani w procesie powołania rządu, ani jego odwołania. Ponadto układ sił politycznych w izbie wyższej nie ma dla tych decyzji żadnego znaczenia. Udzielanie wotum zaufania lub nieufności wobec rządu pozostaje wyłączną kompetencją Sejmu. Po drugie, podjęcie decyzji o skróceniu kadencji Sejmu (obojętnie, czy następuje to z inicjatywy samego Sejmu, czy jest decyzją Prezydenta) pociąga automatycznie konsekwencje dla Senatu. W szczególności, Senat nie może skrócić swojej kadencji mocą własnej decyzji. Konstytucyjną zasadą jest bowiem to, że kadencja Sejmu oraz Senatu rozpoczyna się i kończy w tym samym dniu, a od zasady tej nie ma żadnych wyjątków. Decyzję o samorozwiązaniu podjętą przez Sejm, Senat nie może zablokować, nawet gdyby zdecydowana większość jego członków była temu przeciwna. Po trzecie wreszcie, decyzję o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa Sejm może podjąć samodzielnie, natomiast Senat jedynie w porozumieniu z Prezydentem, w postaci wyrażenia zgody na postanowienie Prezydenta.

Wprawdzie regulamin Senatu dopuszcza jego inicjatywę w przedmiocie zarządzenia referendum, jednak formalna decyzja w tej sprawie należy do Sejmu bądź Prezydenta. W praktyce rola Senatu sprowadza się do korygowania błędów popełnionych w postępowaniu legislacyjnym, zwłaszcza jeżeli wynikają one z pośpiechu, z jakim większość rządowa chce uchwalić ważne dla realizacji swojego programu akty prawne. Nie jest natomiast wyrazem „dojrzałości” izby wyższej czy odmienności stanowisk pomiędzy izbami.

## 2. Relacje między Sejmem RP a rządem

Obok decydującego udziału w procesie ustawodawczym, istotne znaczenie dla pozycji Sejmu RP jako podmiotu polityki mają jego uprawnienia wobec rządu. Konstytucja z 1997 roku zmieniła tryb powoływania rządu i jego odwoływania. Od momentu wejścia jej w życie, podmiotem faktycznie decydującym o losie gabinetu jest Sejm. Uprawnienia Prezydenta w przedmiocie jego powołania są czysto formalne. Uczestnictwo Prezydenta RP w odwołaniu gabinetu ogranicza się jedynie do przyjęcia rezygnacji premiera. Tylko w przypadku, gdy premier dobrowolnie przedkłada dymisję, głowa państwa ma swobodę wyboru co do jej uwzględnienia – może ją bowiem przyjąć lub jej nie uwzględnić. W przypadku gdy działania zmierzające do dymisji rządu podejmie Sejm, uchwalając wotum nieufności lub odmawiając uchwalenia wotum zaufania, Prezydent RP ma obowiązek przyjęcia spowodowanej tymi działaniami dymisji. Następuje ona z mocy prawa i odzwierciedla wyłącznie wolę większości parlamentarnej. Dodajmy też, że Prezydent RP nie ma prawnych możliwości zainicjowania postępowania zmierzającego do dymisji rządu (tak jak to było w latach 1989-1992). Postępowanie takie inicjuje i przeprowadza wyłącznie Sejm RP. W rękach Prezydenta RP nie spoczywają również żadne uprawnienia, których wykorzystanie mogłoby takie postępowanie powstrzymać (np. zagrożenie skróceniem kadencji). W porównaniu do poprzednich rozwiązań, kluczowej roli Sejmu w procesie kreacji i odwołania rządu nie da się zakwestionować. Oznacza to, że czynnikiem decydującym o losie gabinetu jest wyłącznie układ sił politycznych w Sejmie, będący rezultatem wyniku wyborów oraz relacji pomiędzy reprezentowanymi w nim partiami.

Mówiąc o powołaniu rządu, trzeba rozróżnić dwie sytuacje. Pierwsza z nich to wyłonienie rządu bezpośrednio po wyborach, a druga to wymiana gabinetu w trakcie kadencji, na skutek utraty zaufania większości sejmowej. Od strony formalnej tryb powołania rządu po wyborach przedstawia się następująco: niezależnie od ich wyniku, na pierwszym posiedzeniu Sejmu, premier składa dymisję kierowanej przez siebie Rady Ministrów (art. 162 ust. 12 Konstytucji). W ciągu 14 dni od pierwszego posiedzenia Sejmu RP, Prezydent RP desygnuje Prezesa Rady Ministrów, a następnie powołuje go na to stanowisko wraz z pozostałymi członkami rządu, w proponowanym przez premiera składzie. Podkreślić należy, że procedura ta nie oznacza jeszcze powstania rządu. Nie może on bowiem podjąć działania bez uzyskania akceptacji większości sejmowej. Jeżeli taka większość zdołała się ukształtować (jeśli jedna partia zdobyła większość mandatów lub zawiązana została większościowa koalicja), to trudno przypuścić, aby Prezydent RP, ryzykując swój autorytet, zaproponował osobę, o której wiadomo, że takiej akceptacji nie uzyska. Można jednak domniemywać, że w razie trudności z ukształtowaniem większości parlamentarnej, rola negocjacyjna Prezydenta jako mediatora wzrasta. Powołanie przez Prezydenta RP nowego premiera rozpoczyna drugi tok postępowania w przedmiocie utworzenia rządu. W ciągu kolejnych 14 dni powołany przez Prezydenta Prezes Rady

Ministrów przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów, z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Jeżeli wniosek taki uzyska poparcie (Sejm podejmuje decyzję bezwzględną większością głosów, w obecności połowy posłów), proces powoływania rządu jest zakończony, a Rada Ministrów może podejmować prawomocne decyzje. W rozważanej sytuacji maksymalny termin, w którym rząd może zostać powołany, wynosi 28 dni od momentu pierwszego posiedzenia Sejmu. Jeżeli jednak wniosek premiera nie uzyska wymaganej większości, następuje wszczęcie trzeciej procedury. W ciągu następnych 14 dni Sejm samodzielnie może wybrać premiera spośród kandydatów niepowołanych przez Prezydenta. Wymogi formalne są takie same: decyzja o wyborze musi zapaść bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tryb ten stosuje się także wówczas, gdy Prezydent nie powoła premiera w ciągu 14 dni. Gdy i ta procedura nie przyniesie skutku, Prezydent ponownie powołuje w ciągu 14 dni premiera, a w kolejnych 14 dniach Sejm przeprowadza głosowanie nad wotum zaufania nad nową kandydaturą, przy czym w tym przypadku wymagana jest zwykła większość głosów. Procedura tworzenia rządu po wyborach może trwać maksymalnie 70 dni, licząc od momentu pierwszego posiedzenia Sejmu, a 85 dni od momentu wyborów. Jeżeli w ciągu tego okresu rząd nie zostanie sformowany (tzn. jeśli ostatni krok nie przyniesie wymaganej większości), Prezydent zobowiązany jest konstytucyjnie do skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia nowych wyborów.

Ten skomplikowany i wieloetapowy tryb, wzorowany w pewnym stopniu na konstytucji RFN, ma na celu wyczerpanie wszystkich możliwości utworzenia rządu dysponującego poparciem większości parlamentarnej. Na ogół jest ona proponowana przez najsilniejszą partię (jak to miało miejsce w latach 1997, 2001, 2005, 2007, 2011, 2015 i 2019). Kandydatura premiera może być jednak wynikiem uzgodnień koalicyjnych i stanowić propozycję mniejszego partnera (np. w 1993 roku powołanie na premiera W. Pawlaka z PSL w rządzie SLD-PSL). To, co ważne, to fakt, że, od 1993 roku poczynając, większość taka zawsze powstawała. Dotyczy to również przypadku, gdy po wyborach nie zawarto formalnej koalicji gabinetowej, powołując jednopartyjny gabinet mniejszościowy (2005). W takiej sytuacji rola Prezydenta może ograniczać się co najwyżej do nieformalnych negocjacji. Nie można ich wykluczyć w sytuacji, w której partia wygrywająca wybory (ale nie zdobywająca większości mandatów) ma trudności z doбором partnera koalicyjnego i rysuje się szansa stworzenia większości przez partie, które formalnie przegrały wybory. Dotychczas taka sytuacja miała miejsce w 1991 roku. Drugi przypadek to zmiana rządu w trakcie kadencji, wiążąca się z upadkiem gabinetu. Konstytucja przewiduje trzy możliwości odwołania gabinetu w trakcie kadencji przez Sejm: uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności, odmowa udzielenia wotum zaufania rządowi i rezygnacja premiera.

Konstruktywne wotum nieufności oznacza podjęcie przez parlamentarną większość decyzji o zmianie premiera. W procedurze tej bierze udział wyłącznie Sejm (wniosek może być złożony przez co najmniej 46 posłów, a więc także przez opozycję). Jeśli podejmie taką decyzję wymaganą większością głosów, Prezydent przyjmuje dymisję starej Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm premiera oraz pozostałych członków rządu (art. 158 ust. 1 Konstytucji). Można zatem sądzić, że zmiana rządu dokonuje się w zasadzie automatycznie, a Prezydent pełni w tym przypadku rolę formalną (przyjęcie dymisji, powołanie rządu, odebranie od jego członków przysięgi), nie mogąc przeciwstawić się woli Sejmu. Gdy wniosek o konstruktywne wotum nieufności

nie zyska wymaganej większości, „stary” gabinet wykonuje dalej swoje zadania. Jest w takim przypadku proceduralnie chroniony. Konstytucja stanowi bowiem, że ponowny wniosek nie może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, a wystąpić z nim może co najmniej 115 posłów (art. 158).

Paradoksalnie, uprawnienie służące kontroli Sejmu (w tym opozycji) nad rządem służy wyłącznie partii (koalicji) rządzącej. Zmiana premiera może dokonywać się tylko ze względów czysto taktycznych, będąc rozstrzygnięciem sporów wewnątrzpartyjnych czy koalicyjnych. Tak właśnie postąpił SLD w 1995 roku, w sytuacji, w której Prezydentem był niechętny mu L. Wałęsa (odwołanie ze stanowiska premiera W. Pawlaka z PSL i powołanie w jego miejsce J. Oleksego z SLD). Wykorzystanie instytucji konstruktywnego wotum nieufności umożliwiło uczynienie zmiany rządu wewnętrzną sprawą koalicji rządzącej, bez udziału jakiegokolwiek innego podmiotu, a decydującą rolę odegrali liderzy partii politycznych wchodzących w jej skład. Inaczej przedstawia się sprawa w przypadku, gdy Prezydent i premier wywodzą się z tego samego środowiska politycznego. Można bowiem wówczas wykorzystać instytucję *rezygnacji*, złożonej na ręce Prezydenta (w tym przypadku tryb powoływania rządu jest identyczny jak po wyborach). Stało się tak w 1996 roku (dymisja premiera J. Oleksego z SLD), w 2004 roku (dymisja premiera L. Millera z SLD), w 2005 roku (dymisja premiera M. Belki), w 2006 roku (dymisja premiera K. Marcinkiewicza z PiS) i w 2017 roku (dymisja premier B. Szydło). Pomijając przypadek pierwszy, wszystkie pozostałe zdarzyły się w warunkach, gdy Prezydent miał możliwość przyjęcia dymisji lub jej odmowy. W 2005 roku dymisja M. Belki, złożona na 5 miesięcy przed wyborami, nie została przyjęta, co umożliwiło przetrwanie jego gabinetu. Natomiast zarówno A. Kwaśniewski w 2004 roku, L. Kaczyński w 2006 roku, jaki i A. Duda w 2017 roku dymisje premierów przyjęli, ale odbyło się to w różnych sytuacjach. Po dymisji L. Millera nie było w podzielonej już lewicy zgody w kwestii osoby przyszłego premiera. Inne kandydatury forsowali liderzy SLD, za inną opowiadał się Prezydent. Po przyjęciu dymisji, zgodnie z konstytucją, A. Kwaśniewski desygnował, a następnie powołał na stanowisko premiera ponownie M. Belkę. Niemożność utworzenia większości parlamentarnej wokół tej kandydatury spowodowała, że wniosek o wotum zaufania dla nowego rządu nie zyskał w Sejmie bezwzględnej większości, niezbędnej do wyboru w pierwszym kroku. W ciągu następnych 14 dni, w których Sejm miał możliwość wyboru innego premiera nic się nie wydarzyło, a nowa kandydatura nie została w ogóle wysunięta. W kolejnym kroku Prezydent ponownie zaproponował kandydaturę M. Belki, która tym razem uzyskała wymaganą (tym razem już zwykłą) większość głosów (Dudek, 1997, s. 472-476). Przypadek ten świadczy o możliwości aktywnego udziału głowy państwa w procedurze tworzenia rządu (ściślej – obsady stanowiska premiera), wykorzystującego rozbieżności w partii rządzącej, i wynikający stąd brak zaplecza politycznego dla nowego rządu (Chorażewska, 2008, s. 120-123).

W 2006 roku zmiana na stanowisku premiera dokonała się z kolei w ramach partii rządzącej, w warunkach pełnej zgody na propozycję jej lidera, J. Kaczyńskiego, który sam objął to stanowisko. Mediacja Prezydenta nie była potrzebna, a wniosek o wotum zaufania dla lidera PiS bez trudu uzyskał w Sejmie wymagane poparcie, którego udzieliły wszystkie ugrupowania koalicji rządzącej (Małkiewicz, 2006, s. 127-130). Podobny mechanizm zastosowano w 2017 roku w przypadku dymisji premier B. Szydło, którą na stanowisku premiera zastąpił M. Morawiecki.

Ostatni tryb zmiany rządu w trakcie kadencji dotyczy odmówienia premierowi wotum zaufania. Decyzja o zwróceniu się z wnioskiem o wyrażenie wotum zaufania wiąże się pewnym ryzykiem. Podejmowana jest bowiem w warunkach, w których rząd nie dysponuje pewnym poparciem większości parlamentarnej. W przypadku, gdy koalicja rządząca traci poparcie społeczne, głównym czynnikiem, mogącym skłonić posłów do powstrzymania się przed wyrażeniem dezaprobaty, jest ich ewentualna obawa o skrócenie kadencji i rozpisanie przedterminowych wyborów. Odmowa wotum zaufania wiąże się bowiem z rozpoczęciem tej samej procedury powołania rządu, co w przypadku rezygnacji premiera. Prezydent musi przyjąć dymisję, a następnie powołać nowego premiera. Wyczerpanie wszystkich kroków oznacza skrócenie kadencji z mocy prawa oraz przedterminowe wybory. Przykładowo, z rozwiązania tego taktycznie skorzystał L. Miller w 2003 roku, dążąc do wzmocnienia swojej pozycji w partii. Dzięki dyscyplinie klubu SLD-UP i poparciu niezależnych posłów, udało się premierowi uzyskać wotum zaufania, chociaż jego rząd był już formalnie gabinetem mniejszościowym. W tej sytuacji rola Prezydenta była całkowicie bierna.

Przedstawione wyżej procedury odwoływania rządu wyrażają zasadę jego solidarnej odpowiedzialności przed Sejmem i stanowią jeden z kanonów parlamentaryzmu. Konstytucja wprowadza też zasadę indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych ministrów. Do złożenia wniosku o wotum nieufności po adresie każdego ministra uprawniona jest grupa 69 posłów, co oznacza, że instrument ten może być wykorzystany przez opozycję parlamentarną. Podobnie jak w przypadku rządu, odwołanie następuje wtedy, kiedy wniosek uzyska poparcie większości głosów ustawowej liczby posłów (a więc co najmniej 231 głosów). Pod rządami Konstytucji z 1997 roku żaden z takich wniosków nie zyskał wymaganej większości.

O ile powoływanie i odwoływanie rządu oraz poszczególnych ministrów jest decyzją kreującą podmiot podlegający woli partii politycznych, tworzących większość parlamentarną, to część uprawnień kreacyjnych Sejmu odnosi się do instytucji z założenia niezależnych od niego (i występującej w nim układów politycznych). Należą do nich Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa, Najwyższa Izba Kontroli, Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej oraz Instytut Pamięci Narodowej.

Pomimo zakładanej w Konstytucji niezależności wymienionych instytucji od układu sił politycznych (czemu służy m.in. długość kadencji wybieranych organów różniąca się od kadencji Sejmu), decyzja o wyborze konkretnych osób zawsze jest wyrazem politycznych preferencji aktualnej większości parlamentarnej. Trzeba bowiem pamiętać, że obsada konkretnych organów – w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa NIK czy Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – może być czynnikiem sprzyjającym lub utrudniającym realizację polityki wewnętrznej. Jednym z przykładów dominacji partyjnych interesów w odniesieniu do organu, który z założenia powinien być niezależny od władzy wykonawczej, była decyzja o wymianie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, połączona ze zmianą jej struktury, podjętej w dniu 29 grudnia 2005 roku, a zmniejszającej wówczas liczbę członków Rady (z 9 do 5) i powołanie w jej skład osób związanych wyłącznie z trzema partiami, które w niedalekiej przyszłości miały utworzyć koalicję gabinetową.

Omawiając uprawnienia Sejmu RP, nie sposób pominąć jego kompetencji kontrolnych. Sejm jest organem państwa uprawnionym do żądania informacji od innych centralnych organów państwa w celu oceny ich pracy. Najistotniejsze znaczenie mają tu, rzecz jasna, informacje uzyskiwane od rządu i poszczególnych ministrów. Mogą one dotyczyć każdej kwestii, za którą opowie się większość parlamentarna. W stosunku do członków rządu przysługuje Sejmowi prawo zadawania pytań i składania interpelacji. Z instrumentu tego korzysta zwłaszcza opozycja parlamentarna. Sejm rozpatruje corocznie analizę budżetu państwa sporządzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli, wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla rządu. Rozpatruje też sprawozdania z działalności innych podmiotów, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy Rada Polityki Pieniężnej. Instrumentem kontroli są również komisje śledcze, powoływane przez Sejm dla zbadania konkretnej sprawy (art. 111). Formalnym ich celem było wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności spraw bulwersujących opinię publiczną, w których pojawia się wątek polityczny. Były więc kolejnym miejscem konfrontacji rządzących z opozycją (Pajdała, 2003, s. 77-89).

Przyjęty w Konstytucji model parlamentu i praktyka jego działania upoważniają do konkluzji, że Sejm i Senat są aktywnymi organami ustawodawczymi, zdolnymi do korygowania i modyfikowania inicjatyw rządowych, w dużym stopniu niezależnymi od władzy wykonawczej. Zarówno Sejm, jak i Senat występują w roli aktywnego podmiotu decyzji politycznych. Nade wszystko są one miejscem debaty publicznej oraz areną konfrontacji rządzących z opozycją.

Prezentując zakres władzy Sejmu, nie można pominąć problematyki jej ograniczeń. Istotnym hamulcem swobody prawodawczej Sejmu jest sądowa kontrola konstytucyjności ustaw, która może prowadzić do zakwestionowania, a w rezultacie uchylenia niektórych, podejmowanych przez większość parlamentarną, decyzji politycznych. Instrument ten może skutecznie wykorzystywać opozycja, działając poprzez związane z nią podmioty, uprawnione do złożenia wniosku o stwierdzenie zgodności określonego aktu prawnego z Konstytucją – a więc grupę posłów, senatorów lub Prezydenta. Innym ograniczeniem władzy Sejmu jest instytucja referendum. Zgodnie z art. 125 Konstytucji, może być ono przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Przeprowadzenie referendum umożliwi ominięcie procedury parlamentarnej. Instytucja ta może też być użyteczna dla opozycji w warunkach, gdyby liczyła ona na korzystne dla siebie rozstrzygnięcie w głosowaniu powszechnym. Użyteczność instytucji referendum dla opozycji ogranicza jednak fakt, że decyzję o jego przeprowadzeniu podejmuje większość parlamentarna Sejmu lub Prezydent za zgodą Senatu. Biorąc pod uwagę fakt, że układ sił w Senacie jest z reguły odzwierciedleniem układu sił w Sejmie, większość rządząca może potencjalnie każdą taką inicjatywę storpedować.

## **Podsumowanie**

W okresie minionego ćwierćwiecza od uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku pojawiły się problemy z jej stosowaniem, związane z rozbieżnościami w interpretacji rozdzielenia kompetencji Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów w polityce zagranicznej, silnie podkreślanymi zwłaszcza w trwającej w latach 2007-2010 konfliktowej sytuacji między rządem a Prezydentem tzw. polskiej kohabitacji, wyboru Prezydenta RP w powszechnych i bezpośrednich wyborach, niezależnością od rządu Banku Centralnego (NBP) i niezależności od władzy wykonawczej Prokuratora Generalnego



czy też roli Rady Radiofonii i Telewizji. Kwestionowano również ostateczność orzekania Trybunału Konstytucyjnego oraz weto zawieszające Prezydenta RP, potrzebę istnienia Senatu RP czy też ograniczenia możliwości wykorzystywania instytucji referendum w procesie podejmowania ważnych decyzji państwowych.

W trzeciej dekadzie XXI wieku za rządów Zjednoczonej Prawicy pojawił się z kolei problem dalszej de-demokratyzacji ustroju politycznego RP, polegający na kwestionowaniu w praktyce istniejącej z mocy konstytucji zasady niezależności sędziów i sądownictwa, zaostrożony konfliktem związanym ze sposobem powoływaniem członków Krajowej Rady Sądownictwa i wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

### **Bibliografia**

- Antoszewski, A. (2012). *System polityczny RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Antoszewski, A., Herbut, R. (2006). *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Chorażewska, A. (2008). *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dudek, A. (1997). *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-1995*. Kraków: GEO.
- Garlicki, L. (1998). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: LIBER.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (2020). Warszawa: Wydawnictwo Bellona.
- Małkiewicz, A. (2006). *Rząd Marcinkiewicza*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT.
- Pajdała, H. (2003). Parlamentarne komisje śledcze. W: T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej* (s. 62-76). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Siaroff, A. (2003). Comparative presidencies: The inadaquacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research*, 42(3).
- Szymanek, J. (2005). *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*. Warszawa: Kancelaria Senatu.