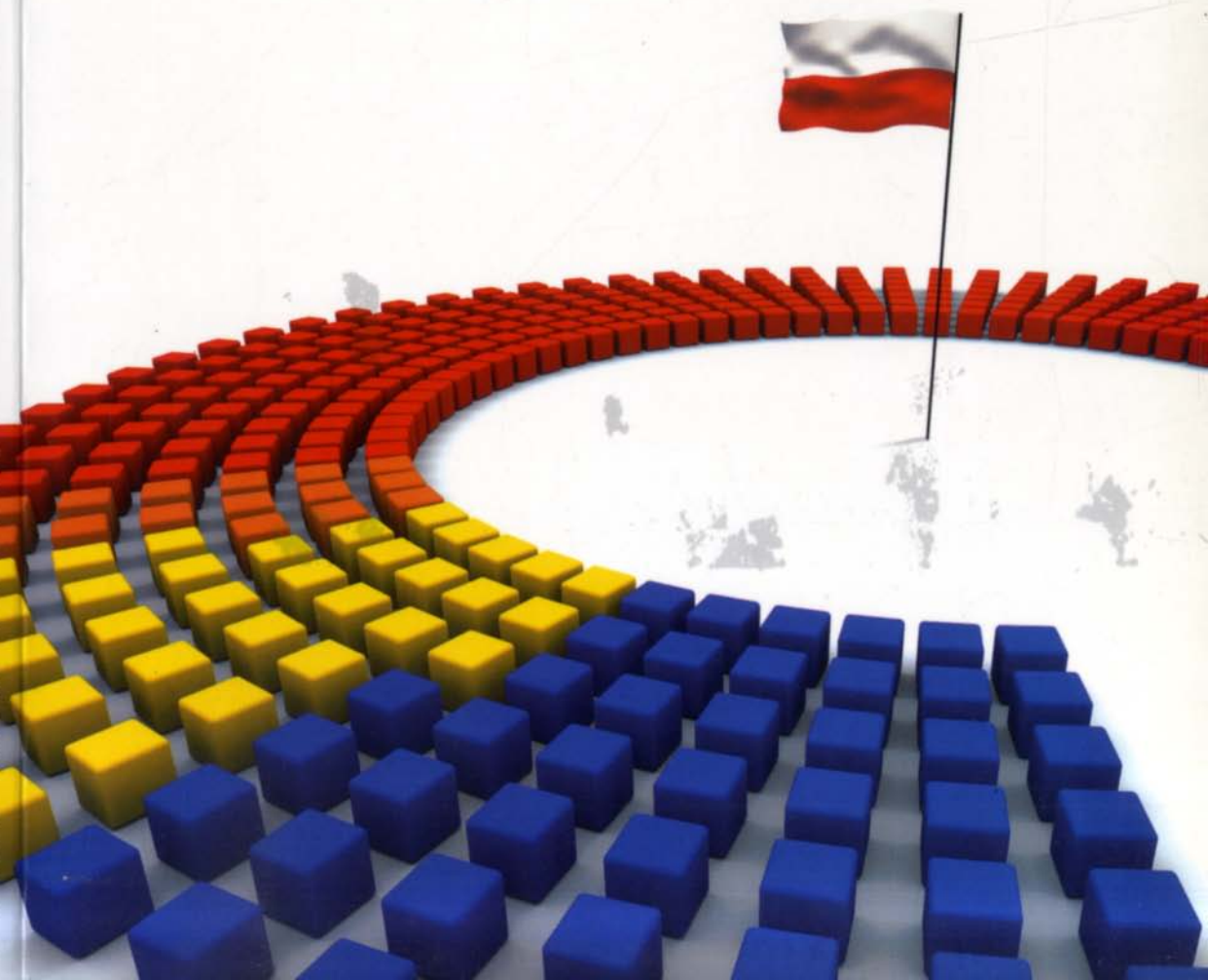


Stanisław Bożyk

**PRAWNOUSTROJOWY STATUS
OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ**

w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej



PRAWNOUSTROJOWY STATUS
OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ W SEJMIE
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Stanisław Bożyk

Prawnoustrojowy status
opozycji parlamentarnej
w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej



Temida 2

Białystok 2006

© Copyright by Temida 2
Białystok 2006



294621

Rada programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 83-89620-13-8

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0205113

Recenzent:

Zbigniew Witkowski

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:

Andrzej Skarzyński

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Bogumiła Mancewicz

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

Wstęp9

Rozdział I

Istota i funkcje opozycji parlamentarnej (15)

1. Pojęcie opozycji politycznej i jej zasadnicze typy15
2. Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej25
3. Formy instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej36
4. Modele oraz funkcje opozycji parlamentarnej44
5. Tradycje opozycji parlamentarnej w Rzeczypospolitej Polskiej53

Rozdział II

Prawo do opozycji w świetle konstytucyjnych zasad ustroju RP (68)

1. Istota i zakres konstytucjonalizacji podstawowych zasad ustrojowych69
2. Zasada demokratycznego państwa prawnego81
3. Zasada reprezentacji politycznej95
4. Zasada podziału i równowagi władz104
5. Zasada pluralizmu politycznego111

Rozdział III

Przemiany w systemie partyjnym oraz w prawie wyborczym RP a wzajemne relacje między większością parlamentarną i opozycją w Sejmie (123)

1. Kształtowanie się opozycji w parlamencie po wyborach z czerwca 1989 r.126
2. Wpływ przemian w systemie partyjnym RP oraz reformy prawa wyborczego z 1991 r. na fragmentaryzację składu Sejmu w latach 1991–1993138
3. Ordynacja wyborcza z 1993 r. a układ sił politycznych w Sejmie (1993–1997) .149

3/365/06p

4. Relacje między większością parlamentarną i opozycją w Sejmie III kadencji..	158
5. Zmiany w prawie wyborczym z 2001 r. a wyniki wyborów do Sejmu i jego struktura polityczna w latach 2001–2005.....	163
6. Wybory parlamentarne z 2005 r. i ich wpływ na układ sił politycznych w Sejmie.....	171

Rozdział IV

Opozycja parlamentarna w strukturach organizacyjnych i funkcjonowaniu Sejmu (177)

1. Kluby parlamentarne i inne formy zrzeszania się posłów opozycyjnych.....	178
2. Rola opozycji parlamentarnej przy obsadzie stanowisk w gremiach kierowniczych Sejmu oraz jej reprezentacja w Konwencie Seniorów.....	194
3. Udział opozycji parlamentarnej w składzie i pracach komisji sejmowych	204
4. Wpływ opozycji na organizację i przebieg posiedzeń plenarnych Sejmu	212

Rozdział V

Wpływ opozycji na kształtowanie decyzji ustawodawczych parlamentu (222)

1. Inicjatywa ustawodawcza i jej wykonywanie przez posłów opozycyjnych	224
2. Udział opozycji w postępowaniu z projektem ustawy w Sejmie	232
3. Uczestnictwo opozycji w procedurach ustawodawczych o szczególnym charakterze.....	243
4. Stanowisko Senatu wobec ustawy i weto prezydenta a efektywność udziału opozycji parlamentarnej w procesie ustawodawczym	251
5. Opozycja parlamentarna a kontrola konstytucyjności ustawy	256

Rozdział VI

Opozycja parlamentarna a realizacja funkcji kontrolnej przez Sejm RP (261)

1. Udział opozycji w parlamentarnej dyskusji nad programem działania rządu oraz w uchwalaniu mu wotum zaufania.....	262
---	-----

2. Debaty poselskie nad sprawozdaniami i informacjami rządu	267
3. Uczestnictwo opozycji w realizacji funkcji kontrolnej przez komisje sejmowe ..	274
4. Możliwość udziału opozycji w pracach sejmowej komisji śledczej.....	278
5. Interpelacje i zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących	283
6. Rola opozycji w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów (wotum nieufności) oraz odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów	289
Zakończenie	296
Bibliografia	304

WSTĘP

W nauce polskiego prawa konstytucyjnego istotne miejsce zajmują od dawna badania szeroko rozumianej problematyki parlamentaryzmu. Wyrazem tego są liczne opracowania, dotyczące zarówno prawa parlamentarnego w Polsce, jak też problematyki parlamentarnej, ujmowanej w aspekcie prawnoporównawczym. Szereg monografii poświęconych polskiemu parlamentowi ukazywało się już w okresie PRL, przy czym były to najczęściej prace publikowane w dekadzie lat siedemdziesiątych. Znalazły się wśród nich syntetyczne opracowania całokształtu problematyki parlamentarnej tamtego okresu¹ oraz lat 1944–1952², jak również szczegółowe analizy wybranych zagadnień organizacji i funkcjonowania najwyższego organu władzy państwowej. Dotyczyły one głównie problematyki miejsca Sejmu w systemie organów państwowych (w tym zwłaszcza wzajemnych relacji między Sejmem a Radą Państwa i Radą Ministrów)³, charakteru i treści regulaminu sejmowego⁴, realizacji funkcji ustawodawczej⁵, trybu pracy Sejmu i postępowań sejmowych⁶. Brak demokratycznych regulacji prawnych spowodował, że wiele zagadnień związanych z rolą oraz funkcjonowaniem polskiego systemu parlamentarnego, nie mogło być wówczas przedmiotem poważnych i nieskrępowanych analiz naukowych, gdyż musiały one mieścić się w ramach założeń doktrynalnych tzw. parlamentaryzmu socjalistycznego. Odnosiło się to przede wszystkim do takich zagadnień, jak: zasady wyborów parlamentarnych, miejsce Sejmu w systemie politycznym PRL, formy parlamentarnej kontroli działalności Rządu, faktyczny status posłów w Sejmie PRL.

Przedmiotem zainteresowania polskiej nauki prawa konstytucyjnego przed 1989 r. były też różne aspekty parlamentaryzmu zachodnioeuropejskiego oraz ustrój

1 Wymienić tu należy przede wszystkim znakomite opracowanie A. Gwizdza, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, pracę A. Burdy, *Parliament of the Polish People's Republic*, Wrocław 1978 oraz obszerną monografię pod red. A. Burdy, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne*, Wrocław 1975.

2 *Krajowa Rada Narodowa*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1976 oraz *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, pod red. M. Rybickiego, Wrocław 1977.

3 Zob. m.in. K. Nowak, *Sejm a rząd w Polsce Ludowej*, Warszawa 1973 oraz J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.

4 Na uwagę zasługują zwłaszcza M. Kudej, *Komentarz do regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974 oraz J. Repel, *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1978.

5 Przede wszystkim A. Bałaban, *Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978 oraz W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.

6 Zob. m.in. M. Kudej, *Studia z zakresu prawa parlamentarnego PRL*, Katowice 1989 oraz T. Moldawa, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1987.

Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki⁷. Ukazujące się jednak w okresie Polski Ludowej opracowania poświęcone tej problematyce, ze względu na ingerencję cenzury, miały w wielu wypadkach nader krytyczny charakter i eksponowały przede wszystkim słabości liberalno–demokratycznych systemów rządów. Pomijały one przy tym najczęściej rolę tych instytucji parlamentarnych, których wykorzystanie w polskim parlamencie było niemożliwe ze względu na praktykowane wówczas w Polsce niedemokratyczne, oparte na zasadach jedności i niepodzielności władzy oraz monopoli jednej partii, formy sprawowania władzy politycznej. Mam tu głównie na myśli instytucję opozycji parlamentarnej, która traktowana była marginalnie lub też całkowicie pomijana prawie we wszystkich opracowaniach poświęconych parlamentom państw zachodniej demokracji⁸.

Sytuacja w tym zakresie uległa zasadniczej zmianie po przeobrażeniach polityczno–ustrojowych z 1989 r., gdyż ukazujące się w ostatnich latach opracowania obejmują już całokształt zagadnień parlamentarnych. Ukształtowanie się w polskim parlamencie opozycji parlamentarnej spowodowało, że również ona staje się przedmiotem zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego, ale jak dotąd w bardzo ograniczonym zakresie⁹. Dlatego też przybliżenie tej problematyki w formie analizy statusu prawnoustrojowego opozycji w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się być zamierzeniem w pełni uzasadnionym. Celem tego opracowania będzie przede wszystkim próba sformułowania odpowiedzi na pytanie: Jakie są aktualnie prawne i faktyczne możliwości wpływu opozycji parlamentarnej na tok pracy Sejmu oraz realizację podstawowych funkcji polskiego parlamentu? Interesujące będzie przy tym również ustalenie, w jakim stopniu ugrupowania opozycyjne w parlamencie, reprezentujące wszakże znaczną część elektoratu, mogą skutecznie oddziaływać na funkcjonowanie rządu wyłonionego przez większość parlamentarną.

Przystępując do analizy statusu opozycji parlamentarnej w Polsce, przyjąłem jako cezurę okres od wyborów czerwcowych z 1989 r., co oznacza, że uwzględniłem zarówno proces kształtowania się systemu demokracji parlamentarnej, jak również stan prawny i faktyczny po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Tym samym prawie całkowicie pominąłem problematykę opozycji politycznej w Sejmie II Rzeczypospolitej, ograniczając się właściwie do prezentacji istotnych elementów praktyki funkcjonowania ugrupowań opozycyjnych w przedwojennym pol-

skim parlamencie¹⁰. W ograniczonym zakresie uwzględniłem także działalność legalnej opozycji w Krajowej Radzie Narodowej oraz w Sejmie Ustawodawczym po wyborach z 19 stycznia 1947 r., przy czym skoncentrowałem się tutaj przede wszystkim na ukazaniu możliwości przejawiania przez nią postaw opozycyjnych w sytuacji, kiedy ówczesne władze państwowe dążyły do całkowitej eliminacji w parlamencie istniejących ugrupowań opozycyjnych. Poza zakresem rozważań pozostawiam natomiast działalność na forum Sejmu PRL oraz faktyczną rolę koła poselskiego „Znak” (od 1981 r. koła Polskiego Związku Katolicko–Społecznego). Oba te ugrupowania sejmowe zajmowały niejednokrotnie krytyczne stanowisko wobec rządów PZPR, ale była to w rzeczywistości opozycja koncesjonowana i w dodatku funkcjonująca w całkowicie odmiennych niż obecnie warunkach polityczno–ustrojowych¹¹.

Rozprawa składa się z sześciu rozdziałów. Rozpoczyna ją rozdział o charakterze ogólnym, posiadający charakter rozbudowanego wprowadzenia do dalszych, bardziej szczegółowych rozważań. Przedstawiam w nim pojęcie, istotę oraz zasadnicze typy opozycji politycznej, wskazując cechy wyróżniające opozycję parlamentarną spośród innych form opozycji, charakteryzując podstawowe modele opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych. Podejmuję też próbę klasyfikacji polityczno–ustrojowych funkcji opozycji parlamentarnej. Ponadto w treści tego rozdziału znalazła się również krótka charakterystyka roli opozycji parlamentarnej w Sejmie II Rzeczypospolitej, jak też bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej.

W drugim rozdziale analizuję problem prawa do opozycji w świetle konstytucyjnych zasad ustroju RP. Przedstawiam tu w pierwszej kolejności zasadę demokratycznego państwa prawnego i jej znaczenie dla statusu oraz funkcjonowania demokratycznych instytucji ustrojowych, z legalną opozycją polityczną włącznie. Następnie analizuję z punktu widzenia statusu opozycji parlamentarnej dwie inne zasady ustrojowe: reprezentacji politycznej oraz podziału i równowagi władz. Wiele uwagi poświęcam wreszcie zasadzie pluralizmu politycznego, posiadającej bez wątpienia szczególne znaczenie dla statusu prawnego i roli opozycji parlamentarnej. Przy prezentacji w treści tego rozdziału problematyki pluralizmu politycznego, uwzględniłem zarówno założenia konstytucyjne, jak też nawiązujące do nich rozwiązania zawarte w obowiązującej ustawie o partiach politycznych.

Przedmiotem rozważań w trzecim rozdziale jest wpływ ewolucji systemu partyjnego oraz przeobrażeń w prawie wyborczym na wzajemne relacje między więk-

7 Wymienić tu można m.in. L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978; S. Gebert, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zarys monografii*, Wrocław 1981; M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Kraków 1988; P. Sarnecki, *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978; J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.

8 Najszerszej problematyka opozycji potraktowana została przez S. Gebethnera w pracy *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967.

9 Zob. m.in. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005; K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 27 i nast.

10 Uwzględnienie problematyki ówczesnej opozycji parlamentarnej w szerszym zakresie wymagałoby bowiem przeprowadzenia odrębnych badań historyczno–prawnych.

11 Zob. m.in. J. Bałuka, *Działalność koła posłów katolickich „Znak” w Sejmie PRL II kadencji (1957–1961)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, s. 21 i nast. oraz A. Friszke, *Koło posłów „Znak” w Sejmie PRL 1957–1976*, Warszawa 2002.

szością parlamentarną i opozycją w Sejmie RP. Przy analizie tej problematyki dążyłem w szczególności do ukazania wpływu stosowanego systemu ustalania wyników głosowania na faktyczny układ sił politycznych w Sejmie. W celu prezentacji pełnego obrazu dotychczasowej praktyki w tym zakresie, uznałem za konieczne uwzględnienie wyników wyborów parlamentarnych od 1989 do 2005 r. Ponadto przedstawione zostały istotne zmiany w strukturze politycznej Sejmu podczas kilku kolejnych kadencji, zarówno w łonie rządzących koalicji, jak też w szeregach opozycji parlamentarnej.

W kolejnym, czwartym rozdziale, zajmuję się problematyką udziału opozycji parlamentarnej w strukturach organizacyjnych i funkcjonowaniu Sejmu. Szczegółowe rozważania dotyczą tu głównie roli klubów parlamentarnych i innych form zrzeszania się posłów opozycyjnych w Sejmie, roli opozycji przy obsadzaniu stanowisk w gremiach kierowniczych Sejmu oraz w pracach organów sejmowych. W dalszej kolejności przedstawiam istniejące możliwości oddziaływania ugrupowań opozycyjnych na organizację i przebieg posiedzeń plenarnych Sejmu. Osobną uwagę poświęcam wpływowi opozycji parlamentarnej na wyniki głosowań podczas posiedzeń Sejmu.

Treścią piątego rozdziału jest analiza możliwości wpływu opozycji na kształtowanie decyzji ustawodawczych parlamentu. Określenie roli opozycji parlamentarnej w tym zakresie wymagało uwzględnienia wszystkich etapów procedury ustawodawczej, a więc także udziału Senatu i prezydenta w procesie uchwalania ustaw. Zwracam jednocześnie uwagę na możliwość inicjowania przez ugrupowania opozycyjne w parlamencie zmian konstytucyjnych oraz ich uczestnictwa w innych procedurach ustawodawczych o szczególnym charakterze. Nie pomijam przy tym także ewentualności uruchomienia przez opozycję parlamentarną kontroli konstytucyjności aktów ustawodawczych.

Ostatni rozdział rozprawy traktuje o roli opozycji w realizacji funkcji parlamentarnej kontroli działalności rządu. Prezentacja tej kwestii wymagała uwzględnienia wszystkich form realizacji funkcji kontrolnej, zarówno na posiedzeniach plenarnych Sejmu (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium z wykonania ustawy budżetowej), jak też za pośrednictwem stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych oraz w drodze interpelacji i zapytań poselskich. Zwracam tu także szczególną uwagę na nowe możliwości działania opozycji parlamentarnej w tym zakresie, jakie powstały w wyniku ukształtowania konstytucyjnych i ustawowych podstaw powoływania sejmowej komisji śledczej.

Swoje rozważania koncentruję przede wszystkim na statusie opozycji parlamentarnej w Sejmie, albowiem ta izba polskiego parlamentu występuje nie tylko w charakterze przedstawicielstwa Narodu oraz reprezentacji politycznej, ale stanowi jednocześnie w każdym wypadku bazę polityczną powoływania i funkcjonowania

rządu. Nie mogłem przy tym pominąć roli Senatu, chociażby ze względu na fakt, że Senat miał być przecież, w założeniu sygnatariuszy porozumień „Okrągłego Stołu”, izbą pozostającą w opozycji wobec skupionej wokół PZPR większości sejmowej. Zakres i tempo przeobrażeń politycznych w Polsce po wyborach czerwcowych 1989 r. spowodowały jednak, że przewidywana przez autorów kwietniowej nowelizacji konstytucji rola drugiej izby parlamentu nie została faktycznie zastosowana w praktyce lat 1989–1991, ale i tak akcentowana była wtedy demokratyczna wyższość Senatu wobec Sejmu „kontraktowego”. Również w kolejnych kadencjach Senat nie stanowił oparcia dla opozycji parlamentarnej w Sejmie, gdyż układ sił politycznych w obu izbach był prawie identyczny i tym samym ugrupowania rządzącej koalicji dysponowały większością mandatów także w Senacie. Należało jednak odpowiedzieć na pytanie, na ile zmieniłyby się reguły gry parlamentarnej w sytuacji, kiedy opozycja sejmowa miałaby poparcie większości w izbie drugiej parlamentu. Uwzględniam także rolę Prezydenta RP, który może być oparciem dla opozycji parlamentarnej w warunkach *cohabitation*, co było widoczne zarówno w końcowym okresie prezydentury Lecha Wałęsy, jak również od momentu przejścia władzy przez koalicję AWS i Unii Wolności jesienią 1997 r. do wyborów parlamentarnych z 23 września 2001 r.

Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie przedstawiam głównie na podstawie analizy obowiązującego materiału normatywnego, ale wykorzystuję też regulacje prawne z okresu od nowelizacji ustawy zasadniczej w kwietniu 1989 r. do wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Sięgam przy tym również do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które jednak tylko marginalnie odnosi się do statusu prawnego opozycji parlamentarnej. Uwzględniam jednocześnie dotychczasową praktykę ustrojową, podejmując próbę określenia faktycznej roli sejmowej opozycji politycznej w realizacji podstawowych funkcji parlamentu. Staralem się przy tym ukazać działalność ugrupowań opozycyjnych głównie na przestrzeni ostatnich 12 lat, poczynając od II kadencji Sejmu (1993–1997). Bliższa prezentacja praktyki ustrojowej w tamtej kadencji parlamentu wydała mi się uzasadniona przede wszystkim z dwóch powodów: 1) wówczas, po raz pierwszy od przełomu politycznego z 1989 r., przez pełną kadencję sprawowała władzę ta sama koalicja rządząca oraz w miarę stabilna była także sejmowa opozycja, 2) dopiero w tamtym okresie zaczęły się kształtować określone reguły stosunków pomiędzy rządzącą większością a opozycją parlamentarną. Nie mniej przejrzysty układ sił politycznych ukształtował się w Sejmie również po wyborach parlamentarnych z 1997 r., ale wzajemne stosunki między większością a opozycją nie układały się już z reguły na zasadach wypracowanych w okresie czterech poprzednich lat, co starałem się ukazać na przykładzie praktyki parlamentarnej III kadencji Sejmu (1997–2001). Wielokrotnie odwołuję się także do praktyki parlamentarnej, która znalazła zastosowanie po wyborach z 2001 r. w funkcjonowaniu Sejmu IV kadencji

(2001–2005). Jej wyrazem w sferze stosunków wzajemnych między większością rządową a ugrupowaniami opozycji sejmowej stało się m.in. sięganie przez część opozycji do różnych form obstrukcji parlamentarnej. W ograniczonym zakresie odnoszę się natomiast do praktyki parlamentarnej w rozpoczętej, niespełna rok temu, obecnej kadencji Sejmu i Senatu. Uznałem tu jednak za konieczne przedstawienie zarówno wyników wyborów parlamentarnych z 25 września 2005 r., jak też ukształtowanego po tych wyborach układu sił politycznych w Sejmie. Ponadto uwzględniłem wszystkie istotne zmiany polityczne w parlamencie, jakie miały miejsce od chwili ogłoszenia wyników tych wyborów do końca sierpnia 2006 roku.

W pracy starałem się również wykorzystywać metodę prawnoporównawczą, gdyż w wielu wypadkach, omawiając określone polskie uregulowania prawne, sięgam do analogicznych lub zbliżonych rozwiązań wykorzystywanych w innych systemach ustrojowych¹². Ograniczam się przy tym w zasadzie jedynie do rozwiązań mających zastosowanie w systemach rządów parlamentarnych, gdyż faktycznie tylko one mogą być porównywane z rozwiązaniami przyjętymi w ustroju III Rzeczypospolitej.

12 W tym wypadku wykorzystywałem przede wszystkim opracowania opublikowane w pracy *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000. Pomocne okazały się także niektóre opracowania o charakterze politologicznym, a zwłaszcza Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej: Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001 oraz *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001.

ISTOTA I FUNKCJE OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ

1. Pojęcie opozycji politycznej i jej zasadnicze typy

Termin „opozycja”¹ używany jest najczęściej na oznaczenie takich postaw i działań, podejmowanych indywidualnie lub zbiorowo, których istota sprowadza się do sprzeciwu wobec określonych zjawisk, kwestionowania dominującej w danym miejscu i czasie ideologii, przeciwstawienia się konkretnym instytucjom bądź organizacjom oraz prowadzonej przez nie polityce. Tego rodzaju opozycyjno-kontestatorskie zachowanie się jednostek oraz wszelkiego rodzaju grup społecznego zorganizowania, jest zjawiskiem charakterystycznym w każdym systemie społecznym i stanowi czynnik determinujący dokonujące się w jego ramach przeobrażenia². Z postawy sprzeciwu wobec istniejącego systemu społecznego lub niektórych jego instytucji rodzi się zawsze opozycja, która – w celu realizacji określonych interesów – stara się zazwyczaj tworzyć własne struktury organizacyjne. W ten sposób następuje przejście opozycji na płaszczyznę *stricte* polityczną, gdyż zorganizowana i systematyczna kontestacja, w odniesieniu do ukształtowanych wcześniej i aktualnie istniejących struktur społecznych, oznacza faktycznie realizację zadań o charakterze politycznym. Opozycja, bez względu na jej rodzaj i formy organizacyjne, dąży wówczas do zaznaczenia swojej obecności na scenie politycznej i w tym celu stara się wykorzystywać w praktyce głównie takie mechanizmy instytucjonalne, za pomocą których może wywierać wpływ na treść decyzji podejmowanych przez organy władzy publicznej.

Jak wskazują dotychczasowe doświadczenia w zakresie funkcjonowania współczesnych systemów społeczno-politycznych, opozycja może przejawiać się we wszelkiego rodzaju formach organizacyjnych. Ma ona możliwość występowania zarówno w formie wyodrębnionej grupy nie zrzeszonych obywateli, jak też w postaci mniej lub bardziej sformalizowanych grup społecznego zorganizowania, m.in. klubów politycznych, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych, organizacji samorządowych, zrzeszeń pracodawców, związków zawodowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że podstawowe znaczenie ma uzewnętrznianie się opozycji w

1 Pojęcie to wywodzi się z łacińskiego słowa *oppositio*, które oznacza: przeciwieństwo, przeciwstawienie. Zob. J. Pierńkos, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1993, s. 272.

2 Por. E. Zwierzchowski, *Wybrane problemy opozycji politycznej*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998, s. 122.

postaci partii politycznych, o czym decyduje ich szczególna rola w porównaniu z innymi formami instytucjonalnymi działalności opozycyjnej³. Szczególne znaczenie partii politycznych, z punktu widzenia interesów opozycji, wyraża się przede wszystkim w tym, że w każdym demokratycznym systemie ustrojowym jedynie partie polityczne zmierzają do przejścia władzy w państwie lub zagwarantowania sobie udziału w jej sprawowaniu. To w głównej mierze odróżnia w każdym przypadku partie polityczne od grup nacisku, gdyż te ostatnie nie dążą do zdobycia lub uczestnictwa we władzy państwowej, a jedynie starają się wywierać wpływ na sprawujących władzę w państwie z zamiarem osiągnięcia w danym momencie najkorzystniejszych dla siebie rozstrzygnięć⁴.

Rywalizacja między partiami politycznymi o przejście władzy w państwie i partycypację w jej sprawowaniu, jest cechą charakteryzującą system partyjny praktycznie każdego państwa, którego ustrój polityczny ukształtowany został i funkcjonuje na zasadach demokratycznych. Zaznacza się ona w szczególny sposób podczas realizacji dwóch zasadniczych funkcji partii politycznych: 1) funkcji wyborczej, 2) funkcji rządzenia.

W doktrynie przyjmuje się, że funkcja wyborcza partii politycznych „stanowi pewną całość złożonych i różnorodnych działań partii politycznej, działań prowadzonych permanentnie, aczkolwiek z niejednakową intensywnością w różnych okresach”⁵. Działania partii politycznych związane z realizacją tej funkcji aktywizują się przed każdymi wyborami, a więc podczas kampanii wyborczej. Sprawdzają się one z reguły do wykonania dwóch podstawowych i związanych ze sobą czynności: selekcji kandydatów na wybieralne stanowiska oraz sformułowania programu wyborczego⁶. Nie mniej istotne znaczenie posiada także wybór przez partię polityczną takiej taktyki wyborczej, która zagwarantuje jej sukces w nadchodzących wyborach. Dotychczasowa praktyka wyborcza w demokratycznych systemach rządów wskazuje bowiem, że skala poparcia elektoratu w wyborach uzależniona jest głównie od tego, czy dana partia polityczna ma atrakcyjny program wyborczy, znanych i popularnych kandydatów oraz czy zastosowała optymalną strategię i taktykę wyborczą⁷. Funkcja wyborcza partii politycznych odgrywa ważną rolę w każdym państwie demokratycznym, gdyż w drodze wyborów następuje społeczna legitymizacja zarówno zwycięskich ugrupowań politycznych, jak też całego systemu politycznego. Zakres poparcia społecznego udzielonego w trakcie wyborów

poszczególnym partiom politycznym przesądza też ostatecznie o tym, które z nich przejmą władzę w państwie, które zaś będą tworzyły opozycję.

Funkcja rządzenia w systemie demokratycznym realizowana jest przez partie polityczne w dwojaki sposób: 1) bezpośrednio, 2) poprzez wywieranie wpływu na politykę państwa. Z pierwszą formą realizacji funkcji rządzenia mamy do czynienia wtedy, gdy zwycięska partia lub koalicja partii tworzy, po wygranych wyborach, większość rządzącą i dokonuje obsady personalnej najwyższych organów państwowych. Partie rządzące dążą jednocześnie do obsadzenia stanowisk kierowniczych w administracji publicznej na szczeblu lokalnym, bo tylko takie rozwiązanie gwarantuje im pełną realizację założonych kierunków polityki państwa. Funkcja rządzenia, ograniczona jedynie do wywierania określonego wpływu na realizację polityki państwa, odnosi się natomiast do tych partii politycznych, które przegrały wybory i znalazły się w opozycji wobec rządzącej partii lub koalicji. W tej sytuacji partie opozycyjne, poza przygotowaniem się do kolejnych wyborów⁸, podejmują także próby włączenia się do współrządzenia państwem, wykorzystując zwłaszcza istniejące możliwości bieżącego wpływu na treść tych decyzji, które mogą być podejmowane po uzgodnieniach między partią rządzącą i opozycją. Do tego typu sytuacji dochodzi najczęściej wtedy, gdy przygotowywane decyzje nie rodzą sprzeciwu ze strony opozycji, dotyczą kwestii o fundamentalnym znaczeniu dla państwa lub są wynikiem ustępstwa partii rządzącej wobec postulatów zgłaszanych przez partie opozycyjne. Podejmowane przez opozycję próby wywierania bieżącego wpływu na politykę państwa określone zostały w doktrynie mianem „krytyki korygującej”⁹. Tego typu działania partii opozycyjnych, nawet wtedy, gdy końcowy efekt takich poczynań jest znikomy, należy traktować jako formę ich udziału w realizacji funkcji rządzenia.

Prezentacja istoty i form działalności opozycyjnej podejmowanej przez partie polityczne, wymaga też rozważenia kwestii, czy każda partia polityczna, która nie bierze udziału w sprawowaniu władzy państwowej, a więc znajduje się poza rządzącą koalicją partyjną, może być traktowana jako partia opozycyjna. Biorąc pod uwagę polityczny aspekt tego zagadnienia, należałoby w pełni zgodzić się z poglądem, że „działalność opozycyjna wobec rządu i partii, które identyfikują się z polityką rządu i publicznie bronią tej polityki, może być prowadzona przez każdą z partii politycznych odnoszącą się krytycznie do działań rządu i popierających go sił politycznych”¹⁰. W tej sytuacji nie ma istotniejszego znaczenia fakt, na jakim forum ma miejsce prezentacja postawy opozycyjnej wobec rządzącej partii lub koalicji

3 Współcześnie, te mniej sformalizowane działania opozycyjne mają zastosowanie przede wszystkim w tych systemach ustrojowych, które nie gwarantują pełnej swobody działalności opozycji w formie zalegalizowanych partii politycznych.

4 Por. M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 38.

5 M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1997, s. 58.

6 Zob. M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 49 i nast.

7 Por. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria...*, s. 59.

8 Przygotowywanie się do następnych wyborów jest z reguły podstawowym zadaniem partii opozycyjnych. Towarzyszy temu najczęściej „ostra i bezkompromisowa krytyka posunięć partii rządzącej połączona z formułowaniem i propagowaniem własnego programu politycznego” (M. Sobolewski, *Partie...*, s. 347).

9 M. Sobolewski, *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*, Zesz. Naukowe UJ, Prace Prawnicze 1966, z. 2, s. 277.

10 E. Zwierzchowski, *Wybrane problemy...*, s. 123.

partyjnej. Oznacza to, że działalność opozycyjna może być realizowana zarówno przez partie polityczne posiadające swoich reprezentantów w parlamencie i w organach przedstawicielskich funkcjonujących na wszystkich szczeblach istniejącego w danym państwie podziału administracyjnego, jak też przez partie, których reprezentacja ogranicza się jedynie do niektórych szczebli systemu przedstawicielskiego. Niektóre partie opozycyjne mogą być przejściowo pozbawione takiej reprezentacji, inne zaś, ze względu na niewielkie wpływy wśród elektoratu, nie mają z reguły szans na wprowadzenie swoich kandydatów do składu organów przedstawicielskich. Nie jest to oczywiście równoznaczne z utratą przez nie atrybutów partii opozycyjnych, gdyż mogą one nadal prezentować (zwłaszcza w formie wypowiedzi prasowych) krytyczną ocenę działalności rządu i wspierających go ugrupowań politycznych. Niemniej jednak, opozycja pozbawiona możliwości odwoływania się do mandatu wyborczego, posiada wyraźnie osłabioną legitymizację polityczną, a jednocześnie znacznie mniejsze szanse, w porównaniu z opozycją reprezentowaną w składzie organów przedstawicielskich, na szerszą prezentację swojego programu politycznego.

Poważniejsze trudności klasyfikacyjne pojawiają się w przypadku tych partii politycznych, które nie biorą udziału w sprawowaniu władzy i w swojej działalności dążą do zmiany podstawowych zasad systemu politycznego i społeczno-gospodarczego. Podejmują one w związku z tym totalną krytykę zarówno rządzącej koalicji i prowadzonej przez nią polityki, jak też podstaw ustrojowych państwa. W odniesieniu do tej kwestii przyjmuje się z reguły, że za opozycję nie mogą być uznawane jedynie te partie, które opowiadają się za gwałtowną, zbrojną zmianą istniejącego w danym państwie ustroju politycznego¹¹. Jeśli jednak partia polityczna neguje konstytucyjne zasady ustroju i domaga się ich zmiany, ale jednocześnie akceptuje obowiązujące zasady proceduralne, w tym zwłaszcza podejmowanie decyzji państwowych większością głosów oraz respektowanie praw mniejszości, to prowadzona przez nią działalność polityczna mieści się w granicach prawa do opozycji¹². Nie można natomiast zakwalifikować do opozycji partii politycznych znajdujących się co prawda poza rządzącą koalicją, ale zachowujących w stosunku do niej neutralne stanowisko, niepodjmujących krytyki działalności rządu oraz rezygnujących ze współpracy z innymi partiami opozycyjnymi. Dlatego też należy jednoznacznie podkreślić, że jedynie te spośród partii politycznych, które zajmują zdecydowanie krytyczną postawę wobec rządu i wspierających go ugrupowań politycznych, mogą być uznane za partie opozycyjne i traktowane łącznie jako opozycja polityczna.

Opozycja polityczna definiowana bywa często w sposób bardzo ogólny i określa się ją wówczas jako „ogół partii lub ugrupowań politycznych zajmujących kry-

11 Zob. m.in. D. Sternberger, *Oppositions des Parlaments und parlamentarische Opposition*, (w:) *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. H.G. Schumanna, Darmstadt 1976, s. 66.

12 Por. E. Zwierzchowski, *Wybrane problemy...*, s. 123.

tyczne stanowisko wobec rządu lub systemu politycznego”¹³. Łatwo zauważyć, że w definicji tej pominięto nader istotną cechę każdej partii opozycyjnej, jaką jest podejmowanie działań zmierzających do zmiany ekipy rządzącej i przejęcia władzy w państwie. Innym razem eksponuje się w ramach tego pojęcia dążenie opozycji do zdobycia władzy i nie zwraca uwagi na inne formy działań opozycyjnych. Opozycja polityczna określana jest wtedy jako „zorganizowany ruch polityczny, działający legalnie lub nielegalnie, jawnie lub w konspiracji, usiłujący doprowadzić do przejęcia władzy państwowej z rąk partii lub koalicji rządzącej i przekazania jej innej sile politycznej”¹⁴. Słabością tej definicji jest również to, że nie odnosi ona działalności opozycyjnej do partii politycznych, lecz do bliżej nie określonego „zorganizowanego ruchu politycznego”. W dodatku do opozycji politycznej zaliczono tu także działania nielegalne i konspiracyjne, które ze swej istoty nie mieszczą się w ramach przyjętych reguł konstytucyjnych, a tym samym ugrupowania polityczne, podejmujące działalność poza legalnymi strukturami, nie mogą korzystać z prawnych możliwości działania, przysługujących partiom politycznym, włącznie z prawem do występowania w roli opozycji politycznej. Znacznie mniej zastrzeżeń budzi formuła, zgodnie z którą opozycja polityczna to „ugrupowania polityczne, w tym również i partie polityczne, które w mniej lub bardziej zorganizowany sposób, wykorzystując zarówno konstytucyjnie dopuszczalne, jak i niekonwencjonalne metody prowadzenia rywalizacji politycznej, dążą do przejęcia lub zmiany władzy politycznej”¹⁵. Jednak i w tym wypadku główny akcent położony został na zasadniczą funkcję partii politycznych tworzących opozycję, czyli starania o odsunięcie od władzy dotychczasowej ekipy rządzącej, pominięto natomiast sferę bieżącej krytyki działalności sprawującej rządu partii politycznej lub koalicji partyjnej. Najbardziej do przyjęcia jest definicja określająca opozycję polityczną jako „ogół ugrupowań politycznych, które nie uczestniczą w rządzie, lecz występują przeciwko prowadzonej przez nich polityce, domagając się jej korekty, zmiany lub zaniechania”, przy jednoczesnym podkreśleniu, iż celem działania opozycji politycznej jest również „doprowadzenie do zmiany ekipy rządzącej”¹⁶. Nie uwzględniono w niej jedynie faktu, że celem działania opozycji politycznej może być także zmiana istniejącego w danym państwie systemu politycznego i społeczno-gospodarczego¹⁷.

13 Hasło *Opposition*, (w:) *Dictionnaire constitutionnel*, pod red. O. Duhamel i Y. Meny, Paris 1992, s. 677.

14 Tak np. A. Kowalczyk, *Opozycja polityczna*, (w:) *Polityka – ustrój – idee. Leksykon politologiczny*, pod red. M. Chmaja, W. Sokoła, Lublin 1999, s. 238.

15 W. Sokół, *Opozycja polityczna*, (w:) *Encyklopedia politologii*, T. 1. *Teoria polityki*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Kraków 1999, s. 208.

16 A. Antoszewski, *Opozycja polityczna*, (w:) *Encyklopedia politologii*, T. 3. *Partie i systemy partyjne*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Kraków 1999, s. 118.

17 Ten aspekt podkreśla z kolei E. Zwierzchowski w swojej definicji opozycji politycznej. Stwierdza on, że „w europejskich systemach rządów parlamentarnych, przez opozycję polityczną w znaczeniu funkcjonalnym można rozumieć działania partii mniejszości, których celem jest ewentualna, legalna zmiana istniejącego systemu politycznego i społeczno-gospodarczego (opozycja przeciwsystemowa) lub reforma systemu ustrojowego, albo jedynie polityczna zmiana ekipy sprawującej władzę (opozycja wewnątrzsystemowa)” (*Wybrane problemy...*, s. 124).

Podjmując próbę sprecyzowania pojęcia opozycji politycznej należy przede wszystkim określić: 1) podmioty tworzące opozycję polityczną i ich miejsce w systemie politycznym, 2) stosunek ugrupowań opozycyjnych do ekipy rządowej i prowadzonej przez nią polityki, 3) zakres akceptacji przez opozycję polityczną istniejącego w danym państwie systemu politycznego i społeczno-gospodarczego, 4) stosowane przez opozycję metody i formy działalności politycznej, 5) zasadnicze cele, które opozycja polityczna zamierza zrealizować w swojej działalności. Uwzględniając wszystkie te elementy, można pokusić się o skonstruowanie rozbudowanej definicji opozycji politycznej. W konsekwencji, przez opozycję polityczną należałoby rozumieć wszystkie partie i ugrupowania polityczne, które nie uczestniczą w sprawowaniu rządów, lecz zajmują krytyczną postawę wobec rządzącej koalicji (partii politycznej) i realizowanej przez nią polityki oraz dążą do przejścia władzy w państwie, wykorzystując w tym celu zarówno zagwarantowane konstytucyjnie i ustawowo, jak też inne, ale mieszczące się w ramach obowiązującego prawa, formy rywalizacji politycznej, z zamiarem dokonania określonych reform ustrojowych lub zmiany istniejącego systemu politycznego i społeczno-gospodarczego.

Istnienie i działalność legalnej opozycji politycznej jest bez wątpienia jednym z podstawowych wyznaczników demokratycznego systemu rządów, bo jedynie w ramach takiego modelu ustrojowego zagwarantowane są możliwości rywalizacji politycznej pomiędzy partiami politycznymi o zróżnicowanych programach społeczno-politycznych oraz alternacji władzy najwyższej w państwie¹⁸. Do instytucjonalnych przesłanek działalności opozycji politycznej w państwie demokratycznym zalicza się przede wszystkim swobodę zrzeszania się w partie polityczne, powszechne i pozbawione cenzusów prawo wyborcze, brak ograniczeń w zakresie uczestnictwa w rywalizacji politycznej oraz wolność ekspresji politycznej, której wyrazem jest m.in. prawo krytykowania bieżącej polityki rządu¹⁹. Takie możliwości nie istnieją w systemach rządów autorytarnych, które jedynie w wyjątkowych sytuacjach są skłonne tolerować funkcjonowanie legalnej opozycji politycznej i to wyłącznie tzw. opozycji konstruktywnej. Całkowicie wykluczone jest natomiast istnienie legalnej opozycji politycznej w systemach totalitarnych.

W nauce podejmowane są od dawna próby typologii i klasyfikacji zjawiska opozycji politycznej. Jednym z pierwszych badaczy instytucji opozycji, który dążył już w latach 60-tych XX wieku do jej określenia i sklasyfikowania był Robert A. Dahl. Doszedł on ostatecznie do przekonania, że nie jest możliwe stworzenie uni-

18 Terminem „alternacja władzy” określa się takie sytuacje, kiedy partia polityczna lub też koalicja partii, przejmując władzę po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych, w pełni respektując zasadę, że władzę tę odda opozycji, jeśli kolejne wybory zakończą się jej niepowodzeniem. Por. G. Ulicka, *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*. Warszawa 1992, s. 107.

19 Zob. A. Antoszewski, *Opozycja...*, s. 118.

wersalnego modelu opozycji politycznej, ze względu na jej daleko idące zróżnicowanie w poszczególnych państwach i systemach ustrojowych. Efektem jego dociekań naukowych było jednak określenie kilku istotnych kryteriów klasyfikacyjnych, pozwalających na wyodrębnienie różnych typów opozycji politycznej. Zdaniem Dahla zaliczają się do nich: 1) organizacyjna spójność opozycji, 2) konkurencyjność opozycji, 3) formy współzawodnictwa między opozycją a rządzącą większością, 4) cechy decydujące o tożsamości opozycji, 5) zasadnicze cele opozycji, 6) strategia opozycji²⁰. Do kryteriów tych nawiązywali później niejednokrotnie inni autorzy, zajmujący się problematyką opozycji politycznej, proponując przy tym najczęściej także własne schematy klasyfikacyjne²¹. W zależności od przyjętego kryterium możemy wyróżnić kilka zasadniczych typów opozycji politycznej.

Biorąc pod uwagę stosunek opozycji politycznej do istniejącego w danym państwie systemu politycznego i społeczno-gospodarczego, wyróżnia się: 1) opozycję prosystemową (zwaną także lojalną lub wewnątrzsystemową), 2) opozycję antysystemową (nielojalną, pozasystemową). Jest to bez wątpienia najważniejsze kryterium klasyfikacyjne, gdyż umożliwia rozróżnienie dwóch zasadniczych typów opozycji politycznej w oparciu o wyrażane przez ugrupowania opozycyjne intencje wobec tak fundamentalnych zagadnień, jakimi są podstawowe założenia ustrojowe danego państwa.

Opozycja prosystemowa z założenia nigdy nie kwestionuje konstytucyjnych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, w ramach którego funkcjonuje. Dąży ona jedynie do przejścia władzy w państwie i dlatego zajmuje krytyczną postawę wobec rządu oraz realizowanej przez rządzącą koalicję polityki. Podejmowane przez nią działania w tym zakresie mieszczą się zawsze w ramach procedur przewidywanych przez przepisy prawa. Przedmiotem krytyki ze strony opozycji politycznej nie są więc zasady konstytucji, na podstawie których określone ugrupowania polityczne doszły do władzy oraz kształtują reguły procesu decyzyjnego, lecz wyłącznie sprawujący w danym momencie władzę w państwie. Nie oznacza to oczywiście, że opozycja prosystemowa musi w każdym wypadku ograniczać się do działań mających na celu odsunięcie od władzy rządzącej koalicji i odrzucać możliwość reformy istniejącego systemu politycznego. Może ona dostrzegać potrzebę przeprowadzenia takich reform i dążyć do ich urzeczywistnienia, nie wyłączając nawet zmian tych przepisów konstytucji, które określają podstawowe zasady ustrojowe. Nie mogą to być jednak działania zmierzające do rewizji ukształtowanych podstaw ustroju politycznego, bo wtedy nabierałyby one cech postaw antysystemowych.

20 R.A. Dahl, *Patterns of Opposition*, (w:) *Political Oppositions in Western Democracies*, pod red. R.A. Dahla, New Haven 1966, s. 332.

21 Przegląd najbardziej znanych schematów klasyfikacyjnych opozycji politycznej prezentuje E. Zwierzchowski, *Wybrane problemy...*, s. 127 i nast.

W ramach opozycji prosystemowej dokonywany jest często jej podział na: 1) opozycję umiarkowaną (konstruktywną), 2) opozycję radykalną²². Działalność opozycji umiarkowanej charakteryzuje się tym, że partie opozycyjne, poza przygotowaniem się do kolejnych wyborów parlamentarnych, podejmują próby włączenia się do współrządzenia państwem i wywierania wpływu na kierunki polityki realizowanej przez rządzącą koalicję. Opozycja radykalna sięga zaś po niekonwencjonalne środki walki politycznej (strajki, okupowanie budynków administracji publicznej, manifestacje uliczne, blokady szlaków komunikacyjnych), co może doprowadzić w praktyce do daleko idącej destabilizacji państwa i dezintegracji systemu politycznego.

Opozycja antysystemowa nie ogranicza się do podejmowania działań mających na celu przejęcie władzy, lecz kwestionuje podstawowe zasady i instytucje istniejącego ustroju politycznego oraz zakłada konieczność ich całkowitej zmiany. W działalności tego typu opozycji wyodrębnia się niekiedy postawy antysystemowe w dwóch znaczeniach: wąskim i szerokim²³. Opozycja antysystemowa w wąskim rozumieniu, to dążenie do radykalnej zmiany dotychczasowego systemu politycznego i przyjętych zasad sprawowania władzy państwowej. Tego rodzaju postawy charakterystyczne są m.in. dla ugrupowań skrajnie lewicowych i partii skrajnej prawicy, które określane są najczęściej mianem partii antysystemowych²⁴. Do opozycji antysystemowej w szerokim znaczeniu zalicza się natomiast partie i ugrupowania polityczne, które programowo nie deklarują radykalnej zmiany systemu ustrojowego, lecz jedynie domagają się zasadniczej rewizji określonych zasad i kierunków polityki państwa (np. polityki zagranicznej, imigracyjnej, narodowościowej, podatkowej). Wskazują one przy tym jednoznacznie, że w wypadku przejęcia władzy w państwie, będą realizowały politykę w tym zakresie na zupełnie innych zasadach. Tego typu partie polityczne określane są zazwyczaj jako partie protestu²⁵.

Nie można pominąć faktu, że problem legalizacji oraz wyznaczenia ram prawnych działalności partii politycznych tworzących opozycję antysystemową, nabiera istotnego znaczenia w każdym systemie politycznym. W systemach demokratycznych dopuszcza się z reguły prawne możliwości funkcjonowania opozycji kwestionującej podstawowe zasady ustrojowe, co jest z kolei wykluczone w państwach o ograniczonej demokracji, a zwłaszcza w systemach rządów autorytarnych. Spowodowało to, że w systemach niedemokratycznych partie antysystemowe zostały zmu-

22 Zob. m.in. W. Sokół, *Opozycja...*, s. 208–209.

23 Por. G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge 1976, s. 132 i nast.

24 Taki charakter miały również wszelkie ugrupowania opozycyjne w państwach bloku wschodniego, gdyż walczyły one jednocześnie o przejęcie władzy państwowej oraz o zmianę istniejącego dotychczas ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego.

25 Do partii protestu zalicza się m.in. Front Narodowy we Francji oraz Ligę Północną na Rzecz Niepodległości Padanii we Włoszech.

szone do występowania w postaci opozycji nielegalnej i tym samym były narażone na represje ze strony aparatu przymusu²⁶. Antysystemowa opozycja nielegalna może funkcjonować także w demokratycznych systemach rządów, czego przykładem są przede wszystkim pojawiające się tam organizacje polityczne, które dążą do realizacji określonych celów politycznych poprzez prowadzenie działalności terrorystycznej. Organizacje te kwestionują najczęściej nie tylko istniejący w danym państwie system konstytucyjny, ale także samo państwo.

Kolejnym kryterium, znajdującym zastosowanie przy klasyfikacji opozycji politycznej, jest charakter oraz taktyka działalności podejmowanej przez partie i ugrupowania opozycyjne. W oparciu o to kryterium wyróżnia się dwa odrębne typy opozycji politycznej: 1) opozycję systematyczną, 2) opozycję sytuacyjną (określaną także jako opozycja rzeczowa). Obie te formy działań opozycyjnych mogą występować zarówno w ramach opozycji prosystemowej, jak też w postaci opozycji antysystemowej.

Opozycją systematyczną określa się najczęściej działania tych partii politycznych, które w dłuższej perspektywie czasowej nie mają szans na przejęcie władzy w państwie i w związku z tym zajmują konsekwentnie postawę opozycyjną wobec rządu i jego polityki. Widoczne jest to zwłaszcza w systemach dwupartyjnych, gdzie rząd jest zawsze jednopartyjny i tworzony przez partię, która wygrała wybory do parlamentu. Opozycja w tym systemie nie ma możliwości partycypacji w rządzeniu, wobec czego podejmuje systematyczną krytykę działalności partii rządzącej i utworzonego przez nią gabinetu. Opozycja systematyczna może niekiedy przybierać także postać opozycji totalnej²⁷, co charakteryzuje z reguły ugrupowania polityczne opozycji antysystemowej. Taką postawę zajmowały chociażby przed wieloletni laty legalnie działające partie komunistyczne w państwach Europy Zachodniej²⁸.

Opozycja sytuacyjna polega na selektywnym traktowaniu przez ugrupowania opozycyjne polityki realizowanej przez partie większości parlamentarnej i egzekutywę. Tego typu postawy opozycyjne widoczne są zwłaszcza w obu izbach amerykańskiego Kongresu, gdzie podziały na większość i mniejszość parlamentarną uwarunkowane są w pierwszej kolejności określoną sytuacją, zaś przynależność partyjną poszczególnych członków parlamentu ma w danym momencie znaczenie drugoplanowe²⁹. Rzutuje to w konsekwencji także na układ stosunków między federalną

26 R. Dahl podkreśla, że dla wszystkich współczesnych państw, włącznie z państwami demokratycznymi, typowe i wyróżniające są „środki przymusu fizycznego – wojsko i policja, których zadaniem jest stosowanie (lub groźba stosowania) przemocy w celu utrzymania porządku prawnego i bezpieczeństwa” (R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 336–337).

27 Pojęciem tym posługuje się m.in. D. Sternberger, *Opposition...*, s. 69 i nast.

28 Partie komunistyczne, działające w warunkach demokracji zachodnich, cechowała wtedy „totalna negacja istniejącego ustroju, połączona z przekonaniem, iż jego obalenie metodą parlamentarną nie jest możliwe” (M. Sobolewski, *Partie...*, s. 335).

29 Por. E. Zwierzchowski, *Wybrane problemy...*, s. 132.

legislatywą i egzekutywą, gdyż prezydent jedynie w konkretnych sytuacjach (sprawach) zabiega o wsparcie większości danej izby Kongresu. Z opozycją sytuacyjną spotykamy się często również na gruncie europejskich systemów wielopartyjnych, gdzie w stosunkowo krótkim czasie może dochodzić do zmiany ról politycznych wraz ze zmianami koalicji rządzących. Działania opozycji sytuacyjnej charakteryzują się wtedy tym, że w pewnych sytuacjach rezygnuje ona z krytyki niektórych punktów programu rządowego, bowiem ich realizacja może być w danym przypadku korzystna także z punktu widzenia interesów opozycji politycznej.

W zależności od miejsca ujawniania się postaw opozycyjnych oraz ich formy, wyróżnia się dwa typy opozycji politycznej: 1) opozycję pozaparlamentarną, 2) opozycję parlamentarną. To kryterium klasyfikacyjne instytucji opozycji politycznej wiąże się wyraźnie z przedstawionymi wcześniej podziałami opozycyjnych partii i ugrupowań politycznych, co odnosi się zwłaszcza do opozycji pozaparlamentarnej, gdyż w jej ramach mogą objawiać się praktycznie wszystkie zaprezentowane dotąd postawy opozycyjne.

Do opozycji pozaparlamentarnej zalicza się najczęściej te partie polityczne, które zgłaszają swoich kandydatów w wyborach parlamentarnych, lecz wskutek niewielkiego poparcia ze strony wyborców, bądź też w wyniku stosowania niekorzystnego dla małych ugrupowań politycznych systemu ustalania wyników wyborów (np. wprowadzenie wysokiego progu wyborczego), przejściowo lub trwale nie posiadają własnej reprezentacji w parlamencie. Swój sprzeciw wobec polityki rządu manifestują wtedy głównie w środkach masowego przekazu oraz poprzez organizowanie demonstracji, wieców, strajków i innych form protestu³⁰, dążąc w ten sposób do zrealizowania własnych celów politycznych. Opozycję pozaparlamentarną tworzą też partie polityczne kwestionujące istniejący system polityczny i w konsekwencji nieuczestniczące w kampanii wyborczej i w wyborach do organów przedstawicielskich. Należą do nich najczęściej najbardziej ekstremalne ugrupowania lewicowe i prawicowe, które zmierzają do realizacji swoich celów politycznych nawet poprzez stosowanie przemocy i terroru. Do opozycji pozaparlamentarnej zalicza się ponadto organizacje obywatelskie, podejmujące w swojej działalności istotne kwestie społeczne, np. problemy ochrony środowiska naturalnego lub walki z określonymi patologiami. Celem działania tych organizacji jest wywieranie wpływu na partie polityczne znajdujące się u władzy, aby uwzględniły one te problemy w swoim programie rządowym³¹.

Do opozycji parlamentarnej zalicza się partie polityczne, które są reprezentowane w parlamencie, ale nie tworzą rządu lub też nie wchodzi w skład rządzącej

30 Niekiedy stwierdza się wprost, że głównym „miejscem ujawniania się opozycji pozaparlamentarnej jest ulica” (A. Antoszewski, *Opozycja...*, s. 118).

31 Por. E. Zwierzchowski, *Wybrane problemy...*, s. 131.

koalicji. To w głównej mierze odróżnia je od ugrupowań opozycji pozaparlamentarnej, nieposiadających możliwości bezpośredniego wpływu na podejmowanie wszelkich decyzji ustawodawczych, uczestnictwa w parlamentarnej kontroli działalności rządu oraz prezentowania swoich programów politycznych na forum najwyższego organu przedstawicielskiego. Nie bez znaczenia jest również fakt, że reprezentację w parlamencie są w stanie wywalczyć jedynie te partie polityczne, które w danym momencie cieszą się największym poparciem ze strony wyborców. Legitymizuje to bardzo wyraźnie ugrupowania opozycji parlamentarnej, gdyż mogą one w każdej chwili powoływać się na mandat udzielony ich reprezentantom przez znaczną część elektoratu³². Opozycja parlamentarna staje się faktycznie w każdym państwie demokratycznym istotnym elementem opozycji politycznej, wobec czego dla dalszych rozważań konieczna jest bardziej szczegółowa prezentacja istoty i genezy tej formy opozycji oraz zakresu jej instytucjonalizacji we współczesnych systemach ustrojowych.

2. Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej

Do opozycji parlamentarnej można w zasadzie odnieść wszystkie te cechy, które charakteryzują podstawowe formy i cele działania różnych postaci opozycji politycznej. Jej zasadniczym wyróżnikiem jest jednak to, że funkcjonuje ona w strukturach organizacyjnych najwyższego organu przedstawicielskiego, a więc ma możliwość bezpośredniego uczestnictwa w procesie rządzenia, głównie poprzez wywieranie określonego wpływu na realizację polityki rządu oraz tworzących go ugrupowań politycznych. Opozycję parlamentarną tworzą zatem partie polityczne reprezentowane w parlamencie, ale znajdujące się w danym momencie poza rządzącą koalicją i tym samym nieuczestniczące w kształtowaniu składu egzekutywy. Deklarują się one wtedy jednoznacznie jako przeciwnie polityce rządu, krytykują zasadnicze kierunki tej polityki oraz głosują przeciwko wszelkim projektom rządowym. Takie ugrupowania polityczne są z reguły przekonane o tym, że tego rodzaju postawa ma w konsekwencji zagwarantować im przejście władzy w państwie³³, co jest głównym celem politycznym działalności opozycji parlamentarnej w każdym systemie ustrojowym.

32 Niekiedy w szeregu opozycji parlamentarnej funkcjonują takie ugrupowania polityczne, które mogą poszczycić się posiadaniem większej liczby deputowanych w parlamencie, aniżeli jedna z partii politycznych, współtworzących w danym momencie większościową koalicję rządową. Widoczne jest to zwłaszcza w praktyce ustrojowej RFN, gdzie np. po wyborach parlamentarnych z 2002 r. najsilniejsza frakcja opozycyjna CDU dysponowała w Bundestagu 190 mandatami, zaś Sojusz 90/Zieloni (wchodzący z SPD do koalicji rządowej) miał jedynie 55 mandatów.

33 Podkreśla się, że opozycja parlamentarna dąży do tego, aby „przysporzyć maksimum kłopotów rządzącym siłom, a gdy powstanie możliwość – stać się partią rządzącą” (C. Mojsiewicz, *Opozycja parlamentarna*, (w:) *Encyklopedia politologii*, T. 2. *Ustroje państwowe*, pod red. W. Skrzydły i M. Chmaja, Kraków 2000, s. 264).

Przez opozycję parlamentarną należy rozumieć funkcjonujące na forum parlamentu frakcje i ugrupowania parlamentarne, tworzące w najwyższym organie przedstawicielskim reprezentację określonych partii politycznych, które – nie biorąc – udziału w składzie rządzącej koalicji i zajmując krytyczne stanowisko wobec programu rządowego oraz prowadzonej przez rząd polityki, prezentują własną alternatywę programową i starają się wykorzystywać zagwarantowane konstytucyjnie reguły postępowania w celu doprowadzenia do obalenia istniejącego rządu i przejęcia władzy w państwie. W efekcie, do opozycji parlamentarnej nie można zakwalifikować zarówno tych frakcji partyjnych, które „traktują większość rządową nie jako konkurentów, lecz wrogów (opozycja pozasystemowa), jak i tych, które nie wchodząc w skład obozu rządowego, zachowują wobec niego stanowisko neutralne lub niejasne bądź wyczekujące”³⁴, co objawiać się może m.in. brakiem krytyki polityki rządu oraz powstrzymywaniem się od udziału w głosowaniach parlamentarnych. Neutralną postawę zajmują z reguły te frakcje parlamentarne, które zostały pominięte przy tworzeniu rządu, mimo że ich program polityczny jest w wielu punktach zbieżny z założeniami polityki, realizowanej przez ugrupowania wchodzące w skład koalicji rządowej. Nie podejmują one wówczas krytyki poczynań rządu, albowiem liczą na to, że w sprzyjających okolicznościach mogą otrzymać propozycję współtworzenia większości parlamentarnej i udziału w rządzie koalicyjnym. Opozycję parlamentarną tworzą wobec tego jedynie ugrupowania zajmujące jednoznacznie krytyczne stanowisko wobec większości rządowej i realizowanej przez nią polityki, ale powstrzymujące się przy tym przed podejmowaniem działań destrukcyjnych, naruszających konstytucyjne i ustawowe reguły gry parlamentarnej. Negatywny stosunek do polityki rządu nie musi jednak wcale oznaczać odrzucenia przez frakcje opozycyjne możliwości wspierania niektórych inicjatyw rządowych podczas głosowania na forum parlamentu. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego oraz w sferze polityki zagranicznej, gdyż wtedy „interes narodowy, racja stanu nakazują maksimum współdziałania ponad podziałami partyjnymi”³⁵. W takim przypadku możemy mówić o konstruktywnej roli opozycji parlamentarnej. Opozycja parlamentarna jest współcześnie tylko jedną z form działań kontestatorskich wobec dominujących w określonej rzeczywistości elit politycznych, ale jej szczególne znaczenie polega na tym, że przejawia się ona w strukturach i funkcjonowaniu najwyższego organu przedstawicielskiego. Parlament jest bowiem najważniejszym forum debaty politycznej w sprawach o zasadniczym znaczeniu dla państwa i jego obywateli oraz miejscem kształtowania zasad i treści obowiązującego prawa. Dlatego też tylko ugrupowania opozycyjne, reprezentowane w parlamencie,

34 E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 11.

35 C. Mojsiewicz, *Opozycja...*, s. 264.

mają możliwość bezpośredniej kontroli działalności rządu oraz prezentowania w debatach parlamentarnych alternatywnego programu politycznego, co stwarza realną szansę ukształtowania nowej większości parlamentarnej. Istnienie opozycji parlamentarnej oraz podejmowanie przez nią działań opozycyjnych w stosunku do rządu i wspierającej go większości rządowej w parlamencie, uznaje się więc powszechnie za niezbędny element funkcjonowania demokratycznego systemu rządów³⁶.

Wyraźny podział na większość rządową i stanowiącą mniejszość opozycję parlamentarną, występuje przede wszystkim w systemie dwupartyjnym. W systemie tym znajduje bowiem zastosowanie reguła, że wyłącznie z grona partii, która wywalczyła w wyborach większość mandatów w izbie niższej parlamentu, wyłaniany jest skład rządu, zaś lider partii większości zostaje premierem. Z kolei przywódca partii, która nie zdobyła w tej izbie większości, zostaje oficjalnie uznany za lidera opozycji i wspólnie z najbliższymi współpracownikami tworzy „gabinet cieni” (*The Shadow Cabinet Ministers*). Tym samym, w warunkach klasycznego systemu dwupartyjnego, kształtuje się każdorazowo „opozycja monolityczna”³⁷, dzięki czemu może ona stosunkowo łatwo wyłonić ze swego grona niekwestionowanego lidera opozycji parlamentarnej. Do takiej roli nie mogą natomiast pretendować przywódcy innych mniejszościowych ugrupowań parlamentarnych, gdyż w ramach dwupartyjności posiadają one tradycyjnie znikomą reprezentację w składzie parlamentu.

Tak wyraźny i stabilny podział na większość rządową i opozycyjną mniejszość, jaki występuje w typowym systemie dwupartyjnym, nie jest z reguły możliwy do zastosowania w warunkach systemu wielopartyjnego. W ramach tego systemu nie można przede wszystkim w każdej sytuacji utożsamiać opozycji w parlamencie z pojęciem mniejszości parlamentarnej, gdyż w określonych okolicznościach opozycja może faktycznie stanowić większość parlamentarną. Ze zjawiskiem tym spotykamy się w przypadku rządów mniejszościowych, kiedy rządząca partia lub koalicja partyjna, nie posiada zagwarantowanego poparcia ze strony bezwzględnej większości ogółu deputowanych w izbie niższej parlamentu. Formuła rządów mniejszościowych znana jest przede wszystkim w praktyce ustrojowej państw skandynawskich³⁸. Tworzone niejednokrotnie w tych państwach jednopartyjne lub koalicyjne gabinety mniejszościowe, a więc niedysponujące na forum parlamentu większością

36 Zob. Z. Machelski, *Ustrojowe znaczenie opozycji parlamentarnej*, Państwo i Prawo 1997, z. 2, s. 13 i nast. Autor podkreśla przy tym, że opozycja w systemie parlamentarnym „nie może być sprowadzona, czy zastępowana przez pojęcie mniejszości parlamentarnej. Rząd i władza publiczna muszą mieć przeciwwagę – stronę przeciwną, nie w postaci mniejszości, lecz silnej opozycji” (s. 23).

37 Terminu tego (*opposition monolithique*) używa S. Giuli, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris 1980, s. 48.

38 Szerzej zjawisko to prezentuje M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Warszawa 1988, s. 119 i nast.

wym zapleczem politycznym, liczą jednak z reguły na poparcie określonych propozycji rządowych także przez część ugrupowań opozycyjnych. Umożliwia to w konsekwencji uzyskiwanie poparcia większości deputowanych dla konkretnych inicjatyw legislacyjnych rządu mniejszościowego, co jest bardzo prawdopodobne zwłaszcza wtedy, gdy opozycja nie jest w stanie przeciwstawić im w danym momencie własnych, alternatywnych projektów ustawodawczych. Nie ulega jednak wątpliwości, że nawet wtedy, gdy rząd mniejszości spotyka się w praktyce z częstym poparciem ze strony ugrupowań opozycyjnych w parlamencie, nie oznacza to „zmiany charakteru rządu jako takiego i nie jest uważane za przekształcenie gabinetu genetycznie mniejszościowego w gabinet większości parlamentarnej”³⁹. Efektem takiej praktyki w parlamentach państw nordyckich jest najczęściej nie tak rygorystyczne rozgraniczenie, jak ma to miejsce w pozostałych systemach rządów parlamentarnych, pomiędzy prorządowym zapleczem politycznym a ugrupowaniami opozycji parlamentarnej.

Do ukształtowania się rządów mniejszościowych, egzystujących jednak z reguły w krótkiej perspektywie czasowej, dochodzi niekiedy także w następstwie rozpadu istniejącej wcześniej koalicji rządowej. U władzy utrzymuje się wówczas partia dysponująca w danym momencie największą liczbą mandatów w izbie niższej parlamentu, co nie zapewnia jej jednak na forum tej izby bezwzględnej większości. Z kolei ta partia, która wystąpiła z dotychczasowej koalicji, nie musi wcale zajmować w każdej sytuacji jednoznacznie opozycyjnej postawy wobec rządu mniejszościowego. Dąży ona najczęściej do zachowania neutralnego stanowiska i niejednokrotnie wspiera w głosowaniach projekty rządowe, licząc w takim wypadku na korzystne rozstrzygnięcia również dla własnej formacji politycznej i realizowanego przez nią programu⁴⁰. Zawsze jednak, zwłaszcza przy pełnej mobilizacji ugrupowań opozycji parlamentarnej, rząd mniejszościowy może być stosunkowo łatwo obalony przez parlament poprzez uchwalenie pod jego adresem wotum nieufności.

Efektywność działań opozycji parlamentarnej w ramach systemu wielopartyjnego uwarunkowana jest w każdym wypadku stabilnością rządu i skalą poparcia udzielanego mu przez większość rządową. Najmniej korzystna dla opozycji sytuacja ma miejsce wtedy, gdy rządy sprawuje jedna partia, dysponująca przy tym bezwzględną większością mandatów w izbie niższej parlamentu. Wskazują na to przede wszystkim doświadczenia japońskie z okresu funkcjonowania w tym państwie systemu partii dominującej (1955–1993). W warunkach utrzymującej się wówczas wyraźnej dominacji konserwatywnej Partii Liberalno-Demokratycznej, rozbita i skłócona opozycja parlamentarna nie była w stanie przeciwstawić się

rządowi i mogła liczyć jedynie na gwałtowny spadek poparcia ze strony elektoratu dla rządzącej partii⁴¹. Możliwości podejmowania skutecznych działań przez opozycję parlamentarną ograniczone zostają do minimum również wtedy, gdy rządy są sprawowane przez koalicję kilku partii, tworzących łącznie zdecydowaną większość w izbie niższej parlamentu. Wymownym tego przykładem była przede wszystkim sytuacja, jaka powstała w izbie niższej parlamentu RFN po utworzeniu w 1966 r. tzw. wielkiej koalicji, złożonej z CDU/CSU i SPD. W charakterze ugrupowania opozycji parlamentarnej znalazła się wtedy jedynie FDP, która w okresie funkcjonowania tej, z założenia przejściowej (miała ona zwłaszcza na celu umożliwienie wprowadzenia do ustawy zasadniczej przepisów regulujących stany nadzwyczajne), koalicji rządowej (1966–1969), posiadała zaledwie 49 na ogólną liczbę 496 mandatów w Bundestagu. Tak znacząca minimalizacja roli opozycji na forum parlamentu federalnego, niestanowiącej już alternatywy dla rządzącej koalicji, doprowadziła w konsekwencji do szybkiego ukształtowania się opozycji pozaparlamentarnej (*Ausserparlamentarische Opposition*)⁴², posiadającej później istotne znaczenie w systemie politycznym RFN.

Skuteczności poczynąń opozycji parlamentarnej w ramach systemu wielopartyjnego sprzyja najbardziej taki układ sił politycznych w parlamencie, kiedy rządząca koalicja nie jest dostatecznie zwarta i posiada faktycznie tylko minimalnie większościowe zaplecze polityczne na forum parlamentu⁴³. Wtedy jednak musi jednocześnie funkcjonować stabilna oraz homogeniczna opozycja parlamentarna, co może mieć przede wszystkim miejsce w sytuacji, gdy opozycję tworzy jedna partia polityczna, mająca przy tym trwałe poparcie ze strony znacznej części elektoratu. Przy pełnej mobilizacji jest ona w stanie wykorzystać każdą okoliczność (jak chociażby słabą frekwencję posłów z ugrupowań tworzących koalicję rządową na posiedzeniu izby niższej parlamentu), aby uniemożliwić przyjęcie określonych inicjatyw rządowych lub też doprowadzić do obalenia rządu w drodze wotum nieufności. Opozycja może też w takim wypadku zainicjować rozwiązanie parlamentu i zarządzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych, licząc na to, że zakończą się one jej sukcesem i umożliwią przejście władzy w państwie.

Znakomitą ilustracją takiego układu sił między rządzącą koalicją a opozycją parlamentarną może być sytuacja, jaka powstała w parlamencie Japonii po utracie

41 Doszło do tego w wyniku wyborów parlamentarnych z 1993 r., które doprowadziły do utraty przez rządzącą dotąd LPD większości w parlamencie i utworzenia po raz pierwszy od 38 lat rządu koalicyjnego. O porażce LPD w tych wyborach przesądziły głównie liczne afery korupcyjne czołowych polityków tej partii oraz postępująca recesja gospodarcza. Por. m.in. K. Karolczak, *System konstytucyjny Japonii*, Warszawa 1999, s. 54.

42 Por. S. Giulj, *Le statut...*, s. 17; E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 157.

43 Tego rodzaju koalicje rządowe określane są w doktrynie mianem „koalicji minimalnie zwycięskich” (M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria...*, s. 166). Szerzej na temat zasad tworzenia i form koalicji rządowych zob. m.in. Z. Kielmiński, *Koalicje rządzące w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1984.

39 Tamże, s. 120.

40 Taka postawa była charakterystyczna m.in. dla Unii Wolności po opuszczeniu przez nią w maju 2000 r. koalicji z AWS.

władzy przez Partię Liberalno–Demokratyczną w lipcu 1993 r. Utworzona wówczas koalicja aż ośmiu partii posiadała łącznie w Izbie Reprezentantów 243 mandaty deputowanych, natomiast opozycyjna LPD dysponowała 223 mandatami. Posiadając w sumie tak niewielką przewagę w tej izbie nad jednopartyjną opozycją, zdołała ona utrzymać się u władzy zaledwie przez kilkanaście miesięcy⁴⁴. Koalicja ta rozpadła się jesienią 1994 r., co w konsekwencji umożliwiło powrót LPD do władzy w ramach sformowanej wtedy całkowicie nowej koalicji rządowej⁴⁵.

Zaprezentowane przykłady pozwalają na stwierdzenie, iż istniejące faktycznie możliwości, jak też efektywność działań podejmowanych przez ugrupowania opozycji parlamentarnej, są w poszczególnych systemach ustrojowych poważnie zróżnicowane. Przesądza o tym wiele czynników, ale w decydującej mierze uwarunkowane jest to w każdym wypadku charakterem systemu partyjnego oraz funkcjonującym w danym momencie układem sił politycznych w parlamencie. Niezależnie jednak od rzeczywistej roli opozycji w określonych realiach politycznych i prawno-ustrojowych, instytucja opozycji parlamentarnej traktowana jest współcześnie jako niezbędny i konstytutywny element każdego demokratycznego systemu rządów.

Pojawienie się i późniejsza akceptacja tej formy opozycji politycznej wiążą się nierozdzielnie z ewolucją brytyjskiego systemu parlamentarnego. W ramach tego systemu rządów zaczęły się bowiem kształtować – znacznie wcześniej niż w innych systemach ustrojowych, bo faktycznie już od połowy XVIII stulecia – określone warunki polityczne i prawnoustrojowe, które umożliwiły narodziny oraz stopniowy wzrost znaczenia opozycji parlamentarnej. Z tamtego okresu wywodzi się także pierwsze teoretyczne uzasadnienie konieczności istnienia w parlamencie zorganizowanej opozycji. Dokonał tego w 1736 r. angielski historyk, filozof, mąż stanu oraz autor interesujących prac z zakresu myśli politycznej, lord Henry Bolingbroke⁴⁶. Zaprezentował on wówczas oryginalną koncepcję konstytucyjnej roli opozycji parlamentarnej, której zadaniem byłoby przede wszystkim sprawowanie kontroli działalności rządu i wspierającej go większości deputowanych w parlamencie. W jego rozważaniach na ten temat znalazło się więc już bardzo wyraźne rozgraniczenie w składzie parlamentu większości rządowej i mniejszościowej opozycji, traktowanej przezeń głównie w kategorii zasadniczej przeciwwagi wobec sprawującej w danym momencie władzę ekipy politycznej.

44 Zob. K. Karolczak, *System...*, s. 54.

45 Zaznaczająca się w ostatnich latach fragmentaryzacja japońskiego systemu partyjnego spowodowała, że ugrupowania opozycyjne „są zbyt słabe parlamentarnie, by stać się znaczącą alternatywą rządową dla konserwatystów” (A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 179).

46 Jako przywódca stronnictwa torysów w parlamencie, zajmował on konsekwentnie opozycyjną postawę wobec polityki prowadzonej przez ówczesny rząd premiera Roberta Walpole’a. Zob. hasło *Bolingbroke*, (w:) *Słownik historii doktryn politycznych*, pod red. M. Jaskólskiego, T. 1, Warszawa 1997, s. 240–243.

Kształtowaniu się w ramach brytyjskiego systemu parlamentarnego coraz bardziej widocznego podziału na większość rządową i opozycję w stosunku do ministrów Korony sprzyjała rywalizacja na forum parlamentu pomiędzy stronnictwami politycznymi torysów i wigów, które dały początek późniejszym partiom politycznym – konserwatywnej oraz liberalnej. Rywalizacja między nimi nasiliła się pod koniec XVIII wieku⁴⁷, chociaż nadal oba te ugrupowania złożone były wyłącznie z przedstawicieli tych samych warstw społecznych. Posiadały one faktycznie charakter ugrupowań koteryjnych, gdyż składały się niezmiennie z koalicji najbardziej wpływowych rodów arystokratycznych. Tym samym całkowicie nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że już w tamtym okresie ugrupowanie polityczne nie tworzące w danej chwili rządu stanowiło ustabilizowaną opozycję parlamentarną. Tworzenie stabilnej opozycji w parlamencie nie miało zresztą w ówczesnych realiach politycznych poważniejszego uzasadnienia, gdyż „po drugiej stronie” nie występowała jeszcze wtedy w pełni wykrystalizowana i zorganizowana większość parlamentarna. W każdym wypadku nieformalna większość rządowa montowana była bowiem *ad hoc* i wobec tego nie odzwierciedlała wyraźnie linii politycznego podziału na torysów i wigów. Przy tworzeniu większości rządowej w parlamencie angielskim większego znaczenia nabierały jeszcze wtedy więzy rodzinne, istniejąca wspólnota interesów lub też dążenie do uzyskania określonych urzędów, tytułów i przywilejów⁴⁸.

Stabilizacja układu sił politycznych w parlamencie brytyjskim następuje po reformie prawa wyborczego z 1832 r., której zasadniczym celem było znaczące poszerzenie kręgu osób uprawnionych do głosowania w wyborach parlamentarnych. W konsekwencji oba ugrupowania parlamentarne podejmują działania zmierzające do zwiększenia zakresu swoich wpływów wyborczych, co wpływa też w decydujący sposób na ukształtowanie się bardziej trwałych struktur organizacyjnych tych stronnictw politycznych. Przekształcają się one stopniowo z typowych koterii arystokratycznych w ugrupowania polityczne o charakterze klubowym⁴⁹. Wtedy też powstaje konieczność tworzenia w parlamencie większości rządowej, opartej na bardziej stabilnych i trwalszych niż dotychczas podstawach politycznych.

Konsolidacja większości parlamentarnej wokół rządu i realizowanej przez niego polityki doprowadziła z kolei do ukształtowania się w parlamencie zorganizowanej opozycji wobec tej większości. Tworzyli ją praktycznie w każdym wypadku

47 Fakt ten podkreśla m.in. M. Sobolewski (*Partie...*, s. 73–74), stwierdzając, że „pod koniec XVIII wieku obie angielskie partie arystokratyczne ulegają reorganizacji i stabilizują się o tyle, że możemy już mówić o wyraźnie odmiennych, stałych ugrupowaniach politycznych”.

48 Por. S. Gebethner, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967, s. 20.

49 W latach trzydziestych XIX w. torysi i wigowie, występujący już wtedy oficjalnie jako Partia Konserwatywna i Partia Liberalna, tworzą poza parlamentem stałe kluby partyjne (konserwatywny *Carlton Club* oraz liberalny *Reform Club*), które stały się forum dyskusji i uzgodnień między parlamentarzystami a politykami niewchodzącymi w skład parlamentu.

członkowie poprzedniego rządu, którzy – pod kierunkiem przywódcy mniejszości w parlamencie⁵⁰ – przystępowali do organizowania działalności parlamentarnej swoich zwolenników, zajmujących tak samo opozycyjną postawę w stosunku do rządu. Przywódcy ówczesnej opozycji parlamentarnej już wtedy dążyli do formowania „quasi-gabinetów”, będących faktycznie pierwowzorem dzisiejszych „gabinetów cieni”, na których spoczywały w praktyce obowiązki kierowania poczynaniami opozycji⁵¹. W ten sposób doszło do wyraźnego wyodrębnienia się zorganizowanej opozycji parlamentarnej i uznania jej już w połowie XIX w. za integralny składnik brytyjskiego systemu rządów parlamentarnych⁵².

Okoliczności, które doprowadziły w przeszłości do pojawienia się, akceptacji i wreszcie legitymizacji opozycji parlamentarnej w systemie politycznym Wielkiej Brytanii, posiadały w rzeczywistości złożony charakter. Doświadczenia brytyjskie w tym zakresie nabrały jednocześnie uniwersalnego znaczenia, bowiem określone uwarunkowania społeczne i polityczno-ustrojowe, które zadecydowały o narodzinach tej formy opozycji w parlamencie angielskim, determinowały niejednokrotnie proces kształtowania się opozycji parlamentarnej również w innych systemach ustrojowych. Nie znaczy to oczywiście, że ukształtowane i sprawdzone w brytyjskiej praktyce parlamentarnej zwyczajowe zasady organizowania się oraz funkcjonowania opozycji, były automatycznie recypowane do ustroju politycznego innych państw parlamentarnej demokracji. W poszczególnych państwach proces kształtowania się i legitymizacji opozycji parlamentarnej, dokonujący się najczęściej w wyniku oddziaływania czynników o uniwersalnym charakterze i tym samym nawiązujący mniej lub bardziej wyraźnie do historycznych okoliczności narodzin opozycji w parlamencie angielskim, posiadał bowiem zawsze także określone cechy indywidualne, które każdorazowo uzależnione były od specyficznych dla danego państwa warunków politycznych i prawnoustrojowych. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę całokształt przesłanek składających się na genezę instytucji opozycji parlamentarnej, to stosunkowo łatwo możemy wskazać te spośród nich, które miały walor ogólniejszy i wywarły decydujący wpływ na pojawienie się w ciałach przedstawicielskich zorganizowanej opozycji politycznej⁵³.

50 Nieformalnym przywódcą opozycji w parlamencie brytyjskim stawał się wtedy najczęściej premier poprzedniego rządu. Przykładem tego może być m.in. Robert Peel, pełniący funkcję premiera konserwatywnego rządu w latach 1834–1835, który przez następnych 6 lat był przywódcą opozycji, by wreszcie w 1841 r. stanąć ponownie na czele rządu.

51 Zob. S. Gebethner, *Rząd i opozycja...*, s. 21.

52 Nieco wcześniej, na oznaczenie opozycji parlamentarnej zaczęto stosować w oficjalnym obiegu formułę: Opozycja Jego Królewskiej Mości (*His Majesty Opposition*). Formuły tej po raz pierwszy użył w 1826 r. na forum brytyjskiej Izby Gmin poseł Cam Hobhouse. Zob. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 13.

53 Z tego też względu zostały one uznane przez doktrynę jako czynniki o uniwersalnym charakterze. Zob. m.in. G. Ionescu, J. De Madariaga, *Opposition. Past and Present of a Political Institutions*, London 1968, s. 71 i nast. W polskiej literaturze prawnoustrojowej na przesłanki te wskazuje E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 13 i nast.

Pierwszym czynnikiem, który posiadał bez wątpienia rozstrzygające znaczenie dla narodzin i późniejszej ewolucji opozycji parlamentarnej, było ukształtowanie się pluralistycznej organizacji społeczeństwa. Dopiero w warunkach pogłębiającego się pluralizmu społeczno-politycznego powstały bowiem możliwości w miarę nieskrępowanego wyrażania istotnie zróżnicowanych programów, opinii i interesów poszczególnych grup oraz organizacji społecznych. Wiązało się to jednocześnie z zagwarantowaniem pewnego minimum praw i wolności obywatelskich, a przede wszystkim prawa głoszenia różnych idei i poglądów oraz swobody wyboru określonego systemu wartości. Szczególnie istotnym przejawem pluralizmu stała się zarazem możliwość podejmowania działalności opozycyjnej przez najbardziej aktywną politycznie część społeczeństwa, obejmującej w głównej mierze zgłaszanie pod adresem elit rządzących propozycji alternatywnych rozwiązań oraz krytykę i kwestionowanie podejmowanych przez nie decyzji⁵⁴. Artykulacja w ramach pluralistycznego społeczeństwa istotnie zróżnicowanych interesów określonych grup społecznych oraz prezentowanie postaw opozycyjnych, stały się przy tym od samego początku możliwe przede wszystkim na forum najwyższego organu przedstawicielskiego, co w oczywisty sposób sprzyjało organizowaniu się opozycji parlamentarnej.

Równie istotne znaczenie dla ukształtowania się tej postaci opozycji politycznej było odrzucenie koncepcji stanowej reprezentacji w parlamencie, która miała zastosowanie od chwili narodzin parlamentaryzmu. Zostaje ona zastąpiona całkowicie zmienionymi, opartymi na nowych zasadach formami przedstawicielstwa. Ich istota sprowadzała się przede wszystkim do wprowadzenia bezpośrednich wyborów parlamentarnych⁵⁵ oraz wykształcenia się i upowszechnienia konstrukcji wolnego mandatu przedstawicielskiego. Nie mniejsze znaczenie miało również poszerzenie zakresu kompetencji parlamentu, a zwłaszcza kategorii spraw, które mogły być rozstrzygane wyłącznie za jego zgodą. W pierwszej kolejności odnosiły się one do sfery ustawodawczej, później zaś związane były także z realizacją funkcji kontrolnej. Wynikiem tego było zagwarantowanie instytucjom przedstawicielskim znaczącej roli w systemie organów państwowych. Tym samym parlament mógł już coraz skuteczniej zajmować opozycyjną postawę wobec monarchy oraz realizowanych przez niego prerogatyw. Doprowadza to z biegiem czasu do ukształtowania się systemu rządów parlamentarnych, a w jego ramach opozycji w stosunku do rządu i wspierającej go większości deputowanych w parlamencie.

54 Zob. m.in. W. Steffani, *Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie and Praxis*, Opladen 1980, s. 15 i nast. W polskiej literaturze problematyce pluralizmu politycznego najwięcej uwagi poświęcił S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1980.

55 Ważne znaczenie miało przy tym także coraz szersze zastosowanie w praktyce zasad powszechności i równości prawa wyborczego.

Kolejnym czynnikiem, wyraźnie sprzyjającym wykształceniu się opozycji parlamentarnej, było zerwanie z fikcją jednomyślności przy podejmowaniu decyzji przez instytucje przedstawicielskie i zastąpienie jej formułą większości⁵⁶. Uznanie stanowiska większości, wyrażonego w akcie głosowania, jako wiążącej ostatecznie decyzji parlamentu,⁵⁷ prowadziło w konsekwencji do coraz bardziej dostrzegalnego respektowania przez tę większość praw i interesów parlamentarnej mniejszości. Wcześniej nie było to możliwe, gdyż stosowanie zasady jednomyślności całkowicie wykluczało akceptację praw mniejszości do prezentowania własnego stanowiska na forum narodowego przedstawicielstwa. Wobec tego, dopiero po odrzuceniu tej formuły, powstały warunki umożliwiające skuteczniejszą ochronę praw mniejszości parlamentarnej i tym samym gwarantujące jej określone miejsce w strukturze parlamentu. Faktycznie więc, ochrona praw mniejszości stała się „integralnym elementem reguły większości”⁵⁸.

Wyodrębnieniu się i stopniowej ewolucji opozycji parlamentarnej sprzyjała też bez wątpienia coraz bardziej wyraźna krystalizacja podziałów politycznych wewnątrz parlamentu. Były to najpierw różnego rodzaju koterie parlamentarne, następnie ugrupowania polityczne o charakterze klubowym, wreszcie zaś zorganizowane partie polityczne. Szczególne znaczenie miało w tym wypadku pojawienie się organizacji klubowych, gdyż dopiero w ich działalności dostrzec można wzrastającą rolę założeń ideowych oraz programu politycznego. Tym samym kluby miały już stosunkowo łatwe do określenia oblicze polityczne. Tworzyły one jednocześnie zaczątki późniejszych frakcji parlamentarnych, choć wtedy jeszcze najczęściej bez należytej dyscypliny organizacyjnej⁵⁹. Postawę organizacji klubowych oraz pierwszych partii politycznych cechowała wówczas daleko idąca lojalność wobec podstawowych założeń istniejącego systemu politycznego⁶⁰, co umożliwiało im prowadzenie w miarę nieskrępowanej działalności na forum parlamentu. Wydaje się nawet wielce prawdopodobne, że „w owym okresie dla panujących wygodniejszy był parlament wewnętrznie podzielony, aniżeli parlament jednolity i opozycyjny

56 Stosowanie formuły większości dopuszczał już Rousseau, chociaż w dalszym ciągu był on zdecydowanym zwolennikiem jednomyślności w podejmowaniu decyzji o zasadniczym znaczeniu dla państwa. Stał on na stanowisku, że „im donioślejsze i poważniejsze są obrady, tym bardziej zdanie biorące górę powinno się zbliżyć do jednomyślności”, natomiast „im większego pośpiechu wymaga omawiana sprawa, tym bardziej powinno się ścieśniać różnice przepisanej co do podziału głosów; w obradach, które trzeba kończyć natychmiast, przewaga jednego głosu musi wystarczyć. Pierwsza zasada wydaje się odpowiedniejsza dla ustaw, druga dla załatwiania spraw bieżących” (J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Warszawa 1966, s. 128).

57 Stosowanie zasady większości w podejmowaniu decyzji uznawane jest przy tym za jeden z podstawowych wyznaczników demokratycznego systemu rządów. Tak też traktuje ją m.in. R. Dahl, *Demokracja...*, s. 191 i nast.

58 E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 14.

59 Por. M. Sobolewski, *Partie...*, s. 70.

60 Programowe zróżnicowanie ówczesnych ugrupowań politycznych nie wykraczało jednak w żadnym wypadku poza ramy uznawanych w określonych okolicznościach wartości i zasad ustrojowych oraz ideowo-politycznych. Zob. K. Grzybowski, *Instytucjonalizacja partii politycznych*, Zesz. Naukowe UJ, Prace z Nauk Politycznych 1972, z. 3, s. 36 i nast.

jako całość wobec władzy królewskiej”⁶¹. Efektem tego było nawet tolerowanie kontestatorskiej i opozycyjnej postawy części parlamentarnych ugrupowań politycznych w stosunku do działań podejmowanych przez większość parlamentarną.

Nie mniej istotnym czynnikiem było ukształtowanie się w strukturze naczelnych organów państwa dwuczłonowej egzekutywy. Dopóki władza wykonawcza była jednolita, zaś podejmowanie decyzji w sprawach o zasadniczym znaczeniu leżało wyłącznie w gestii suwerennego monarchy, dopóty nie mogło być też mowy o jakiegokolwiek formie politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem. Warunki ku temu powstały dopiero wtedy, gdy nastąpiło wyraźne wyodrębnienie się rządu jako drugiego, obok głowy państwa, organu władzy wykonawczej⁶². W wyniku ścisłego powiązania rządu z parlamentem zaistniały też realne możliwości poddania tego organu władzy wykonawczej określonym regułom odpowiedzialności parlamentarnej. Tym samym dalsza egzystencja rządu miała być każdorazowo uzależniona od skali poparcia dla jego polityki ze strony większości w parlamencie. Logiczną konsekwencją zastosowania w praktyce formuły, że rząd powinien zawsze cieszyć się zaufaniem większości parlamentarnej, musiał być podział parlamentu i pojawienie się w jego składzie trwałej, opozycyjnej mniejszości.

Nie ulega wątpliwości, że zaprezentowane tutaj podstawowe przesłanki polityczno-ustrojowe, składające się na genezę opozycji parlamentarnej, mimo wyraźnego nawiązania do brytyjskiego procesu legitymizacji tej formy opozycji politycznej, znalazły w praktyce bardziej uniwersalne zastosowanie. Odnajdujemy je zarówno w państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, gdzie historyczny proces kształtowania się opozycji w parlamencie był najbardziej zbliżony do wzorca angielskiego, jak też w innych, najbardziej znanych i najczęściej występujących systemach prawnoustrojowych. Późniejsza ewolucja instytucji opozycji parlamentarnej przebiegała już z reguły w bardziej zindywidualizowanych warunkach, na co decydujący wpływ miało ukształtowanie się w poszczególnych państwach określonego modelu organizacji władz publicznych. Wykształcenie się i stopniowa legitymizacja opozycji parlamentarnej w systemach demokratycznych, nie doprowadziły jednak od razu do jej instytucjonalizacji, która stała się faktem znacznie później i to w bardzo zróżnicowanym zakresie.

61 E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 14.

62 Zob. m.in. R. Baran, *Impeachment a początki odpowiedzialności politycznej ministrów w Anglii*, Zesz. Nauk. UJ, Prace Prawnicze 1971, z. 51, s. 7 i nast. Szerzej o genezie i założeniach odpowiedzialności politycznej rządu oraz ministrów przed parlamentem zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 20 i nast.

3. Formy instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej

Terminu „instytucjonalizacja opozycji”, podobnie zresztą jak pojęcia „instytucjonalizacja partii politycznych”⁶³, używa się w opracowaniach naukowych w dwóch znaczeniach: politycznym oraz prawnoustrojowym. Instytucjonalizacja opozycji – w znaczeniu politycznym – ma bardziej ogólny charakter i sprowadza się w zasadzie do traktowania opozycji jako immanentnej części składowej każdego demokratycznego systemu politycznego⁶⁴. Jej instytucjonalizacja w znaczeniu prawnoustrojowym, polega natomiast na określeniu roli opozycji w przepisach konstytucji lub innych aktów prawnych, regulujących kształt oraz funkcjonowanie podstawowych instytucji ustrojowych.

Polityczna instytucjonalizacja opozycji nie ogranicza się jedynie do akceptacji w ramach określonego systemu politycznego postaw kontestatorskich wobec tych wartości ideowo-politycznych, które znajdują swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w programie i działaniach rządu oraz tworzących go partii politycznych. Faktycznie bowiem dany system polityczny kreuje także pośrednio określone warunki prawnoustrojowe, których celem jest – oparta na zasadzie względnej równości szans i parlamentarnej regule większości – rotacja partii politycznych tworzących rząd i sprawujących władzę w państwie⁶⁵. Dlatego też w doktrynie wyrażany jest pogląd, że w liberalno-demokratycznym systemie rządów parlamentarnych opozycja nie jest przypadkowym związkiem niezadowolonych z rządu i dążących do jego zmiany, lecz integralnym elementem procesu kształtowania woli państwowej, tak samo niezbędnym jak rząd i tworzące go partie polityczne⁶⁶.

Ta forma instytucjonalizacji opozycji politycznej, w tym również opozycji parlamentarnej, znajduje swoje podstawy przede wszystkim w przyjętych w danym państwie zasadach ustroju politycznego, a zwłaszcza w zasadzie suwerenności narodu oraz, związanej z nią nierozdzielnie, zasadzie rządów przedstawicielskich. Wynika ona także w sposób pośredni z konstytucyjnego katalogu podstawowych praw i wolności politycznych obywateli. Szczególne znaczenie posiada w tym wypadku wolność tworzenia wszelkiego rodzaju stowarzyszeń oraz partii politycznych, dzięki czemu zagwarantowana zostaje możliwość prezentacji na forum

publicznym zróżnicowanych poglądów i opinii. Tym samym z prawnoustrojowej zasady pluralizmu politycznego, możemy stosunkowo łatwo wyprowadzić dopuszczalność podejmowania w jej ramach działań o charakterze opozycyjnym. Politycznemu uznaniu opozycji służą ponadto te rozwiązania prawne zastosowane w systemie wyborczym, które gwarantują wszystkim partiom politycznym warunki konkurencyjnej walki politycznej o mandaty przedstawicielskie w parlamencie.

Specyficzną i mającą coraz szersze zastosowanie formą politycznej instytucjonalizacji opozycji, jest zagwarantowanie szczególnych praw mniejszości. Do tej pośredniej postaci instytucjonalizacji opozycji zalicza się rozwiązania prawne, które nie posługują się, co prawda, terminem „opozycja”, ale kształtują określony system gwarancji praw mniejszości, wykorzystywany również przez opozycję parlamentarną, będącą *de facto* jedną z postaci mniejszości. Zagwarantowane w taki sposób prawa mniejszości „są oparte na powszechnie uznanej w państwach demokratycznych zasadzie, że każda legalna władza jest ograniczona nie tylko pod względem czasowym, ale także siłą konieczności, władzą ograniczoną przez prawa mniejszości”⁶⁷. Taka formuła instytucjonalizacji opozycji politycznej w parlamencie, znajduje zastosowanie przede wszystkim w uchwalanych przez poszczególne parlamenty własnych regulaminach, gdzie zazwyczaj termin „opozycja” jest zastępowany określeniem praw mniejszości parlamentarnych.

W związku z tym należy jednak podkreślić, że normy ustawowe lub regulaminowe, które gwarantują prawa mniejszości w parlamencie, zawierają z reguły sformułowania na tyle ogólne, iż określone w nich prawa nie mogą być utożsamiane z prawami opozycji parlamentarnej. Prawa te zagwarantowane są bowiem wszystkim deputowanym, niezależnie od ich przynależności frakcyjnej oraz każdej grupie parlamentarnej bez względu na to, jaki jest jej aktualny stosunek wobec rządu i wspierającej go większości w parlamencie. Nie można jednocześnie pominąć faktu, że już samo pojęcie mniejszości parlamentarnej jest w ramach każdego systemu rządów parlamentarnych i najczęściej istotnie podzielonej opozycji w parlamencie, trudne do sprecyzowania⁶⁸. Oznacza to, że może być ono odnoszone zarówno do całej i zróżnicowanej pod względem politycznym opozycji, jak też do jej poszczególnych i wyodrębnionych struktur organizacyjnych. Z reguły jednak jedną z konstytutywnych cech opozycji parlamentarnej, jest jej mniejszościowy charakter⁶⁹, wobec czego każdej frakcji opozycyjnej w parlamencie przysługiwać powinny faktycznie

63 Zob. W. Skrzydło, K.A. Wojtaszczyk, *Instytucjonalizacja partii politycznych w państwach demokracji parlamentarnej*, Warszawa 1989, s. 7 i nast. Por. też S. Bożyk, *Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych*, (w:) *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, pod red. A. Jamroza i S. Bożyka, Białystok 2006, s. 98 i nast.

64 W doktrynie podkreśla się, że dla uznania opozycji decydujące znaczenie miała akceptacja podstawowych zasad ustrojowych państwa przez partie polityczne. Dopóki istnienie opozycji traktowane było jako potencjalne zagrożenie dla stabilności systemu ustrojowego, dopóty polityczne uznanie opozycji napotykało na bardzo poważne trudności. Por. K. Grzybowski, *Instytucjonalizacja...*, s. 10 i nast.

65 Zob. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 16–17.

66 Por. C. Schmid, *Die Opposition als Staatseinrichtung*, (w:) *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. H.G. Schumanna, Darmstadt 1976, s. 54.

67 E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 17.

68 Na fakt, iż pojęcia „opozycja” i „mniejszość” nie są tożsame, zwraca się uwagę w doktrynie od dawna, co widoczne jest zwłaszcza we włoskiej literaturze prawnoustrojowej. Pisze o tym Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 114 i nast.

69 Niekiedy jednak ugrupowania opozycyjne w parlamencie tworzą faktycznie większość, czego typowym przykładem może być stosowana od dawna praktyka ustrojowa państw skandynawskich. Zob. M. Grzybowski, *Państwa nordyckie*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 129 i nast.

wszystkie prawa mniejszości. Dlatego też wydaje się całkowicie uzasadnione traktowanie regulaminowych gwarancji praw mniejszości jako pośredniej formy instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej⁷⁰.

Zaprezentowana wyżej kategoria pośredniej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, która wyprowadzana jest z podstawowych założeń ustroju politycznego bądź też z bardzo ogólnych regulacji prawnych, zawartych głównie w regulaminach parlamentarnych, należy we współczesnych systemach prawnoustrojowych do najczęściej spotykanych form instytucjonalizacji opozycji. Dotychczasowa praktyka państw demokratycznych świadczy przy tym niezbicie, że tego typu instytucjonalizacja jest całkowicie wystarczająca dla zagwarantowania prawa do opozycji. Odnosi się to w zasadniczym stopniu do opozycji parlamentarnej, ale także do innych postaci opozycji, włączając w to niejednokrotnie również opozycję antysystemową. Nie można ponadto pominąć faktu, iż instytucjonalizacja opozycji politycznej, nawet w formie pośredniej, uznawana jest w każdym wypadku jako istotny czynnik przesądzający o ewolucyjnej drodze przeobrażeń demokratycznych systemów politycznych⁷¹.

Bez wątpienia, dużo większe znaczenie posiada bezpośrednia, prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej, bowiem w każdym przypadku zastosowania takiego rozwiązania, określone prawa lub przywileje opozycji w parlamencie wynikają jednoznacznie z konkretnych regulacji prawnych. Ta postać instytucjonalizacji opozycji, której geneza sięga początków minionego stulecia, nie znalazła jednak jak dotąd szerszego wykorzystania⁷². Określenie w przepisach prawa statusu, zasad działalności oraz roli opozycji parlamentarnej, jest więc faktycznie rozwiązaniem spotykanym współcześnie niezmiernie rzadko i nie jest to w żadnym wypadku uwarunkowane charakterem istniejącego w danym państwie systemu politycznego. Uwaga ta odnosi się w szczególności do aktów rangi konstytucyjnej, ale dotyczy również unormowań zawartych w aktach ustawodawczych oraz w regulaminach parlamentarnych.

Pojawienie się pierwszych, bezpośrednich regulacji statusu prawnego opozycji, nie było powiązane z prawną instytucjonalizacją partii politycznych, bowiem określenie roli partii w przepisach prawa miało miejsce w późniejszym okresie. Regulacje prawne odnoszące się do partii politycznych, wprowadzono w wielu państwach,

najczęściej po długotrwałych i zaciętych sporach co do zasad, zakresu i charakteru instytucjonalizacji⁷³, dopiero po II wojnie światowej. Szczególne znaczenie miała w tym wypadku konstytucjonalizacja partii politycznych, głównie poprzez wprowadzenie zasady wolności tworzenia partii oraz wyliczenie ich podstawowych funkcji. W takim ujęciu rolę partii politycznych określiły między innymi ustawy zasadnicze RFN, Włoch, Francji, Szwecji, Hiszpanii⁷⁴. Jeszcze nowszym zjawiskiem było ujęcie roli partii w ustawodawstwie zwykłym, gdyż pierwsze ustawy o partiach politycznych uchwalone zostały dopiero w końcu lat sześćdziesiątych minionego stulecia⁷⁵. Ustawy tego typu regulują z reguły szczegółowo różne aspekty organizacji i funkcjonowania partii politycznych, nie różnicując przy tym najczęściej ich statusu prawnego w zależności od tego, jaką faktycznie rolę (partii rządzącej czy też partii opozycyjnej) pełnią one w danym systemie politycznym. Prawna instytucjonalizacja partii politycznych we współczesnych systemach ustrojowych jest więc w rzeczywistości znacznie bardziej rozbudowana, aniżeli formalne, w drodze określonej regulacji prawnej, uznanie opozycji politycznej w parlamencie.

Po raz pierwszy prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej znalazła zastosowanie w ustawodawstwie z 1905 r., regulującym ustrój wewnętrzny oraz zasady funkcjonowania parlamentu federalnego w Kanadzie. Przybrała ona postać określonej podstawy prawnej do otrzymywania specjalnego wynagrodzenia przez przywódcę opozycji w izbie niższej parlamentu (Izbie Gmin)⁷⁶. W późniejszych latach podobne rozwiązanie wprowadzono do prawa parlamentarnego w kilku innych dominiach brytyjskich. Uczyniła to między innymi Australia, gdzie w 1920 r. parlament federalny, w drodze odrębnego aktu ustawodawczego, przyjął zasadę wypłacania ze środków budżetowych stałego uposażenia przywódcom opozycji w Izbie Reprezentantów i Senacie⁷⁷. Na modelu kanadyjskim wzorowane było również powszechnie znane rozwiązanie angielskie, które wprowadziła ustawa z 1937 r. o Ministrach Korony⁷⁸. Szczególne znaczenie tego rozwiązania wynikało

73 Zob. m.in. P. Winczorek, *Formy regulacji prawnej działalności partii politycznych w niektórych państwach burżuazyjnych*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 12, s. 977 i nast. oraz J. Zakrzewska, *Status prawny partii politycznych Europy Zachodniej*, „Państwo i Prawo”, 1974, z. 2, s. 45 i nast.

74 W konstytucjach praktycznie wszystkich państw realnego socjalizmu zapisana została natomiast zasada kierowniczej (przewodniej) roli partii komunistycznej, traktowana wtedy w ramach tego systemu ustrojowego jako jedna z podstawowych zasad ustroju politycznego. Zob. m.in. W. Skrzydło, *Przewodnia rola PZPR i jej wyraz w Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 4, s. 7 i nast.

75 Pierwszą z nich była zachodnioniemiecka ustawa o partiach politycznych z 24 lipca 1967 r. Szczegółowej analizie przepisów tej ustawy w polskiej literaturze prawnoustrojowej dokonał L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1975, s. 86 i nast.

76 Zob. M. Grzybowski, *Parlament Kanady*, Warszawa 1994, s. 24.

77 Zob. m.in. J.R. Nethercote, *The Office of the Leader of the Opposition in the House of Representatives*, Sydney 1973, s. 39 i nast. Szerzej o formach instytucjonalizacji opozycji w Australii zob. G.S. Reid, M. Forrest, *Australia's Commonwealth Parliament 1901–1988*, Melbourne 1989, s. 47–83.

78 *The Ministers of the Crown Act*. Polskie tłumaczenie tekstu tej ustawy, dokonane przez S. Gebethnera, znajduje się w zbiorze *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1970, s. 52–55.

70 Por. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 18.

71 Widoczne jest to bardzo wyraźnie na przykładzie państw postkomunistycznych po 1989 r. W związku z tym stawiane jest jednak niekiedy pytanie, dlaczego kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które wkraczały wtedy na drogę przemian demokratycznych, nie były w stanie twórczo rozwinąć standardu instytucjonalizacji opozycji, tak jak uczyniły to w niedalekiej przeszłości inne kraje odchodzące od systemu rządów autorytarnych (Hiszpania, Portugalia). Por. Z. Machelski, *Ustrojowe...*, s. 22.

72 Zob. S. Giulij, *Le statut...*, s. 28 i nast. Autorka zwraca uwagę na fakt, że jeszcze w latach siedemdziesiątych XX w., prawna instytucjonalizacja opozycji miała zastosowanie jedynie w 6 państwach (Wielka Brytania, Kanada, Malta, Pakistan, Bangladesz, Republika Południowej Afryki).

przede wszystkim z faktu, że na mocy art. 5 tej ustawy nastąpiło prawne uznanie instytucji lidera opozycji. Przepis ten, co było zresztą głównym jego celem, zagwarantował jednocześnie przywódcy opozycji w parlamencie stałe uposażenie z budżetu państwa i prawo do emerytury.

Nie mniej istotne znaczenie posiadał również przepis art. 10 brytyjskiej ustawy o Ministrach Korony. W treści tego zapisu sprecyzowane zostało bowiem pojęcie lidera opozycji, choć można też chyba przyjąć, iż była to zarazem pierwsza legalna definicja opozycji parlamentarnej⁷⁹. Przepis art. 10 stwierdził jednoznacznie, że liderem opozycji jest poseł do Izby Gmin, będący w danej chwili przywódcą tej partii, która „pozostając w opozycji do Rządu Jej Królewskiej Mości dysponuje największą liczebnie siłą w tejże Izbie”. Wynika stąd, iż rolę partii opozycyjnej może pełnić faktycznie jedynie ta partia, która dysponuje największą liczbą mandatów w Izbie Gmin, wśród partii zajmujących opozycyjną postawę wobec rządzącej partii politycznej. Wszystkie pozostałe partie, posiadające swoich reprezentantów w izbie niższej brytyjskiego parlamentu i pozostające w opozycji do większości rządowej, nie tworzą więc oficjalnej opozycji JKM, gdyż obowiązujące reguły prawne funkcję taką wyznaczają wyłącznie jednej, najsilniejszej partii opozycyjnej⁸⁰. Oznacza to w praktyce, że jedynie ta partia może tworzyć „gabinet cieni” i stanowić znaczącą przeciwwagę dla rządzącej partii.

Taki model bezpośredniej, prawnej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, jaki wprowadzono w Wielkiej Brytanii i dominiach wchodzących w skład Wspólnoty Narodów, nie znalazł jak dotąd szerszego zastosowania w innych systemach prawnoustrojowych. Jednym z nielicznych przykładów wykorzystania tej formy instytucjonalizacji poza systemem anglosaskim, są bez wątpienia regulacje prawne przyjęte na szczeblu krajowym w dwóch landach RFN. W sierpniu 1947 r., a więc jeszcze przed formalnym utworzeniem RFN, uchwałą parlamentu krajowego Szlezwika-Holsztynu przyznano przywódcy opozycji dodatkową comiesięczną dietę poselską. Z kolei, w grudniu 1960 r. podobne rozwiązanie wprowadził parlament krajowy Nadrenii-Palatynatu w ustawie o dietach poselskich, która przyznawała dietę w podwójnej wysokości dla przywódcy najsilniejszej frakcji opozycyjnej w tym parlamencie⁸¹.

Nie ulega wątpliwości, że dla instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej decydujące znaczenie miałoby w każdym wypadku określenie jej statusu w przepisach ustawy zasadniczej. Obecnie jednak jedynym państwem, gdzie nastąpiła konstytu-

cyjnalizacja opozycji w skali ogólnopaństwowej, jest Portugalia. Konstytucja portugalska z 1976 r. w art. 114 ust. 2 przyjmuje w tej kwestii generalną zasadę w stwierdzeniu: „Uznaje się prawo mniejszości do opozycji demokratycznej, na zasadach przewidzianych w Konstytucji i w ustawie”⁸². Przepis ten ma więc zastosowanie zarówno wobec opozycji parlamentarnej, jak też w stosunku do ugrupowań opozycyjnych nieposiadających swojej reprezentacji w parlamencie. Wyłącznie opozycji parlamentarnej dotyczy natomiast przepis art. 114 ust. 3, który stanowi: „Partie polityczne reprezentowane w Zgromadzeniu Republiki, które nie wchodzą w skład Rządu, korzystają w szczególności z prawa do uzyskiwania regularnie i bezpośrednio od Rządu informacji o rozwoju spraw o znaczeniu publicznym”⁸³. Warto przy tym podkreślić, że prawo do demokratycznej opozycji traktowane jest w Portugalii w kategorii relatywnie niezmiennej zasady konstytucyjnej. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 288 ustawy zasadniczej, który stwierdza wyraźnie, iż ustawy o zmianie konstytucji muszą respektować „pluralizm poglądów organizacji politycznej, w tym partii politycznych oraz prawo do demokratycznej opozycji”⁸⁴.

Istotnym uprawnieniem ugrupowań opozycyjnych w parlamencie portugalskim jest ich prawo do samodzielnego określania porządku obrad części posiedzeń Zgromadzenia Republiki. W tej sprawie art. 176 ust. 3 konstytucji stanowi: „Wszystkie kluby parlamentarne mają prawo do ustalania porządku dziennego pewnej liczby posiedzeń, zgodnie z kryterium określonym w Regulaminie i przy uwzględnieniu stanowiska partii mniejszościowych oraz partii niewchodzących w skład Rządu”. Przepisy ustawy zasadniczej zagwarantowały też partiom opozycyjnym prawo do określonego czasu antenowego w publicznym radiu i telewizji, co umożliwia im korzystanie z konstytucyjnego prawa do odpowiedzi i repliki w środkach masowego przekazu na oświadczenia polityczne rządu. Ponadto w art. 180 ust. 2 niezwykle szeroko, jak na regulację w normach rangi konstytucyjnej, potraktowane zostały prawa frakcji parlamentarnych. Zaliczono do nich między innymi: proporcjonalne w stosunku do liczby członków, przedstawicielstwo frakcji w komisjach parlamentarnych, inicjowanie w każdej sesji parlamentu dwóch debat parlamentarnych w sprawach polityki ogólnej lub polityki w określonej dziedzinie, inicjowanie debat z udziałem rządu nad aktualnymi i pilnymi sprawami o znaczeniu publicznym, prawo żądania zwołania Zgromadzenia Republiki, żądanie utworzenia parlamentarnych komisji śledczych, zgłaszanie wniosku o odrzucenie programu działania rządu, występowanie z wnioskami o uchwalenie rządowi wotum nieufności.

79 Por. A. Zięba, *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9, s. 74.

80 Por. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 19.

81 Zob. H.P. Schneider, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main 1974, s. 275 i nast.

82 Zob. *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Warszawa 2000.

83 W art. 114 ust. 3 analogiczne prawo zagwarantowane zostało także partiom politycznym, reprezentowanym w regionalnych zgromadzeniach ustawodawczych oraz we wszystkich innych zgromadzeniach pochodzących z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

84 Uznanie praw opozycji traktowane jest przy tym jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego. Zob. A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 24.

Zawarta w art. 114 konstytucji zapowiedź ustawowej regulacji statusu opozycji doczekała się bardzo szybko realizacji w drodze określonych decyzji ustawodawczych parlamentu. W dniu 5 sierpnia 1977 r. parlament uchwała ustawę o statusie prawnym opozycji, natomiast 5 września 1986 r. ustawę o gwarancji prawnej repliki politycznej partii opozycyjnych⁸⁵. Prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej w Portugalii nie ogranicza się więc do nader rozbudowanej w tej materii regulacji konstytucyjnej, ale obejmuje również odnoszące się bezpośrednio do opozycji akty ustawodawcze, które precyzują zasady określone w przepisach konstytucji. Jeśli dodamy do tego jeszcze rozbudowane unormowania regulaminowe, to okaże się, że Portugalia wyprzedziła zdecydowanie inne państwa pod względem zakresu prawnej regulacji statusu opozycji parlamentarnej.

Prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej w aktach rangi konstytucyjnej pojawia się również w RFN, ale zamyka się ona wyłącznie w ramach konstytucji poszczególnych landów niemieckich. Na szczeblu federalnym zarówno bońska ustawa zasadnicza z 23 maja 1949 r., jak też regulaminy obu izb parlamentu (Bundestagu i Bundesratu) nie posługują się w ogóle pojęciem opozycji parlamentarnej⁸⁶. Jedynym federalnym aktem ustawodawczym, używającym terminu „opozycja”, jest art. 92 kodeksu karnego z 1968 r., w którym przewidziana została prawnokarna ochrona prawa do opozycji w parlamencie⁸⁷. Należy tu jednak zwrócić uwagę na fakt, że zapisane w kodeksie karnym „prawo do tworzenia i uprawiania parlamentarnej opozycji”, które nie zostało sformułowane wprost w treści ustawy zasadniczej, na poziomie tej ustawy zwykłej zrównano pod względem ochrony prawnej z innymi podstawowymi zasadami konstytucyjnego ustroju RFN. Z faktu tego nie należy wyciągać wniosku, że kodeks karny podniósł prawo do opozycji do rangi zasady konstytucyjnej. Ustawodawca stwierdził bowiem jednoznacznie, iż jedynie w świetle owej ustawy zalicza się do podstawowych zasad konstytucji kwestie wyliczone w art. 92 kodeksu karnego. Chodzi tu więc wyłącznie o ochronę prawną, niemniej jednak dla statusu prawnego opozycji parlamentarnej na szczeblu federalnym, posiada to nader istotne znaczenie⁸⁸.

Konstytucyjna regulacja statusu opozycji parlamentarnej na szczeblu krajowym pojawiła się po raz pierwszy w konstytucji Badenii z 22 maja 1947 r. Jej art. 120 zawierał takie sformułowania, które oznaczały zerwanie z angielskim modelem bez-

85 Zob. K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 33.

86 Na szczeblu federacji, prawnoustrojową podstawę istnienia opozycji stworzyło dopiero orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który prawo do tworzenia oraz uprawiania opozycji wyprowadził z określonych przepisów ustawy zasadniczej.

87 Por. K. Complak, *Opozycja...*, s. 30.

88 Zob. E. Zwierzchowski, *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec*, (w:) *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Dżysławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 248.

pośredniego prawnego uznania opozycji⁸⁹. Status opozycji unormowany został bowiem w kontekście roli i form działalności partii politycznych oraz ich stosunku do konstytucyjnych zasad funkcjonowania aparatu państwowego. Zapis ten obowiązywał jedynie cztery lata, gdyż konstytucja Badenii została uchylona w 1951 r., co nastąpiło wraz z przyłączeniem tego landu do Badenii–Wirtembergii.

Na kolejną regulację statusu prawnego opozycji parlamentarnej w konstytucji krajowej, trzeba było czekać ponad 20 lat. Unormowanie to znalazło się w art. 23a konstytucji Hamburga, który wprowadzony został do jej tekstu w drodze nowelizacji z 18 lutego 1971 r. Przepis ten był faktycznie pierwszą próbą konstytucjonalizacji opozycji w szerokim, prawnoustrojowym ujęciu tej problematyki. Umieszczone w nim zostały dwa sformułowania, określające generalnie istotę i rolę opozycji w parlamencie: 1) „opozycja stanowi istotną część składową demokracji parlamentarnej” (art. 23a ust. 1), 2) „zadaniem opozycji jest publiczna krytyka programu rządowego” oraz „tworzenie politycznej alternatywy wobec rządowej większości” (art. 23a ust. 2)⁹⁰.

Taki model konstytucyjnej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, najczęściej jednak w mniej lub bardziej zmodyfikowanej postaci, przyjęły na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku również inne landy niemieckie. Konstytucyjny status opozycji w parlamentach krajowych określa aktualnie już 10 krajowych ustaw zasadniczych. Wśród najnowszych rozwiązań prawnych zwrócić należy przede wszystkim uwagę na wprowadzony w 1989 r. zapis art. 12 ust. 1 konstytucji Szlezwika–Holsztynu, przyznający opozycji prawo do „politycznej równości szans” (*politische Chancengleichheit*)⁹¹. Formuła ta zrobiła swoistą karierę, albowiem przyjęły ją w takim kształcie wszystkie późniejsze regulacje konstytucyjne na szczeblu krajowym⁹². W nowych unormowaniach konstytucyjnych widoczne jest także nawiązywanie do modelu brytyjskiego, o czym może świadczyć zapisana w art. 12 ust. 2 konstytucji Szlezwika–Holsztynu definicja przywódcy opozycji w parlamencie.

Ze względu na różnorodność form i zasad politycznej oraz prawnej instytucjonalizacji opozycji na poziomie federalnym i krajowym, pojawiła się całkowicie uzasadniona teza, że RFN jest w tej chwili „swoistym laboratorium, w którym kształtują się i weryfikują modelowe standardy konstytucyjnej instytucjonalizacji opozycji”⁹³. Standardy te nie znajdują jednak szerszego zastosowania, albowiem

89 Por. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 20.

90 Korzystam z tekstu konstytucji Hamburga zamieszczonego w zbiorze *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, München 1991, s. 214–251.

91 Zob. *Verfassungen...*, s. 436.

92 Przeglądu regulacji prawnych statusu opozycji parlamentarnej w landach RFN dokonuje E. Zwierzchowski, *Instytucjonalizacja...*, s. 250 i nast.

93 Tamże, s. 259.

prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej w normach rangi konstytucyjnej należy we współczesnych systemach prawnoustrojowych do wyjątków. Podobnie ocenić można także zakres instytucjonalizacji opozycji na poziomie ustawodawstwa zwykłego, gdzie jednak pewne odniesienia do statusu prawnego opozycji parlamentarnej posiadają z reguły także niektóre orzeczenia trybunałów konstytucyjnych. W konsekwencji, najbardziej rozbudowaną regulację statusu opozycji w parlamencie zawierają wszędzie regulaminy parlamentarne.

4. Modele oraz funkcje opozycji parlamentarnej

W doktrynie wyróżnia się dwa podstawowe sposoby pojmowania oraz kształtowania stosunków między większością i opozycją parlamentarną: 1) model konfrontacyjny, nazywany też konkurencyjnym, 2) model koncyliacyjny (kompromisowy)⁹⁴. To umowne rozróżnienie dwóch przeciwstawnych modeli opozycji, nie bierze bynajmniej pod uwagę faktycznego zróżnicowania jej statusu prawnego, czy nawet politycznego. Podstawę takiego podziału stanowi bowiem w głównej mierze ukształtowany w praktyce polityczno–ustrojowej poszczególnych państw określony rodzaj strategii politycznych działań opozycji parlamentarnej. Niezależnie jednak od pewnych niedoskonałości, podział ten pozwala na ukazanie zasadniczych różnic w zakresie strategii działań opozycji między tzw. modelem westminsterskim oraz kontynentalnym modelem rządów parlamentarnych. Ma on już natomiast bardziej ograniczone zastosowanie przy charakterystyce stosunków między większością a opozycją w tych postaciach systemu parlamentarnego, które nie mieszczą się w ramach modelu klasycznego, jak również w systemie rządów prezydenckich. Zawsze też należy brać pod uwagę charakter oraz kształt systemu partyjnego, w ramach którego funkcjonuje określony model opozycji parlamentarnej.

W modelu konfrontacyjnym, który wykształcił się w parlamencie angielskim i bez istotniejszych zmian funkcjonuje tam po dzień dzisiejszy, istnieje trwałe i wyjątkowo ostre rozgraniczenie większości rządowej oraz opozycji parlamentarnej. Rząd i opozycja są dwiema stale zwalczającymi się siłami politycznymi, a stosunki między nimi opierają się na trzech podstawowych założeniach: 1) konkurencji w walce o władzę, 2) wzajemnej tolerancji w trakcie jej sprawowania, 3) alternacji władzy w wyniku przeprowadzonych wyborów parlamentarnych⁹⁵. W każdym wypadku wynik wyborów do Izby Gmin pozwala utworzyć większościowy rząd i mniejszościową opozycję. Tego rodzaju podział determinuje od dawna funkcjonowanie brytyjskiego systemu rządów parlamentarno–gabinetowych. Po wyborach

94 Por. S. Giulj, *Le statut...*, s. 9 i nast.; K. Complak, *Opozycja...*, s. 27 i nast.; Z. Machelski, *Ustrojowe...*, s. 14; E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 21.

95 Zob. K. Complak, *Opozycja...*, s. 27.

władzę przejmuje zawsze zwycięska partia, funkcję premiera obejmuje jej lider, zaś skupione w gabinecie kierownictwo partyjne zapewnia sobie, głównie poprzez dyscyplinę partyjną, kontrolę nad większością w Izbie Gmin⁹⁶.

W założeniu konfrontacyjny model opozycji, który znajduje zastosowanie w brytyjskim systemie ustrojowym, oznacza generalnie pozbawienie opozycji politycznej w parlamencie możliwości wywierania znaczącego wpływu na sprawowanie rządów, gdyż rząd (gabinet) nie jest bynajmniej zobligowany do konsultowania z opozycją jakichkolwiek projektów swoich decyzji. Tym samym rola opozycji sprowadza się w głównej mierze do krytyki rządu oraz prezentacji własnego programu politycznego. Opozycja głosuje zazwyczaj w parlamencie przeciwko projektom rządowym, nie mając przy tym z reguły możliwości zaprezentowania na forum parlamentu własnych projektów i programów politycznych. Rywalizuje ona z rządem przede wszystkim w celu zdobycia jak najszerszego poparcia społecznego, co oznacza, że jej działalność skupia się głównie na przygotowaniu gruntu do zmiany swej roli z opozycyjnej na rządową. Taka zmiana ról w systemie parlamentarno–gabinetowym możliwa jest w zasadzie jedynie w wyniku odniesienia zwycięstwa przez opozycję w wyborach powszechnych do Izby Gmin.

Należy jednak podkreślić, że w brytyjskim modelu konfrontacyjnym dochodzi też jednak do konstruktywnej współpracy partii rządzącej oraz opozycji. Przykładem tego może być zwłaszcza nie przewidywana regulaminowo, ale wykonywana w praktyce procedura „dobierania par”. Sprowadza się ona do zrównoważenia nieobecności podczas głosowania w Izbie Gmin określonych posłów z frakcji opozycyjnej, pozbawieniem możliwości głosowania takiej samej liczby posłów rządowej większości. Do innych procedur parlamentarnych, które umożliwiają współdziałanie większości rządowej i opozycji zalicza się też m.in.: obowiązek ustalania przez premiera i lidera opozycji programu prac Izby Gmin, konsultacje szefa rządu oraz przywódcy opozycji w kwestii zasadniczych problemów Królestwa, prawo opozycji do wyrażania krytyki programu rządu przedstawionego przez monarchę podczas otwarcia sesji parlamentu⁹⁷.

Opozycja parlamentarna w Wielkiej Brytanii stanowi integralny składnik istniejącego w tym państwie systemu politycznego. Jest to bowiem opozycja Jej Królewskiej Mości, którą tworzy zawsze najsilniejsza partia mniejszości, przygotowana w razie dymisji rządu do przejścia władzy w państwie. Jej obecność uznawana jest za niezbędną dla właściwego funkcjonowania brytyjskiego systemu parlamentarnego, gdyż jedynie zinstytucjonalizowana opozycja, tworząca w parlamencie „gabinet cieni”, ma realne możliwości skonstruowania alternatywnego programu politycznego.

96 Por. K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 272.

97 Por. P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 105 i nast.

go⁹⁸. Takiej roli nie może w żadnym wypadku spełniać opozycja antysystemowa, kwestionująca podstawowe zasady ustroju politycznego, a jedynie opozycja ograniczająca się do krytycznej oceny programu i działalności rządu większości parlamentarnej.

Ukształtowany w Wielkiej Brytanii konfrontacyjny model wzajemnych stosunków między większością parlamentarną i opozycją, znalazł praktyczne i trwałe zastosowanie jedynie w tych systemach rządów parlamentarnych, które wywodzą się z tradycji parlamentaryzmu westminsterskiego. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim Kanadę, Australię, Nową Zelandię oraz Republikę Irlandii. Efektem bardzo wyraźnego przeciwstawienia sobie w tych systemach ustrojowych rządu i wspierającej go większości w parlamencie oraz opozycji parlamentarnej, stała się klasyczna dla tego modelu „triada” funkcji opozycji, którą stanowią: kontrola, krytyka oraz programowa alternatywa⁹⁹. W ramach tak określonej roli opozycji nie ma już z reguły miejsca na wykorzystywanie w praktyce jakichkolwiek form współdziałania pomiędzy opozycyjnym „gabinetem cieni” a rządem i wspierającą jego politykę większością parlamentarną.

W Kanadzie układ stosunków między rządową większością a opozycją wzorowany jest bardzo wyraźnie na konfrontacyjnym modelu brytyjskim¹⁰⁰. Rząd tworzony jest zawsze przez jedną partię polityczną, która posiada z reguły poparcie bezwzględnej większości deputowanych w parlamencie¹⁰¹, opozycję zaś tworzy faktycznie druga najsilniejsza frakcja parlamentarna. Partia opozycyjna stale przeciwstawia się rządowi, mobilizując wszelkie środki do krytyki jego polityki oraz prezentacji alternatywnych programów politycznych. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, istotną rolę w działalności opozycji w kanadyjskim parlamencie spełnia też sięganie po różnego rodzaju instrumenty bieżącej i okresowej kontroli egzekutywy¹⁰², ale praktyczne efekty działań kontrolnych opozycji są znikome.

Model konfrontacyjny funkcjonuje również w systemie parlamentarnym Australii, z tą jednak różnicą, że w układ stosunków między rządem a opozycją wmontowane są nie dwie, lecz trzy partie polityczne: z jednej strony Australijska Partia Pracy, z drugiej zaś Liberalna Partia Australii oraz Narodowa Partia Australii.

98 Por. Z. Machelski, *Ustrojowe...*, s. 19. Stwierdza on przy tym, że opozycja „kontrolując, krytykując i proponując rozwiązania alternatywne, spełnia rolę integracyjną i stabilizacyjną w systemie politycznym, kanalizując napięcia i konflikty społeczne” (s. 14).

99 Zob. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 22.

100 Zob. *Parlament Kanady*, oprac. i przekład K. Complak, Warszawa 1999, s. 28 i nast.

101 W praktyce polityczno-ustrojowej Kanady pojawiają się również niekiedy tzw. parlamenty mniejszościowe. Ma to miejsce wówczas, gdy ogólna liczba posłów popierających rząd nie przekracza połowy składu izby. W takiej sytuacji rząd może utrzymać się u władzy jedynie wtedy, gdy najsilniejsza frakcja opozycyjna (tworząca faktyczną opozycję parlamentarną) nie jest w stanie zapewnić sobie poparcia ze strony innych partii opozycyjnych.

102 Zob. M. Grzybowski, *Parlament Kanady...*, s. 40 i nast. Por. też I. Wroński, *Kanada, (w:) Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*, Cz. 1, pod red. J. Iwanka, Katowice 1999, s. 128.

Biorąc jednak pod uwagę fakt, że od 1949 r. obie partie prawicowe tworzą ścisły sojusz, a przy tym ich programy są do siebie bardzo zbliżone, uznać je można za jedną quasi-partię polityczną. Wobec tego system partyjny Australii jest faktycznie systemem dwupartyjnym¹⁰³. W Australii, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, stosowana jest zawsze reguła, że z grona partii (koalicji partyjnej), która wywalczyła w wyborach większość mandatów w Izbie Reprezentantów, wyłaniany jest skład rządu, zaś lider partii większości zostaje premierem. Przywódca partii, która nie zdobyła w tej izbie większości, zostaje z kolei oficjalnie uznany za lidera opozycji i wspólnie z najbliższymi współpracownikami tworzy „gabinet cieni”¹⁰⁴. Pomiędzy parlamentarną większością a opozycją ma miejsce stała konkurencja, przy czym opozycja parlamentarna nie ma zagwarantowanych możliwości wywierania wpływu na podejmowanie decyzji rządowych. Podejmuje ona jednak stale krytykę polityki urzędującego gabinetu oraz bierze aktywny udział w realizacji funkcji kontroli parlamentarnej. Konkurencyjny model opozycji parlamentarnej występuje także w Nowej Zelandii, gdzie jednak tradycyjnie, odmiennie niż w Australii, rząd jest zawsze jednopartyjny i tylko jedna partia tworzy też formalnie opozycję parlamentarną¹⁰⁵.

Do założeń systemu westminsterskiego nawiązuje ponadto bardzo wyraźnie układ stosunków między większością a opozycją parlamentarną w parlamencie Republiki Irlandii. Tu również stosowana jest zasada, że rząd jednopartyjny tworzony jest przez frakcję partii, która wygrała wybory do parlamentu i posiada większość miejsc w Izbie Reprezentantów¹⁰⁶. Druga z dominujących na scenie politycznej partii, tworzy natomiast opozycję parlamentarną. Podczas kadencji parlamentu strona rządowa i opozycyjna rywalizują ze sobą na wszystkich płaszczyznach, unikając praktycznie w każdej sytuacji jakichkolwiek wspólnych uzgodnień lub porozumień. Zasadnicza próba sił między nimi następuje dopiero wtedy, gdy opozycja zgłosi wniosek o wotum nieufności dla rządu.

Odmienny niż w modelu konfrontacyjnym kształt wzajemnych stosunków pomiędzy większością oraz opozycją parlamentarną ma miejsce w ramach modelu koncyliacyjnego. Znalazł on zastosowanie przede wszystkim w systemach polityczno-ustrojowych takich państw, jak: RFN, Włochy, Hiszpania, Portugalia, kraje skandynawskie oraz większość państw postkomunistycznych. Model koncyliacyjny charakteryzuje się w głównej mierze tym, że ugrupowaniom opozycji parlamentarnej umożliwia się współdziałanie w procesie sprawowania władzy państwowej. Tym

103 S. Bożyk, *System konstytucyjny Australii*, Warszawa 2001, s. 37 i nast.

104 Por. G. Winterton, *Parliament, the Executive and the Governor-General. A Constitutional Analysis*, Melbourne 1983, s. 53 i nast. Zob. też S. Bożyk, *Parlament federalny Australii*, Warszawa 1999, s. 31 i nast.

105 Nowa Zelandia nie posiada pisanej konstytucji, wobec czego w ustroju tego państwa, analogicznie jak w Wielkiej Brytanii, istotną rolę spełniają konwenanse konstytucyjne, na których w znacznej mierze opiera swoją działalność również opozycja parlamentarna. Zob. m.in. G. Palmer, *Unbridled Power: an Interpretation of New Zealand's Constitution and Government*, Auckland 1987, s. 39 i nast. Szerzej o systemie rządów parlamentarnych w Nowej Zelandii traktuje wydana ostatnio praca *New Zealand: Government and Politics*, pod red. R. Millera, Oxford 2001.

106 Zob. W. Konarski, *Parlament Narodowy Irlandii*, Warszawa 1992, s. 25.

samym, w ramach tego modelu, sprawująca rządy większość parlamentarna opiera niejednokrotnie swoje stosunki z partiami opozycyjnymi na wszelkiego rodzaju porozumieniach i układach¹⁰⁷. Współdziałanie pomiędzy rządową większością a opozycją jest dla ugrupowań opozycyjnych najbardziej korzystne wtedy, gdy rządząca koalicja ma niewielką przewagę w parlamencie nad opozycją, bądź też tworzy rząd mniejszościowy. Są one w zdecydowanie trudniejszej sytuacji wówczas, kiedy większość rządowa skupia prawie wszystkie, reprezentowane w parlamencie, partie polityczne. Podczas rządów tak zwanych „wielkich koalicji”¹⁰⁸ uwiadcza się bardzo wyraźnie ich zasadniczą cechę, polegającą na zredukowaniu opozycji do jednego lub kilku niewielkich ugrupowań mniejszościowych o istotnie ograniczonych możliwościach działania w ramach organu przedstawicielskiego¹⁰⁹. Jeśli rządy tego rodzaju koalicji utrzymują się przez dłuższy okres czasu, to ugrupowania opozycyjne w parlamencie mogą być na trwałe sprowadzone do roli permanentnej i faktycznie niewiele znaczącej mniejszości parlamentarnej.

W ramach modelu koncyliacyjnego opozycji parlamentarnej zapewnia się możliwość wywierania wpływu na kierunki polityki realizowanej przez państwo. Rzeczywisty zasięg tego oddziaływania jest jednak niewielki, a przy tym może on mieć dla opozycji negatywne następstwa. W wyniku jednoznacznej akceptacji określonych decyzji rządowych, najczęściej niepopularnych w społeczeństwie, ugrupowania opozycyjne wspierają je w zasadzie swoim autorytetem, przez co tracą swoje autentyczne oblicze. Grozi to w konsekwencji odejściem od własnego programu politycznego oraz daleko idącym osłabieniem krytyki i kontroli działalności rządu, będących przecież podstawowymi składnikami politycznych funkcji opozycji parlamentarnej.

Praktykowanie koncyliacyjnego modelu opozycji nie oznacza, że następuje zanik rywalizacji między większością a opozycją parlamentarną. Faktycznie bowiem model opozycji koncyliacyjnej charakteryzuje się tym, że w jego obrębie występuje jednocześnie współpraca i rywalizacja pomiędzy głównymi aktorami sceny politycznej. Ma ona miejsce zarówno w ramach sprawującej władzę koalicji rządowej, jak też wśród ugrupowań politycznych, tworzących w danym momencie

107 Por. K. Complak, *Opozycja...*, s. 28.

108 Przykładem tego były rządy koalicji CDU-CSU-SPD w RFN w latach 1966–1969. Partie tworzące wtedy tzw. wielką koalicję posiadały w Bundestagu łącznie (bez deputowanych z Berlina Zachodniego) 447 mandatów, opozycyjna FDP – zaledwie 49.

109 Sytuacja taka miała miejsce m.in. w izraelskim Knesecie po wyborach parlamentarnych z 1984 roku. Dwa najsilniejsze i tradycyjnie rywalizujące ze sobą ugrupowania polityczne (Likud oraz Partia Pracy) utworzyły wówczas wspólną koalicję rządową, skupiającą w sumie ponad $\frac{3}{4}$ ogólnej liczby posłów, co w znaczący sposób ograniczało możliwości działania kilku niewielkich partii opozycyjnych. Po raz drugi rząd „jedności narodowej” utworzony został w Izraelu przez A. Szarona po wyborach bezpośrednich na urząd premiera z 6 lutego 2001 roku, ale nie dysponował on już tak znaczącym poparciem Knesetu. Zob. S. Bożyk, *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002, s. 41.

opozycję. Współdziałanie ujawnia się najczęściej wtedy, gdy następuje daleko idąca zbieżność interesów politycznych większości rządowej oraz opozycji. Do poważnego zbliżenia stanowisk większości i mniejszości parlamentarnej i w konsekwencji do ścisłej współpracy nieomal wszystkich ugrupowań politycznych, reprezentowanych w parlamencie, dochodzi również w sytuacji zagrożenia żywotnych interesów państwa i narodu. Są to jednak sytuacje wyjątkowe, bo stanem normalnym jest najczęściej „walka polityczna o zasięg wpływów w społeczeństwie, liczebność parlamentarnej reprezentacji i szanse objęcia steru władzy wykonawczej”¹¹⁰. Wówczas na ewentualny kompromis można liczyć jedynie przy podejmowaniu niektórych, korzystnych także dla ugrupowań opozycyjnych, decyzji ustawodawczych.

Istnienie określonego modelu opozycji uwarunkowane jest w znacznym stopniu charakterem funkcjonującego w danym państwie systemu partyjnego. O ile w ramach klasycznego systemu dwupartyjnego, sprawująca rządy bezwzględna większość jednej partii nie musi zabiegać o poparcie opozycji, o tyle w warunkach wielopartyjności, prowadzącej zawsze do rozbicia politycznego parlamentu, współdziałanie między zbliżonymi do siebie programowo partiami politycznymi jest często niezbędnym warunkiem ukształtowania większości parlamentarnej i koalicji rządowej. W konsekwencji, posiadająca niekiedy tylko nieznaczną większość koalicja rządowa zmuszona jest do zajmowania kompromisowego stanowiska wobec ugrupowań opozycyjnych w parlamencie. Koncyliacyjny model współdziałania między większością rządową a opozycją parlamentarną ma przy tym zastosowanie zarówno w warunkach ustabilizowanego systemu wielopartyjnego (RFN)¹¹¹, jak też w systemie rozbicia wielopartyjnego (Włochy)¹¹².

Wyraźna dominacja w systemach rządów parlamentarnych obu podstawowych modeli opozycji w parlamencie, konfrontacyjnego i koncyliacyjnego, nie oznacza wcale, że wszystkie parlamentarne partie opozycyjne funkcjonują zgodnie z regułami przypisanymi dla jednego z tych modeli. W licznych parlamentach europejskich i pozaeuropejskich, działania podejmowane przez opozycję parlamentarną, posiadają zawsze szereg cech indywidualnych, których nie da się bez żadnych zastrzeżeń umieścić w ramach systemu konkurencji lub kompromisu. Mówimy wówczas, że w danym państwie ma zastosowanie mieszany (lub pośredni) model opozycji parlamentarnej. Wykształcenie się mieszanego modelu opozycji jest przeważnie konse-

110 E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 23.

111 Por. E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 147 i nast. Szerzej zob. m.in. K. Stuwe, *Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht: das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit*, Baden-Baden 1997.

112 Zob. G. Ulicka, *Demokracje...*, s. 118; Z. Witkowski, *Republika Włoch*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 249 i nast.

kwencją określonej postawy, zajmowanej przez większość parlamentarną wobec ugrupowań mniejszościowych, które nie są reprezentowane w składzie rządu. Stosunkowo łatwo można wówczas dostrzec, że koalicja rządowa lub też jedna formacja polityczna, sprawująca w danym momencie władzę wykonawczą, prezentuje w praktyce istotnie zróżnicowany stosunek do poszczególnych parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych¹¹³. Z reguły są tam bowiem w parlamencie takie opozycyjne partie polityczne, wobec których większość rządowa zajmuje zdecydowanie stanowisko konfrontacyjne, jak też takie frakcje opozycyjne, z którymi większość ta jest skłonna do kompromisu oraz zabiega o ich poparcie dla rządowych inicjatyw ustawodawczych¹¹⁴.

Kilku europejskim państwom demokracji parlamentarnej znany był w niedalekiej przeszłości również taki system rządów, w którym nie doszło do wyraźnego wyodrębnienia się zorganizowanej opozycji w parlamencie. Występował on *de facto* jedynie w warunkach systemu kooperacji partii, zakładającego zgodną współpracę (kooperację) w sferze władzy ustawodawczej i wykonawczej praktycznie wszystkich liczących się w danym momencie aktorów sceny politycznej¹¹⁵. Faktycznie więc w ramach systemu kooperacyjnego wykluczona została w zasadzie możliwość precyzyjnego podziału politycznego składu parlamentu na większość rządową i opozycję. Sytuacja taka charakteryzowała przez wiele lat w okresie powojennym systemy parlamentarne Belgii¹¹⁶ i Holandii¹¹⁷, jednak w najbardziej klarownej postaci zaznaczyła się ona w Austrii, gdzie w latach 1945–1966 doszło do ścisłej i wyjątkowo zgodnej kooperacji socjalistyczno–chadeckiej, czyli dwóch partii odgrywających do dziś decydującą rolę w austriackim systemie partyjnym¹¹⁸.

O ile w Belgii, Holandii i Austrii istnienie systemu kooperacyjnego można traktować wyłącznie w kategorii zjawiska przejściowego, o tyle w Szwajcarii system ten utrwalił się w praktyce na tyle, że stał się już regułą w procesie kształtowania i funkcjonowania koalicji rządowych¹¹⁹. Egzystuje on tam w ramach tzw. systemu rządów zgromadzenia, którego zasadniczą cechą jest poważnie ograniczone

113 Widoczne jest to zwłaszcza w parlamentach państw Europy Środkowej i Wschodniej, czego wyznacznikiem bywa z reguły stosunek ekip rządowych do politycznych formacji postkomunistycznych.

114 Por. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 24.

115 System taki określany był dotąd najczęściej mianem „kooperacyjnego” (M. Sobolewski, *Partie...*, s. 467 i nast.) lub „konsoncjonalnego” (A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven 1977).

116 Zob. A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, s. 23 i nast.

117 Zob. H. Daalder, *The Netherlands: Opposition in a Segmented Society*, (w:) *Political Oppositions in Western Democracies*, pod red. R.A. Dahla, New Haven 1966, s. 188 i nast.

118 Współpraca głównych partii politycznych w Republice Austriackiej ma miejsce także obecnie, co powoduje, że „w parlamencie opozycja reprezentuje stosunkowo niewielką siłę i sam parlament przestaje pełnić rolę czynnika kontroli politycznej nad rządem” (P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 40). Szerzej o roli opozycji w parlamencie austriackim zob. P. Sarnecki, *Republika Federalna Austrii*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 61 i nast.

119 Zob. M. Sobolewski, *Partie...*, s. 472 i nast.

zastosowanie klasycznej koncepcji trójpodziału władz oraz koncentracja najważniejszych funkcji państwowych w rękach parlamentu¹²⁰. Do kompetencji parlamentu należy m.in. powoływanie i odwoływanie 7-osobowej Rady Federalnej, będącej od dawna w systemie konstytucyjnym Konfederacji Szwajcarskiej organem władzy wykonawczej. W składzie tego organu od 1959 r. reprezentowane są zawsze tylko 4 najsilniejsze partie polityczne¹²¹, posiadające z reguły ok. 85% mandatów w parlamencie. Praktyka ta wyklucza więc możliwość wykorzystywania mechanizmów właściwych demokracji parlamentarnej: tworzenia rządu na zasadzie zaufania większości w parlamencie oraz uchwalenia rządowi wotum nieufności. W szwajcarskim systemie rządów nie jest również możliwe ściśle wyodrębnienie roli opozycji parlamentarnej¹²².

Specyficzne uwarunkowania determinują funkcjonowanie opozycji politycznej w parlamencie w ramach systemu rządów prezydenckich. Widoczne jest to przede wszystkim na przykładzie Kongresu Stanów Zjednoczonych, gdzie charakterystyczne dla tego systemu rządów funkcje opozycji może spełniać w praktyce nie tylko mniejszość, ale także większość parlamentarna. Ze względu na bardzo ścisły rozdział egzekutywy od legislatury możemy bowiem mówić *de facto* o opozycyjnej funkcji parlamentu w stosunku do głowy państwa (prezydenta)¹²³. Czynnikiem decydującym o tak nietypowej roli opozycji parlamentarnej w amerykańskim systemie konstytucyjnym jest ponadto brak politycznej odpowiedzialności federalnej władzy wykonawczej przed parlamentem¹²⁴. Pewne odrębności posiada również model opozycji parlamentarnej, funkcjonujący w warunkach systemu rządów prezydencko–parlamentarnych V Republiki we Francji. Rola i możliwości działania opozycji w tym systemie zmieniają się bowiem istotnie w warunkach *cohabitation*, gdyż wtedy prezydent sprzyja bardzo wyraźnie ugrupowaniom opozycyjnym w parlamencie¹²⁵.

W ramach przyjętego modelu opozycji, ale też w zależności od istniejącego w danym państwie systemu partyjnego i systemu rządów, opozycja parlamentarna

120 O zasadniczych cechach tego systemu rządów zob. zwłaszcza P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, pod red. M. Domagaly, Warszawa 1997, s. 138 i nast.

121 Ta niepisana zasada zwyczajowa – w praktyce bardzo ściśle przestrzegana – określana jest mianem „formuły magicznej”. Zob. Z. Czeszejko–Sochacki, *Konfederacja Szwajcarska*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 217–218.

122 Tamże, s. 213 i nast.

123 Por. Z. Machelski, *Opozycja polityczna jako mechanizm kontroli społecznej i potencjalnej zmiany władzy w systemie demokratycznym*, „Studia Polityczne” 1999, z. 9, s. 43.

124 Szerzej na temat modelu opozycji w systemie prezydenckim USA zob. m.in. R.A. Dahl, *The American Oppositions: Affirmation and Denial*, (w:) *Political Oppositions in Western Democracies*, pod red. R.A. Dahla, New Haven 1966, s. 34 i nast.; M. Jagielski, *Stany Zjednoczone*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 179 i nast.

125 Fakt ten podkreśla W. Skrzydło, *Republika Francuska*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 89.

realizuje w każdym wypadku określone funkcje. W doktrynie podejmowane są próby klasyfikacji funkcji opozycji, które wykorzystują w tym celu różnorakie kryteria. Najczęściej wiążą one jednak rolę opozycji ze ściśle określonym systemem politycznym¹²⁶ lub też z funkcjami partii politycznych. Znacznie rzadziej dokonywana jest natomiast klasyfikacja funkcji opozycji parlamentarnej w powiązaniu z podstawowymi funkcjami parlamentu. Jest to jednak nader istotne kryterium klasyfikacyjne, gdyż funkcje opozycji parlamentarnej determinowane są w daleko idącym stopniu przez polityczne i ustrojowe funkcje parlamentu¹²⁷.

Niezależnie od występujących różnic co do statusu prawnego i roli opozycji w parlamentarnych i prezydenckich systemach rządów, jak też określonego modelu stosunków między większością a opozycją w poszczególnych państwach o ustroju parlamentarnym, można chyba przyjąć tradycyjne dla systemu westminsterskiego rozróżnienie trzech klasycznych funkcji opozycji parlamentarnej, do których należą: kontrola, krytyka, alternatywa. Realizacja tych trzech funkcji, powiązanych ściśle ze sobą, przejawia się we wszelkich działaniach podejmowanych przez ugrupowania opozycyjne w parlamencie. Funkcje te należy przy tym rozumieć bardzo szeroko, o czym może świadczyć fakt, iż kontrola i krytyka przez ugrupowania opozycyjne polityki rządu, może być realizowana zarówno jako element funkcji kontrolnej, jak też w ramach funkcji ustawodawczej. Poza tym trzeba mieć na uwadze także to, że podstawowa działalność opozycji parlamentarnej nie musi wcale ograniczać się do określonych inicjatyw na forum parlamentu, bowiem może przejawiać się również na zewnątrz parlamentu.

Wśród wymienionych funkcji opozycji parlamentarnej szczególnie istotne znaczenie posiada trzecia z nich, albowiem wyznacza ona zasadniczy cel działalności opozycyjnej. Jest nim alternacja władzy, czyli przejęcie steru rządów w państwie w wyniku sukcesu wyborczego oraz wyłonienia trwałej większości w parlamencie. Drogą do realizacji tego podstawowego celu musi być jednak najpierw efektywne wykorzystanie wszystkich dostępnych dla opozycji środków parlamentarnych i pozaparlamentarnych, umożliwiających jej skuteczną kontrolę i krytykę działalności rządu oraz wspierających go ugrupowań większości parlamentarnej. Zarazem jednak opozycja musi bezwzględnie prezentować własny, alternatywny program polityczny, a przy tym na tyle atrakcyjny, żeby miał on realną szansę pozyskania znacznie szerszego elektoratu, aniżeli w poprzednich wyborach parlamentarnych.

System rządów alternatywnych, w którym istotną rolę spełnia opozycja polityczna, uznawany jest niejednokrotnie za istotny instrument zapewniający skuteczną kon-

126 Zob. w tym zakresie m.in. Z. Maciąg, *Funkcje opozycji w systemie politycznym RFN*, (w:) *Idee–Państwo–Prawo (Prace poświęcone pamięci prof. dra Marka Sobolewskiego)*, pod red. J.M. Majchrowskiego, Kraków 1991, s. 179 i nast.

127 Por. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 26.

trolę najwyższych ogniw władzy państwowej¹²⁸. Oznacza to, że opozycji przypisywane jest z reguły takie samo znaczenie polityczno–ustrojowe jak zasadzie podziału i równoważenia się władz. Zwraca się też często uwagę, że klasyczny konstytucyjny trójpodział władzy nie jest już we współczesnych demokratycznych systemach rządów tak istotny jak podział na: siły rządzące – siły opozycyjne¹²⁹. Nie ulega natomiast wątpliwości, że wszelkiego rodzaju opozycja polityczna, w tym także opozycja parlamentarna, funkcjonując w ramach demokratycznych systemów ustrojowych, opartych na zasadzie podziału i wzajemnego równoważenia się władz, „wzmacnia ich współczesną systemową wartość ustrojową i polityczną”¹³⁰. W związku z tym należałoby postawić pytanie, czy tak zakreśloną rolę spełnia aktualnie również opozycja polityczna w systemie prawnoustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej. Odpowiedzi na tak sformułowane pytanie postaram się udzielić w dalszych rozważaniach, koncentrując się jednak głównie, zgodnie z wyznaczonym zakresem tematycznym tego opracowania, na roli opozycji politycznej funkcjonującej w ramach parlamentu. Wcześniej chciałbym jednak zatrzymać się na chwilę nad tradycjami opozycji parlamentarnej w Rzeczypospolitej Polskiej i zwrócić głównie uwagę na faktyczne możliwości działania tej opozycji zarówno w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jak też w pierwszych latach po II wojnie światowej.

5. Tradycje opozycji parlamentarnej w Rzeczypospolitej Polskiej

Pojawienie się wyodrębnionej opozycji politycznej w polskim parlamencie miało miejsce w okresie tworzenia podstaw systemu rządów parlamentarnych II Rzeczypospolitej, którego ramy prawne określiła najpierw w sposób ogólny Mała konstytucja z 1919 r.¹³¹, a następnie bardziej szczegółowo Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.¹³² Za ugrupowania opozycji parlamentarnej w Sejmie można było już wówczas uznawać te kluby poselskie, które nie brały udziału w tworzeniu rządu, zajmowały w stosunku do niego postawę opozycyjną i poddawały krytyce politykę urzędującego gabinetu. Układ sił politycznych w ówczesnym parlamencie nie był jednak stabilny, co prowadziło w praktyce do

128 Zob. m.in. M. Sobolewski, *Zasady...*, s. 116.

129 Zob. Z. Machelski, *Opozycja...*, s. 54.

130 E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 29.

131 *Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa* (Dz. Praw PP Nr 19, poz. 226).

132 Dz.U. RP Nr 44, poz. 267.

tego, że określone partie polityczne bądź uczestniczyły w procesie rządzenia, bądź też były zmuszone pozostawać w opozycji¹³³.

Do wyraźnego podziału na większość rządową i opozycję nie doszło jeszcze niewątpliwie w Sejmie Ustawodawczym, którego skład wyłoniony został w wyborach parlamentarnych z 26 stycznia 1919 r. Zastosowanie wtedy do podziału mandatów poselskich proporcjonalnego systemu d'Hondta, spowodowało bowiem w konsekwencji daleko idące rozbitcie polityczne Sejmu, wykluczające w zasadzie możliwość wyłonienia z jego składu trwałej większości w parlamencie¹³⁴. Stąd też praktycznie wszystkie gabinety tworzone w okresie kadencji Sejmu Ustawodawczego (1919–1922) funkcjonowały bardzo krótko, zaś o ich upadku przesądzał zazwyczaj rozpad sformowanej naprędce koalicji rządowej i tym samym utrata poparcia dla rządu ze strony sejmowej większości¹³⁵. Jedynie w sytuacji poważnego zagrożenia państwa, podczas ofensywy bolszewickiej latem 1920 r., doszło do utworzenia przez W. Witosa rządu szerokiej koalicji, obejmującego praktycznie wszystkie liczące się ugrupowania polityczne w Sejmie. Wyrazem konstruktywnej współpracy większości klubów parlamentarnych w Sejmie Ustawodawczym, pełniącym jednocześnie rolę konstytuanta, był również kompromis zawarty między prawicą i lewicą w sprawie zasadniczych rozwiązań przyszłej Konstytucji marcowej.

Konstytucja RP z 1921 r. wprowadziła w swej treści takie rozwiązania, które miały istotne znaczenie dla wszystkich klubów poselskich w Sejmie, włącznie z ugrupowaniami opozycji parlamentarnej. Zaliczyłbym do nich przede wszystkim: 1) wynikające ze sformułowania art. 108 prawo obywateli do swobodnego tworzenia partii politycznych, 2) zastosowanie konstrukcji mandatu wolnego (art. 20), 3) poselskie prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 10), 4) prawo posłów do zgłaszania interpelacji pod adresem rządu lub poszczególnych ministrów (art. 33), 5) udział posłów w wyborze Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe (art. 39), 6) uczestnictwo posłów w egzekwowaniu politycznej i konstytucyjnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów (art. 56–59). Ustawa zasadnicza nie przewidywała jednak wprost, podobnie jak czynił to regulamin obrad Sejmu z 1923 r., prawa zrzeszania się posłów według przynależności politycznej. Bezpośrednio do klubów poselskich odnosił się zresztą wówczas jedynie przepis art. 71 regulaminu, który zagwarantował klubom poselskim reprezentację w składzie poszczególnych komisji sejmowych¹³⁶.

133 Por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 80 i nast.

134 Bezpośrednio po wyborach utworzono w Sejmie 10 klubów poselskich, lecz dokonujące się podziały na scenie politycznej spowodowały, że ich liczba wzrosła do 17 pod koniec kadencji parlamentu. Najwięcej posłów skupiały wówczas dwa kluby poselskie: prawicowego Związku Ludowo-Narodowego (109) oraz centrowego PSL „Piast” (81). Por. A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 126 i nast.

135 Podczas kadencji Sejmu Ustawodawczego utworzono w sumie 8 gabinetów, przy czym najkrócej (zaledwie 10 dni) funkcjonował rząd A. Słowińskiego.

136 Skład osobowy komisji był wówczas obsadzany „za pomocą klucza partyjnego”, a więc „oddziaływanie partii było bezpośrednie i proporcjonalne do siły, jaką reprezentowały one w izbie” (Z. Wasik, *Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami Konstytucji Marcowej*, Toruń 1981, s. 109).

Ukształtowanie się w Sejmie bardziej stabilnego, niż do tej pory, układu sił politycznych, miały przynieść pierwsze pod rządami nowej konstytucji wybory parlamentarne z listopada 1922 r. Wydawało się wówczas, że sprzyjać temu będzie w głównej mierze wprowadzenie list państwowych, premiujących tradycyjnie największe ugrupowania polityczne. Wykorzystanie tych list miało wobec tego umożliwić powołanie w Sejmie silnych oraz odpowiedzialnych klubów poselskich i tym samym ułatwić wyłonienie trwałej większości parlamentarnej¹³⁷. Założenia te nie sprawdziły się jednak w praktyce, gdyż zastosowanie podczas ustalania wyników wyborów proporcjonalnego systemu liczenia głosów, doprowadziło ponownie do wyłonienia Sejmu istotnie podzielonego wewnątrz pod względem składu politycznego¹³⁸, co miało poważne znaczenie dla układu sił w tej izbie i reguł tworzenia nowego rządu. Przy braku możliwości ukształtowania się trwałej większości parlamentarnej i objęcia rządów przez jeden obóz polityczny, doszło bowiem w grudniu 1922 r. do powołania tzw. fachowego rządu pozaparlamentarnego¹³⁹, na czele którego stanął W. Sikorski. Gabinet ten przetrwał zaledwie kilka miesięcy (do maja 1923 r.), gdyż wpływ na jego funkcjonowanie starały się wywierać, co jest regułą w przypadku rządów pozaparlamentarnych, zarówno ugrupowania sejmowe popierające politykę tego rządu, jak też kluby poselskie pozostające w stosunku do niego w opozycji¹⁴⁰.

Powołanie kolejnego gabinetu (W. Witosa) było już wynikiem porozumienia koalicyjnego ugrupowań prawicowych oraz PSL „Piast”. W chwili zaprzysiężenia tego rządu dysponował on w Sejmie większością zaledwie pięciu głosów, co mogło być nie bez znaczenia dla klubów opozycyjnych w tej izbie parlamentu. Do jego upadku w grudniu 1923 r. przyczyniły się jednak znów nie tyle określone działania opozycji parlamentarnej, ile rozpad dotychczasowej koalicji rządowej. Utworzony następnie jeszcze jeden rząd pozaparlamentarny, w którym funkcje premiera oraz ministra skarbu objął W. Grabski, zapewnił sobie z kolei poparcie ze strony większości klubów parlamentarnych w Sejmie i funkcjonował przez prawie dwa lata. Po jego dymisji w listopadzie 1925 r., prawie wszystkie liczące się ugrupowania polityczne w Sejmie weszły tym razem w skład koalicyjnego rządu A. Skrzyńskiego, jednak i ten gabinet utracił po upływie kilku miesięcy poparcie większości w parlamencie. Ze zdecydowanym sprzeciwem klubów opozycji parlamentarnej (zwłaszcza PPS i PSL „Wyzwolenie”) spotkało się natomiast powołanie w dniu 10 maja 1926 r. centroprawicowego rządu W. Witosa, którego upadek cztery dni później był

137 Por. A. Gwiżdż, *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, (w:) *Dzieje Sejmu polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997, s. 167.

138 Po wyborach powstało w Sejmie 12 klubów poselskich, przy czym 2 najliczniejsze kluby utworzyły (tak jak cztery lata wcześniej): Związek Ludowo-Narodowy (98 posłów) oraz PSL „Piast” (70 posłów).

139 Zob. A. Gwiżdż, *Sejm i Senat...*, s. 170.

140 Por. M. Pietrzak, *Parlament Drugiej Rzeczypospolitej*, (w:) *Spółczesność obywatelska i jego reprezentacja (1493–1993)*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1995, s. 149.

już dla odmiany konsekwencją majowego zamachu stanu. Nie sposób przy tym nie zauważyć, że zamach majowy zamykał pewien rozdział w historii parlamentaryzmu II Rzeczypospolitej¹⁴¹, charakteryzujący się m.in. stałym rozbitciem politycznym Sejmu oraz wynikającym stąd zazwyczaj brakiem możliwości precyzyjnego wyodrębnienia w parlamencie zarówno większości rządowej, jak też ugrupowań opozycji parlamentarnej.

Sytuacja w tym zakresie uległa zasadniczej zmianie po zamachu majowym, gdyż zamach ten umożliwił przejście najwyższej władzy w państwie obozowi politycznemu, który utrzymał ją aż do chwili upadku II Rzeczypospolitej. Z kolei wszystkie ugrupowania polityczne w Sejmie, niemieszczące się w ramach tego obozu, a zwłaszcza sejmowe kluby opozycyjne, znalazły się w bardzo trudnym położeniu ze względu na zdecydowanie antyparlamentarny kurs w polityce rządów sanacyjnych¹⁴². W konsekwencji, kształtujący się od 1926 r. układ sił politycznych w parlamencie mieścił się coraz bardziej w dwubiegunowym podziale na sprawujący rządy obóz piłsudczykowski i ugrupowania opozycji parlamentarnej. Należy tu jednak podkreślić, że ówczesna opozycja miała niewątpliwie znikome szanse na alternację władzy, gdyż w ukształtowanych wtedy realiach politycznych mało prawdopodobne stały się szanse na jej zwycięstwo w wyborach parlamentarnych. Partie opozycyjne mogły jedynie krytykować politykę aktualnie urzędującego gabinetu podczas kampanii wyborczej oraz w wystąpieniach swoich posłów na forum Sejmu, nie mając przy tym możliwości realizacji własnego programu politycznego¹⁴³. W przypadku bardziej stanowczych działań opozycji, władze sanacyjne decydowały się już jednak zwykle na sięganie po rozwiązania pozaprawne, włącznie ze stosowaniem represji nawet wobec liderów ugrupowań opozycji parlamentarnej.

Jedną z konsekwencji zamachu majowego było dokonanie przez Sejm w dniu 2 sierpnia 1926 r. nowelizacji Konstytucji marcowej¹⁴⁴. Miała ona na celu istotne wzmocnienie pozycji organów władzy wykonawczej, przy jednoczesnym ograniczeniu roli parlamentu. Z punktu widzenia statusu opozycji parlamentarnej poważne znaczenie miała głównie zmiana treści art. 58 ustawy zasadniczej, ograniczająca uprawnienia Sejmu w zakresie uchwalania wotum nieufności Radzie Ministrów. W nowym brzmieniu przepis ten stanowił bowiem, że wniosek o udzielenie rządowi wotum nieufności nie może być głosowany na tym posiedzeniu izby, na którym został zgłoszony. Tak więc, po zgłoszeniu opozycyjnego wniosku o wotum

141 Por. A. Gwiżdż, *Sejm i Senat...*, s. 175; M. Pietrzak, *Parlament...*, s. 150.

142 Dlatego po przewrocie majowym ówczesny Marszałek Sejmu (M. Rataj) starał się każdą istotną sprawę omawiać najpierw, przed jej wniesieniem pod obrady Sejmu, na posiedzeniach Konwentu Seniorów, gdzie swoje stanowiska mogły prezentować wszystkie kluby poselskie. Zob. szerzej Z. Wasik, *Pozycja komisji...*, s. 178 i nast.

143 Por. W. Paruch, „Przyzwolenie na opozycję” w autorytaryzmie – analiza systemowa wariantu polskiego (1926–1939), (w:) *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 221 i nast.

144 Dz.U. RP Nr 78, poz. 442.

nieufności dla rządu, posłowie większości rządowej mieli możliwość wywierania wpływu na innych posłów, aby na kolejnym posiedzeniu Sejmu głosowali oni przeciwko temu wnioskowi¹⁴⁵. Nie oznaczało to jednak wcale, że zgłoszony w tej sprawie wniosek musiał być zawsze poddany pod głosowanie w Sejmie. Przekonywał o tym niewątpliwie przykład wniosku o udzielenie wotum nieufności rządowi K. Bartla, który został zgłoszony przez sejmową opozycję w dniu 30 września 1926 r. Głosowanie nad tym wnioskiem nie odbyło się, bowiem premier jeszcze tego samego dnia zdecydował się na złożenie dymisji swojego rządu na ręce Prezydenta RP. Prezydent I. Mościcki postanowił przyjąć tę dymisję i powołać następnie, nie uwzględniając układu sił politycznych w Sejmie, nowy gabinet J. Piłsudskiego. Był to widoczny przejaw ukształtowanej po zamachu majowym praktyki wyłaniania gabinetów, które były tworzone niezależnie od stanowiska ugrupowań politycznych w parlamencie. Praktyka ta świadczyła więc jednoznacznie o odrzuceniu przez ówczesny obóz rządzący podstawowej zasady rządów parlamentarnych, zgodnie z którą rząd powinien stanowić polityczną emanację większości sejmowej¹⁴⁶.

Politycy obozu rządzącego liczyli na zdobycie większości mandatów poselskich podczas wyborów parlamentarnych z 4 marca 1928 r. Realizacji tego celu miało sprzyjać powołanie przed tymi wyborami Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR), skupiającego ugrupowania, które łączyła osoba i autorytet marszałka Piłsudskiego. Wybory nie przyniosły jednak tej formacji spodziewanego sukcesu, gdyż BBWR zdobył 122 mandaty, co stanowiło jedynie 29% składu Sejmu. Większość mandatów w tej izbie zdobyły więc partie opozycyjne, z czego aż 1/3 miejsc w Sejmie przypadła ugrupowaniom lewicy¹⁴⁷. Tak znaczna przewaga opozycji w Sejmie nie przesądzała jednak bynajmniej o jej sile i znaczeniu, gdyż w jej ramach istniały ogromne podziały polityczne, a ponadto nadal kontynuowano praktykę tworzenia gabinetów niemających oparcia w trwałej większości parlamentarnej.

Już jednak jesienią 1929 r. nastąpiła daleko idąca konsolidacja ugrupowań opozycyjnych, bowiem sześć centrowych i lewicowych klubów opozycji parlamentarnej (w tym PPS, PSL „Wyzwolenie” i PSL „Piast”) decyduje się na utworzenie międzypartyjnego porozumienia antysanacyjnego, zwanego Centrolewem. Wzmocniona aktywność Centrolewu, a zwłaszcza zapowiedź złożenia wniosku o uchwalenie wotum nieufności powołanemu w sierpniu 1930 r. rządowi J. Piłsudskiego, spowodowała w końcu zdecydowaną reakcję ze strony obozu rządzącego. W dniu 30 sierpnia 1930 r. Prezydent RP rozwiązuje z inicjatywy rządu obie izby parlamentu, natomiast w nocy z 9 na 10 września policja aresztowała kilkunastu posłów, przy-

145 Por. A. Gwiżdż, *Sejm i Senat...*, s. 177.

146 Por. M. Pietrzak, *Parlament...*, s. 153.

147 Zob. A. Gwiżdż, *Sejm i Senat...*, s. 181 i nast.

wódców ugrupowań opozycji parlamentarnej w Sejmie (m.in. W. Witosa), osadzając ich następnie w twierdzy wojskowej w Brześciu¹⁴⁸. Te działania obozu sanacyjnego miały na celu doprowadzenie do rozbitcia opozycji politycznej w Sejmie i w konsekwencji do istotnego zwiększenia szans BBWR na zdecydowane zwycięstwo podczas najbliższych wyborów parlamentarnych.

Wybory z listopada 1930 r. przyniosły rzeczywiście ogromny sukces BBWR, który zdobył 247 mandatów w Sejmie i zapewnił sobie bezwzględną większość w tej izbie. Bardzo słabe wyniki osiągnęły z kolei ugrupowania opozycyjne (np. wszystkim partiom wchodzącym w skład Centrolewu przypadły zaledwie 82 mandaty poselskie), stanowiące od tej pory zupełnie nieliczącą się mniejszość sejmową. Opozycja parlamentarna w Sejmie kadencji 1930–1935 nie miała przede wszystkim szans na przeforsowanie własnych projektów ustawodawczych oraz na efektywne wykorzystywanie form kontroli sejmowej nad działalnością zmieniających się kilkakrotnie gabinetów. Sejmowe kluby opozycyjne nie zdołały nawet przeciwstawić się uchwaleniu przez posłów BBWR, niedysponujących bynajmniej w Sejmie kwalifikowaną większością głosów, projektu nowej ustawy zasadniczej, co nastąpiło zresztą z naruszeniem obowiązujących wówczas konstytucyjnych i regulaminowych zasad proceduralnych¹⁴⁹.

Rozwiązania ustrojowe Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.¹⁵⁰ wyeksponowały wyraźnie stanowisko Prezydenta RP i rządu, osłabiając tym samym zdecydowanie pozycję organów władzy ustawodawczej. Przyjęte w jej treści ograniczenia roli Sejmu rzutowały zarazem na faktyczne możliwości działania ugrupowań opozycji parlamentarnej, które zostały w tym wypadku istotnie zawężone. Przekonuje o tym zwłaszcza rozwiązanie wprowadzone przez art. 29 Konstytucji, którego stosowanie pozwalało traktować opozycyjne wnioski o wotum nieufności dla rządu lub ministrów jako instytucje niemające realnego znaczenia. Przepis ten przewidywał bowiem, że uchwalenie takiego wniosku przez Sejm nie musiało prowadzić do dymisji gabinetu (ministra), gdyż Prezydent RP mógł odmówić jej przyjęcia i jednocześnie rozwiązać parlament przed upływem kadencji.

Wynikające z treści Konstytucji kwietniowej możliwości ograniczania roli opozycji nie zostały jednak „sprawdzone” w praktyce, gdyż pod rządami tej ustawy zasadniczej doszło do wyeliminowania ugrupowań opozycyjnych ze składu Sejmu. Był to w głównej mierze skutek rozwiązań przyjętych w nowej ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 8 lipca 1935 r.,¹⁵¹ które uniemożliwiły partiom opozycyjnym oraz

148 Tamże, s. 183 i nast.

149 O trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji z 1935 r. zob. m.in. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 89 i nast.

150 Dz.U. RP Nr 30, poz. 227.

151 Dz.U. RP Nr 47, poz. 319.

grupom obywateli zgłaszanie swoich kandydatów. Prawo wysuwania kandydatów na posłów otrzymały wtedy jedynie specjalne zgromadzenia okręgowe, uzależnione od organów administracji rządowej i działające pod przewodnictwem komisarzy wyborczych mianowanych przez ministra spraw wewnętrznych¹⁵². W rezultacie partie opozycyjne zbojkotowały wybory parlamentarne we wrześniu 1935 r., wskutek czego do Sejmu weszli niemal wyłącznie kandydaci związani z rządzącym obozem politycznym.

Sytuacji w tym zakresie nie zmieniły istotnie także kolejne wybory parlamentarne, które po skróceniu kadencji Sejmu odbyły się w listopadzie 1938 r. Również to głosowanie zostało zbojkotowane przez opozycję, rezygnującą tym samym po raz drugi z wywalczenia własnej reprezentacji politycznej w parlamencie. Zakończyło się ono ponownie sukcesem obozu rządowego, występującego tym razem w wyborach jako Obóz Zjednoczenia Narodowego (OZN), bowiem zdobył on 170 (spośród 208) mandatów poselskich. Po wyborach posłowie OZN utworzyli własny klub parlamentarny na zasadzie przynależności politycznej (jedyne zresztą klub poselski o takim charakterze), co było niemożliwe podczas poprzedniej kadencji parlamentu (1935–1938), gdyż wtedy w Sejmie „wolnym od wpływu partii politycznych”¹⁵³ nie przewidywano w ogóle frakcji parlamentarnych.

Tych kilka ogólnych uwag o roli opozycji parlamentarnej w II Rzeczypospolitej pozwala na stwierdzenie, że istniejące w tym zakresie możliwości nie zostały wówczas wykorzystane. Dotyczy to głównie okresu funkcjonowania systemu rządów parlamentarnych (1919–1926), kiedy obowiązujące regulacje prawne umożliwiały opozycji wywieranie znaczącego wpływu na tok pracy Sejmu i realizację jego podstawowych funkcji. Nie sprzyjał jednak wtedy temu brak stabilnego układu sił politycznych w Sejmie, a zwłaszcza wyraźnego podziału tej izby na większość rządową i opozycję parlamentarną. Po zamachu majowym realne szanse udziału opozycyjnych klubów poselskich w podejmowaniu rozstrzygnięć na forum Sejmu, były już z kolei coraz bardziej ograniczane przez rządzący obóz polityczny. Wreszcie od 1935 r., a więc po faktycznym wyeliminowaniu ugrupowań opozycyjnych ze składu Sejmu, mogły już one przejawiać swoją aktywność wyłącznie w ramach opozycji pozaparlamentarnej.

O ile jednak w okresie II Rzeczypospolitej ugrupowania opozycji politycznej mogły prowadzić legalną działalność parlamentarną nawet w warunkach umacniającego się po zamachu majowym systemu rządów autorytarnych, to po zakończeniu II wojny światowej wydawało się, że taka działalność nie będzie możliwa w państwie realnego socjalizmu, którego ustrój i system polityczny miał być oparty

152 Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 287 i nast.

153 A.Gwiżdż, *Sejm i Senat...*, s. 195.

na radzieckim modelu organizacji państwa oraz ukształtowanej w nim władzy państwowej. Model ten wykluczał bowiem wprowadzenie pluralizmu politycznego, wolnych i demokratycznych wyborów do parlamentu, klasycznych instytucji demokracji parlamentarnej oraz pełnej swobody w zakresie przejawiania postaw opozycyjnych. Te obawy nie potwierdziły się jednak do końca w praktyce ustrojowej kilku pierwszych lat funkcjonowania powojennej Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż zarówno w KRN, jak też później w Sejmie Ustawodawczym doszło do ukształtowania się zorganizowanej oraz przejawiającej znaczną aktywność w swojej działalności opozycji parlamentarnej.

Należy oczywiście pamiętać, że przez długi okres funkcjonowania KRN (do lipca 1945 r.) nie nastąpiło wyodrębnienie się w jej składzie ugrupowań opozycyjnych, a tym samym był to początkowo organ o jednorodnym obliczu politycznym. Nie ulega wątpliwości, że KRN miała wówczas zdecydowanie lewicowy charakter, bowiem była zdominowana przez PPR oraz pozostające pod jej wpływami trzy partie polityczne (PPS, SL i SD)¹⁵⁴. O takim obliczu tego organu zdecydowała zarówno jego geneza, jak też przyjęty i stosowany konsekwentnie w praktyce system wyłaniania zasiadających w nim przedstawicieli.

KRN powstała z inicjatywy podziemia komunistycznego w warunkach konspiracji, jako organ konkurencyjny w stosunku do konstytucyjnych władz Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie oraz reprezentujących je struktur państwa podziemnego w kraju¹⁵⁵, stąd też od początku jej skład był tworzony przez ugrupowania lewicowe skupione wokół PPR. Realia okupacyjne wykluczały jednocześnie zastosowanie wyborów powszechnych, wobec czego ukształtowano pozawyborczą procedurę wyłaniania posłów, która utrzymana została także po wojnie i była stosowana do końca kadencji KRN. Jej zasady określała ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁵⁶, przewidując przede wszystkim delegowanie do składu KRN przedstawicieli organizacji politycznych i gospodarczych oraz zrzeszeń zawodowych i społecznych, ale też wprowadzanie do niej z urzędu reprezentantów wojewódzkich rad narodowych oraz możliwość kooptacji przez samą KRN „wybitnych i zasłużonych przedstawicieli wojskowości, nauki, literatury, sztuki i pracy społecznej” (art. 4). Przyjęty w tej ustawie system delegacji miał być oparty na porozumieniach organizacji politycznych co do liczby delegatów zgłaszanych przez poszczególne stronnictwa. Faktycznie zaś, o dopuszczeniu przed-

stawicieli konkretnych organizacji do KRN decydowało wówczas jej prezydium, wskutek czego w składzie KRN zachowana została określona jednorodność polityczna. Sprzyjała temu zresztą sama ustawa, wykluczając w art. 7 możliwość delegowania do KRN osób obciążonych zarzutem współpracy z okupantem lub udziałem w walce zbrojnej przeciwko władzy ludowej. Od decyzji Prezydium KRN zależała ponadto legalizacja partii politycznych, a tym samym wprowadzenie „koncesjonowania” systemu partyjnego miało być gwarancją sprawowania władzy przez PPR i jej sojuszników¹⁵⁷.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż dokumenty polityczne i akty prawne z tamtego okresu deklarowały oparcie ustroju władz państwowych, a więc także KRN, na demokratycznych założeniach Konstytucji marcowej. Czynił to przede wszystkim Manifest PKWN oraz ustawa z 11 września 1944 r., która stwierdzała w art. 1, że KRN będzie pełniła rolę tymczasowego organu ustawodawczego „do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w myśl zasad konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.” Nie oznaczało to przywrócenia mocy obowiązującej tej ustawy zasadniczej, lecz jedynie odwoływanie się w praktyce (przede wszystkim po powołaniu z dniem 31 grudnia 1944 r. Rządu Tymczasowego) do niektórych zasad systemu rządów parlamentarnych¹⁵⁸. Faktycznie jednak w ówczesnych warunkach zasady tego systemu uległy istotnej modyfikacji. Przyjęty sposób kreowania składu KRN, możliwość przejmowania przez Prezydium KRN w okresach międzysesyjnych większości funkcji całej izby oraz wyposażenie Przewodniczącego KRN w uprawnienia głowy państwa świadczyło niewątpliwie o odchodzeniu od modelu rządów parlamentarnych, wyznaczonego w postanowieniach Konstytucji marcowej, w kierunku przyszłych instytucji „animowanych przez wzorce radzieckie i koncepcje z kręgu PRR”¹⁵⁹. Poza tym, na realizację podstawowych funkcji tego tymczasowego parlamentu, a zwłaszcza kontroli organów wykonawczych, przez długi okres rzutował brak w jego składzie zorganizowanej opozycji parlamentarnej.

Wprowadzenie do KRN ugrupowań opozycyjnych stało się realne dopiero po powołaniu w końcu czerwca 1945 r. Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, którego utworzenie było następstwem uchwał konferencji jałtańskiej oraz moskiewskiego porozumienia pomiędzy Rządem Tymczasowym i delegacją rządu londyńskiego. W konsekwencji powołania nowego rządu, w którym funkcję wicepremiera obejmował S. Mikołajczyk (były premier polskiego rządu na uchodźstwie), w skład

154 Por. W. Skrzydło, *Parlament w ustroju Polski Ludowej (1944–1989) na tle pozycji parlamentu w państwach realnego socjalizmu*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997, s. 46.

155 Warto zwrócić uwagę, że w przyjętej podczas inauguracyjnego posiedzenia KRN w dniu 31 grudnia 1943 r., *Deklaracji programowej*, KRN proklamowana została bezpodstawnie jako reprezentacja całego narodu polskiego i jedyny organ uprawniony do występowania w jego imieniu. Zob. J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa*, (w:) *Historia Sejmu polskiego*, pod red. A. Ajnenkiela, T. III, Warszawa 1989, s. 9 i nast.

156 Dz.U. RP Nr 5, poz. 22.

157 Por. K. Działocha, *Organa ustawodawcze w latach 1944–1952*, (w:) *Dzieje Sejmu polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997, s. 236 i nast.

158 W szerokim zakresie problematyka ta została ujęta w pracy K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienia obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.

159 M. Grzybowski, *Koncepcje parlamentu i systemu parlamentarnego w dokumentach i wystąpieniach programowych polskich ugrupowań politycznych okresu okupacji i lat 1944–1947*, (w:) *Model polskiego parlamentu*, pod red. M. Grzybowskiego, Kraków 1996, s. 56.

KRN mogli wejść, zgodnie z przyjętą procedurą delegowania posłów, przedstawiciele Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) i Stronnictwa Pracy (SP). Te dwie partie tworzyły od tej pory opozycję parlamentarną w stosunku do bloku politycznego skupionego wokół PPR. Zdecydowanie silniejszym ugrupowaniem opozycyjnym było PSL, na czele którego stanął początkowo niekwestionowany przywódca ruchu ludowego W. Witos, co miało stanowić gwarancję dla społeczeństwa, iż pozostanie ono niezależną od komunistów siłą polityczną¹⁶⁰.

Po wejściu w skład KRN, oba ugrupowania opozycyjne utworzyły własne kluby poselskie, których organizację, podobnie jak miało to miejsce w okresie międzywojennym, oparto na zasadzie przynależności politycznej posłów. Klub poselski PSL, na czele którego stanął Z. Załęski, liczył 55 posłów, natomiast do klubu poselskiego SP (przewodniczył mu K. Popiel) weszło w sumie 17 członków KRN¹⁶¹. Nie była to więc znacząca reprezentacja opozycji parlamentarnej, gdyż w KRN zasiadało łącznie 444 posłów. Zdecydowanie najwięcej posłów zrzeszały wówczas kluby PPR (135) i PPS (112), a następnie SL (60) oraz SD (36). Należy tu jednak podkreślić, że funkcjonujące w KRN kluby poselskie nie były już, w odróżnieniu od frakcji partyjnych w okresie II Rzeczypospolitej, ośrodkami decyzji politycznych, gdyż treść oraz kierunki ich politycznej działalności określały władze naczelne poszczególnych partii¹⁶². W ten sposób decydujący wpływ na realizację przez KRN określonej linii politycznej wywierało w praktyce kierownictwo PPR, czyniąc to za pośrednictwem własnego klubu poselskiego oraz klubów poszczególnych partii sojuszniczych.

Posłowie ówczesnej opozycji parlamentarnej, poza zrzeszaniem się w kluby poselskie, weszli również do składu organów wewnętrznych KRN. Istotne znaczenie mógł mieć tutaj zwłaszcza udział przedstawicieli opozycji w pracach Prezydium KRN, które ze względu na skład osobowy i szeroki zakres uprawnień odgrywało szczególną rolę w strukturze organów państwowych. W tym wypadku, już podczas rozmów moskiewskich uzgodniono, iż z kręgów opozycji do składu Prezydium KRN wejdą W. Witos i S. Grabski. W rzeczywistości W. Witos nie uczestniczył w posiedzeniach tego organu ze względu na zły stan zdrowia, zaś po jego śmierci w październiku 1945 r. Prezydent KRN (B. Bierut) nie zgodził się na uzupełnienie składu Prezydium przez innego polityka PSL. Z kolei S. Grabski nie mógł odegrać znaczącej roli, gdyż podejmowane przez niego inicjatywy i działania

były blokowane przez pozostałych członków Prezydium KRN, reprezentujących ugrupowania większości parlamentarnej¹⁶³.

Opozycji parlamentarnej zagwarantowano również reprezentację w Konwencji Seniorów, do składu którego, obok członków Prezydium KRN, wchodził z urzędu przewodniczący klubów poselskich. Była to jednak bardzo skromna reprezentacja, gdyż dwaj opozycyjni członkowie Konwentu Seniorów nie mieli w zasadzie żadnego wpływu na podejmowane w tym gronie rozstrzygnięcia. Posłowie opozycji znaleźli się w zdecydowanej mniejszości także w składzie poszczególnych komisji parlamentarnych. To samo można powiedzieć o obsadzie funkcji przewodniczących komisji, bowiem na 19 komisji powołanych w KRN, tylko trzem komisjom przewodniczyli posłowie opozycji¹⁶⁴.

Z uwagi na istotnie ograniczoną reprezentację w składzie KRN, ugrupowania ówczesnej opozycji parlamentarnej nie były w stanie wywierać znaczącego wpływu zarówno na prace parlamentu, jak też na realizację jego funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Staraly się one, mimo wszystko, pełnić rolę konstruktywnej opozycji, o czym może świadczyć poparcie przez polityków PSL i SP licznych inicjatyw ustawodawczych większości rządowej (np. ustawy nacjonalizacyjnej). Kiedy jednak po zerwaniu rozmów w sprawie utworzenia wspólnego bloku wyborczego, wobec klubów poselskich partii opozycyjnych, a zwłaszcza PSL, nasiliły się ataki ze strony PPR i jej sojuszników, natomiast posłowie opozycji zostali poddani różnym formom represji, PSL i SP decydują się zająć zdecydowanie opozycyjną postawę w stosunku do rządów obozu lewicy. Widoczne to było już podczas kampanii politycznej przed referendum z 30 czerwca 1946 r., kiedy opozycja parlamentarna (a także funkcjonująca w strukturach konspiracyjnych radykalna opozycja antysystemowa) wzywa do odrzucenia przez społeczeństwo formuły głosowania „3 x tak”, za czym opowiadała się PPR i pozostałe partie obozu rządzącego¹⁶⁵. W sumie KRN, pełniąc przeciw rolę tymczasowego parlamentu, nie stała się zasadniczym forum walki ówczesnej legalnej opozycji politycznej o realizację jej założeń programowych. Podejmowane przez nią działania były przy tym, w miarę upływu czasu, coraz bardziej ograniczone, bowiem PPR oraz pozostające pod jej wpływem pozostałe ugrupowania obozu lewicy wyrażały swój sprzeciw przeciwko wprowadzaniu w organizacji i funkcjonowaniu KRN wszystkich stosowanych w ramach parlamentarnego systemu rządów form oddziaływania parlamentu na egzekutywę i kierunki polityki państwa¹⁶⁶.

160 Por. *Opozycja parlamentarna w Krajowej Radzie Narodowej i Sejmie Ustawodawczym 1945–1947*, wybór i oprac. R. Turkowski, Warszawa 1997, s. 5 i nast.; R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji 1945–1949*, Warszawa 1992, s. 29 i nast.

161 Zob. M. Strzelecki, *Działalność opozycji parlamentarnej w Krajowej Radzie Narodowej i Sejmie Ustawodawczym (VII 1945 – X 1947)*, Toruń 1996, s. 59 i nast.

162 Por. K. Działocha, *Organa ustawodawcze...*, s. 238; W. Skrzydło, *Parlament...*, s. 49.

163 Por. M. Strzelecki, *Działalność opozycji...*, s. 71 i nast.

164 Tamże, s. 74 i nast.

165 Zob. A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki*, Warszawa 1993.

166 Por. W. Skrzydło, *Parlament...*, s. 50.

W atmosferze nasilających się ataków ze strony polityków PPR i PPS na ugrupowania legalnej opozycji, rozpoczęły się przygotowania do pierwszych po wojnie powszechnych wyborów parlamentarnych. Miały one odbyć się na podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, uchwalonej przez KRN w dniu 22 września 1946 r.¹⁶⁷ przy sprzeciwie posłów PSL, którzy w momencie ogłaszania wyników głosowania demonstracyjnie opuścili salę obrad parlamentu¹⁶⁸. Przepisy tej ustawy wyborczej były wzorowane w znacznym stopniu na zasadach ordynacji sejmowej z 1922 r., stąd też przejęła ona m.in. instytucję list państwowych oraz proporcjonalny system liczenia głosów metodą d'Hondta. Wprowadzała ona jednak również całkowicie nowe rozwiązania, przeciwko którym protestowali posłowie opozycji parlamentarnej. Przede wszystkim nowa ordynacja wyborcza pozbawiała prawa udziału w głosowaniu „osoby współdziałające z podziemnymi organizacjami faszystowskimi lub bandami zmierzającymi do obalenia demokratycznego ustroju Państwa” (art. 2 ust. 2). Zastosowanie w tym przepisie nieprecyzyjnego sformułowania „współdziałanie” prowadziło wówczas, co wykazała wkrótce praktyka wyborcza¹⁶⁹, do wielu bezpodstawnych wyłączeń w zakresie korzystania z czynnego prawa wyborczego. Ordynacja z 1946 r. przyznała ponadto Państwowej Komisji Wyborczej prawo podejmowania decyzji o pozbawieniu biernego prawa wyborczego osób, które podczas okupacji, zajmując kierownicze stanowiska w kraju lub na emigracji, przeciwdziałały walce zbrojnej z okupantem. Biorąc pod uwagę fakt stawiania przez propagandę PPR zarzutu pod adresem AK, że w czasie wojny „stała z bronią u nogi”, rozwiązanie to mogło być wykorzystywane w celu uniemożliwienia zgłaszania na listy wyborcze określonych kandydatów z kręgów opozycji politycznej¹⁷⁰.

Po odrzuceniu wniosku PPR o przystąpienie do wspólnego bloku wyborczego, PSL decyduje się na udział w wyborach do Sejmu Ustawodawczego z 19 stycznia 1947 r. z własnymi listami kandydatów. Odrębne listy kandydatów do Sejmu postanawia zgłaszać także SP, ale należy tu zaznaczyć, że jesienią 1946 r. partia ta nie mogła być już uznawana za ugrupowanie opozycyjne. W połowie lipca 1946 r. K. Popiel zawiesił bowiem działalność SP, gdy podjęta została próba opanowania kierownictwa partii przez zwolenników współpracy SP z PPR. Po opuszczeniu kraju przez K. Popiela, grupa ta tworzy nowe SP, które od tej pory nie zajmowało bynajmniej opozycyjnej postawy w stosunku do bloku partii lewicy.

Cztery współpracujące ze sobą partie obozu rządowego (PPR, PPS, SL, SD) podpisują z kolei przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego porozumienie

167 Dz.U. RP Nr 48, poz. 274.

168 Por. M. Strzelecki, *Działalność opozycji...*, s. 162.

169 Liczne przykłady praktyki wyborczej z wyborów do Sejmu Ustawodawczego w 1947 r. zawiera opracowanie *Kampania wyborcza i wybory do Sejmu Ustawodawczego 19 stycznia 1947*, wybór i oprac. J. Wróna, Warszawa 1999.

170 Por. K. Działocha, *Organa ustawodawcze...*, s. 248.

o utworzeniu wyborczego Bloku Stronnictw Demokratycznych i rozpoczynają prowadzenie agresywnej kampanii wyborczej. Tę kampanię wyborczą cechowało w głównej mierze stosowanie wszelkiego rodzaju form nacisku, represji i aktów terrorku w stosunku do kierownictwa oraz szeregowych członków PSL, włącznie z aresztowaniami i procesami sądowymi wielu autentycznych działaczy ruchu ludowego. Uniemożliwiało to władzom tej partii prowadzenie normalnej kampanii wyborczej, a zwłaszcza organizowanie spotkań przedwyborczych. Nie można również pominąć faktu, że z zupełnie nieistotnych powodów unieważniono na krótko przed wyborami aż 10 okręgowych list kandydatów PSL (m.in. w Kielcach, Radomiu i Przemyślu), natomiast w trakcie głosowania oraz po jego zakończeniu na masową skalę dokonywano fałszowania wyników wyborów¹⁷¹. W konsekwencji, wybory te przyniosły (według oficjalnych danych) zdecydowany sukces partiom wchodzącym w skład bloku wyborczego, które wywalczyły w Sejmie łącznie 394 mandaty. Pokonanemu wtedy jednemu ugrupowaniu opozycyjnemu przypadła zaś w udziale wyjątkowo skromna liczba mandatów poselskich, bowiem ze wszystkich list kandydatów zgłoszonych przez PSL obsadzonych zostało zaledwie 28 miejsc w parlamencie. Taki wynik wyborów zmuszał tę niewielką grupę przedstawicieli niezależnego ruchu ludowego do zmiany taktyki oraz charakteru działalności opozycyjnej w nowo powołanym Sejmie Ustawodawczym.

Po wyborach utworzono w parlamencie 9 klubów poselskich, przy czym najwięcej posłów liczyły kluby ugrupowań wspólnego bloku wyborczego: PPR (114), PPS (116), SL (119) oraz SD (41). PSL tworzy w Sejmie Ustawodawczym jedyny klub opozycyjny liczący na początku swojej działalności 27 posłów. W skład Klubu Poselskiego PSL nie wszedł tylko Z. Żuławski, który kandydował z listy okręgowej PSL, ale zdecydował się na status posła bezpartyjnego. Spośród wszystkich członków klubu PSL, 23 posłów wybranych zostało z list okręgowych, 4 zaś z listy państwowej tego stronnictwa¹⁷². Działalnością parlamentarną klubu kierowało jego Prezydium pod przewodnictwem S. Mikołajczyka.

W porównaniu z okresem KRN, opozycja parlamentarna nie była już reprezentowana w składzie prezydium izby. Klub Poselski PSL zdecydował bowiem, zgodnie zresztą z wyraźną deklaracją S. Mikołajczyka, nie zgłaszać własnego kandydata do objęcia funkcji w Prezydium Sejmu Ustawodawczego. Stanowisko takie nie wynikało zapewne z obawy, że zgłoszony przez PSL kandydat zostanie odrzucony w głosowaniu, lecz z realistycznej oceny układu sił politycznych w parlamencie, w którym kluby większości rządowej miały przygniatającą przewagę nad skromną

171 Por. M. Strzelecki, *Działalność opozycji...*, s. 165 i nast.

172 Wybrany z listy państwowej PSL S. Mierzwa został zmuszony przez ówczesne organy bezpieczeństwa do złożenia mandatu poselskiego, którego zastąpiła H. Chorążyna. Por. R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe...*, s. 234 i nast.

reprezentacją opozycji parlamentarnej¹⁷³. Przewodniczący klubu PSL (lub jeden z jego zastępców) uczestniczył natomiast w posiedzeniach Konwentu Seniorów, na których przeprowadzane były konsultacje w odniesieniu do spraw rozstrzyganych podczas posiedzeń plenarnych izby. Z kolei, wszyscy posłowie opozycji brali udział w pracach komisji sejmowych, ale tylko w jednej z 19 komisji stałych do składu prezydium komisji powołany został członek klubu parlamentarnego PSL.

Ze względu na ograniczone możliwości wpływania na tok pracy organów wewnętrznych Sejmu Ustawodawczego, posłowie opozycji przejawiali swoją aktywność przede wszystkim podczas posiedzeń plenarnych izby, zabierając wówczas głos w dyskusjach oraz zgłaszając liczne wnioski i interpelacje poselskie¹⁷⁴. Widoczne to było już na początku pierwszej po wyborach sesji parlamentu, gdy debatowano nad projektami dwóch ustaw konstytucyjnych. Opozycja opowiadała się wtedy przeciwko uchwaleniu ustawy konstytucyjnej z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁷⁵ oraz zgłosiła pod obrady Sejmu własny kontrprojekt do projektu ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷⁶, który został jednak odrzucony przez ugrupowania większości parlamentarnej. Istotne znaczenie miał przede wszystkim drugi z tych aktów, określany jako Mała konstytucja, bowiem ukształtował on podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, nawiązując przy tym w szerszym zakresie niż akty prawne okresu KRN, do założeń Konstytucji marcowej z 1921 r. Świadczyło o tym chociażby formalne przyjęcie zasady podziału władz oraz przywrócenie tradycyjnych elementów parlamentarnego systemu rządów¹⁷⁷. Warto zwrócić tu jeszcze uwagę, że pierwsza z wymienionych wyżej ustaw konstytucyjnych przewidywała, iż każda kandydatura na urząd Prezydenta RP musi być poparta podpisami co najmniej 50 posłów, a tym samym Klub Poselski PSL pozbawiony został nawet możliwości zgłoszenia własnego kandydata do objęcia tego urzędu¹⁷⁸.

Aktywna postawa posłów opozycyjnych w parlamencie skłoniła władze komunistyczne do wzmocnienia działań wobec PSL, które miały doprowadzić do znaczącego osłabienia pozycji tego stronnictwa i w konsekwencji do jego likwidacji. W tym celu zamierzano doprowadzić do rozłamu w szeregach PSL i przejęcia większości w kierownictwie tej partii przez grupę lewicowych działaczy ruchu

173 Por. M. Strzelecki, *Działalność opozycji...*, s. 174.

174 Tamże, s. 175 i nast.

175 Dz.U. RP Nr 9, poz. 43.

176 Dz.U. RP Nr 18, poz. 71.

177 Por. A. Burda, *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967, s. 48 i nast.; W. Skrzydło, *Parlament...*, s. 51 i nast.

178 Podczas głosowania w Sejmie Ustawodawczym w dniu 5 lutego 1947 r. nad jedyną zgłoszoną wówczas kandydaturą na urząd Prezydenta RP (B. Bieruta), wszyscy posłowie PSL zdecydowali się na oddanie głosów nieważnych.

ludowego. Coraz częściej wykorzystywaną metodą niszczenia niezależności i struktur PSL (zwłaszcza od wiosny 1947 r.) były liczne procesy polityczne wytaczane politykom tego ugrupowania, w których orzekano kary wieloletniego pozbawienia wolności. Właśnie obawy przed aresztowaniem oraz procesem sądowym zmuszają w końcu jesienią 1947 r. S. Mikołajczyka i kilku innych czołowych polityków (a zarazem posłów) PSL do nielegalnego opuszczenia kraju¹⁷⁹. Po wyjeździe S. Mikołajczyka na Zachód, dochodzi do przyśpieszenia procesu likwidacji niezależności stronnictwa. Władzę w klubie poselskim PSL przejmują wówczas zwolennicy współpracy z komunistyczną lewicą, co diametralnie zmienia dotychczasowy jego charakter, zaś skład klubu tej partii zmniejsza się do 14 posłów¹⁸⁰. W ten sposób w październiku 1947 r. następuje ostateczna likwidacja w Sejmie Ustawodawczym legalnej opozycji politycznej, której postawa w parlamencie stanowiła dla znacznej części społeczeństwa symbol zdecydowanego oporu przeciwko rządowi komunistycznym, jak też postępującej szybko sowietyzacji kraju. Przez kolejnych ponad 40 lat wszelkie przejawy społecznego sprzeciwu wobec funkcjonującego w Polsce systemu realnego socjalizmu przybierały już niemal wyłącznie postać opozycji pozaparlamentarnej. Na trwałe powrót zorganizowanej opozycji politycznej w polskim parlamencie trzeba było bowiem czekać aż do wyborów czerwcowych w 1989 r.

179 Por. M. Strzelecki, *Działalność opozycji...*, s. 198 i nast.

180 Zob. *Opozycja parlamentarna...*, s. 293.

PRAWO DO OPOZYCJI W ŚWIETLE KONSTYTUCYJNYCH ZASAD USTROJU RP

Przy prezentacji w poprzednim rozdziale zasadniczych form instytucjonalizacji opozycji, zwróciłem uwagę na fakt, iż prawna instytucjonalizacja opozycji politycznej w normach rangi konstytucyjnej, nie znalazła jak dotąd szerszego zastosowania we współczesnych systemach ustrojowych. W zdecydowanej większości państw demokratycznych ustrojodawca ograniczył się bowiem wyłącznie do pośredniej instytucjonalizacji opozycji politycznej, a tym samym prawo do istnienia różnorodnych postaci opozycji oraz podejmowania przez nią działań o charakterze opozycyjnym, wynika przede wszystkim z przyjętych w danym państwie podstawowych zasad ustroju politycznego. Rozstrzygające znaczenie posiadają w takim wypadku te spośród konstytucyjnych zasad ustrojowych, które konstytuują demokratyczny charakter państwa i sprawowanej w nim władzy państwowej oraz gwarantują pluralistyczną organizację społeczeństwa. Praktyka ustrojowa państw demokratycznych świadczy przy tym dobitnie, że taka forma konstytucjonalizacji opozycji „okazuje się w zupełności wystarczająca dla zagwarantowania prawa do opozycji, i to nie tylko systemowej, ale także dość często i pozasystemowej”¹. Wynika to w oczywisty sposób z faktu, że wszelkie postawy opozycyjne wobec rządu i realizowanej przez ten rząd polityki, o ile nie wykraczają poza określone regulacje prawne, mieszczą się bez problemów w ramach podstawowych założeń ustrojowych każdego demokratycznego systemu rządów.

Również w Polsce ustawodawca konstytucyjny zastosował tradycyjną formułę pośredniej instytucjonalizacji opozycji politycznej, bowiem zarówno poprzednio obowiązujące przepisy konstytucyjne (Mała Konstytucja z 17 października 1992 r. oraz utrzymane przez nią w mocy postanowienia Konstytucji PRL z 1952 r.)², jak też obowiązująca aktualnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.,³ pomijają problematykę prawnoustrojowego statusu opozycji całkowitym

milczeniem⁴. W takiej sytuacji polityczno–ustrojowe podstawy istnienia oraz funkcjonowania zorganizowanej opozycji można wyznaczyć jedynie poprzez analizę podstawowych zasad ustroju politycznego RP. Ich analiza powinna w szczególności dać odpowiedź na dwa zasadnicze pytania: 1) czy na tle wprowadzonych i obowiązujących aktualnie założeń ustrojowych możliwe jest wyodrębnienie konstytucyjnego prawa do opozycji, 2) na ile obecne rozwiązania konstytucyjne są w stanie zagwarantować daleko idącą odrębność oraz zdolność do podejmowania działań opozycyjnych ugrupowaniom opozycji parlamentarnej.

1. Istota i zakres konstytucjonalizacji podstawowych zasad ustrojowych

W opublikowanym jeszcze przed narodzinami III Rzeczypospolitej artykule *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, Janina Zakrzewska pisała: „Konstytucja może być ustawą zasadniczą, ale i kartką papieru bez większego znaczenia. Może być demokratyczna i antydemokratyczna, może – jak to się niekiedy podniosło mówi – żyć w sercach obywateli, a może być im narzucona i obca. Place konstytucji bywają w wielu miastach, od Aten po Warszawę. Skoro zaś tak jest, to widać dlatego, że w świadomości społecznej istnieje idea konstytucji jako zbioru praw kardynalnych, jako ustawy fundamentalnej, jako prawa zasadniczego, wyznaczającego pole działania władzy i gwarantującego wolność obywatelom”⁵. W tak zwięzłym, a zarazem oryginalnym ujęciu, pisząca te słowa określiła istotę konstytucji, która stała się (z kilkoma wyjątkami) powszechnie przyjętą formą regulacji podstawowych założeń oraz instytucji ustrojowych współczesnego państwa.

Konstytucja jako podstawowy akt normatywny, określający kształt ustroju państwowego, posiada podwójne znaczenie: polityczne i prawne. Znaczenie polityczne konstytucji polega głównie na tym, że wyrażone są w niej najważniejsze idee i zasady, na których opiera się struktura władzy politycznej i struktura określonego państwa. Jej szczególne znaczenie prawne sprowadza się zaś do tego, że wyrażone w niej idee i zasady zostały sformułowane jako normy prawne, jako prawne zasady ustroju danego państwa. Konstytucja posiada przy tym trzy specyficzne cechy, które w każdym wypadku pozwalają odróżnić ją od pozostałych aktów prawnych. Należą do nich: 1) szczególna treść, 2) szczególna forma, wyrażająca się zwłaszcza w swoistym trybie uchwalania konstytucji oraz dokonywania zmian w jej treści, 3) najwyższa moc prawna w systemie źródeł prawa. Wszystkie te cechy

1 E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 18.

2 Por. K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 35 i nast.

3 Dz.U. Nr 78, poz. 483.

4 Por. S. Bożyk, *Współczesne modele opozycji parlamentarnej a opozycja w Sejmie RP*, (w:) *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 488.

5 J. Zakrzewska, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, „Tygodnik Powszechny” 1988, nr 18. Tekst tego artykułu przedrukowany został w całości w opracowaniu J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 25–33.

muszą występować łącznie, bo w przeciwnym wypadku określony akt prawny nie może być traktowany jako konstytucja w znaczeniu formalnym. Faktycznie więc tylko wtedy, gdy treść, sposób uchwalania i zmiany oraz moc prawna konstytucji wyróżniają ją wyraźnie spośród innych aktów ustawodawczych, nabiera ona charakteru ustawy zasadniczej⁶.

Przy próbie charakterystyki istoty i zakresu konstytucjonalizacji podstawowych zasad ustrojowych, konieczna jest bliższa analiza pierwszej z wymienionych cech konstytucji, czyli problematyki treści ustawy zasadniczej. Szczególna treść konstytucji wyraża się w tym, że reguluje ona podstawy ustroju państwowego⁷. O tym, jakie instytucje ustroju danego państwa uznać należy za podstawowe i w konsekwencji uczynić je bezwzględnie przedmiotem regulacji konstytucyjnej, decyduje w każdym przypadku ustawodawca konstytucyjny. Nie ma bowiem ściśle określonego katalogu instytucji podstawowych, które powinny być uregulowane wyłącznie w normach prawnych rangi konstytucyjnej. Określone instytucje ustrojowe są w jednym państwie uznawane za podstawowe i stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej, w innym zaś takim samym instytucjom przypisuje się znaczenie drugorzędne i pozostawia do regulacji w aktach prawnych niższego rzędu. Zakres regulacji konstytucyjnej uzależniony jest w każdym przypadku od konkretnych warunków historycznych, charakteru państwa oraz istniejących w danym państwie uwarunkowań społecznych i politycznych⁸.

Przedmiotowy zakres regulacji konstytucyjnej w najstarszych ustawach zasadniczych był z reguły bardzo wąski. Konstytucje końca XVIII oraz XIX wieku ograniczały się najczęściej jedynie do wskazania podmiotu władzy najwyższej w państwie, określenia zasadniczej formy sprawowania władzy przez suwerena, ogólnej regulacji zasad organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego oraz praw politycznych i wolności osobistych jednostki⁹. Znaczne rozszerzenie zakresu regulacji konstytucyjnej miało miejsce faktycznie dopiero w ustawach zasadniczych uchwalonych w okresie międzywojennym oraz po II wojnie światowej. Wtedy to, głównie pod wpływem rozwijającego się ruchu socjalistycznego oraz rewolucji w Rosji, do treści wielu konstytucji wprowadzono określenie podstawowych zasad

6 W polskiej literaturze prawnoustrojowej szczegółową analizę cech szczególnych konstytucji jako ustawy zasadniczej przedstawił S. Rozmarny, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967. Z nowszych opracowań podejmujących problematykę teorii konstytucji, na uwagę zasługuje zwłaszcza praca zbiorowa *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997.

7 W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że regulacja w treści konstytucji jedynie podstaw ustroju państwa jest faktem w pełni zrozumiałym. Konstytucja nie może bowiem normować „całego ustroju, ponieważ jest to właściwie nierealne. A gdyby nawet było realne, to byłoby w najwyższym stopniu niecelowe przez wzgląd na konieczność dokonywania permanentnych nowelizacji” (R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997, s. 97).

8 Zob. S. Bożyk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie*, (w:) *Silne państwo*, pod red. M. Szyszczkowskiej, Białystok 1999, s. 22 i nast.

9 Przykładem może być m.in. konstytucja Norwegii z 1814 r. oraz konstytucja Belgii z 1831 r.

ustroju społeczno-gospodarczego, jak też regulację praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych obywateli. Zapisy dotyczące tej problematyki znalazły się m.in. w konstytucji Rzeszy Niemieckiej (tzw. „weimarskiej”) z 1919 r. i w konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 r., ale przede wszystkim w konstytucjach państw realnego socjalizmu (w tym w konstytucji PRL z 1952 r.)¹⁰. Z kolei, w konstytucjach nowo uchwalonych lub poważnie znowelizowanych na przestrzeni ostatnich 20–30 lat, dostrzec można wyraźnie tendencję do rozszerzania prawno-instytucjonalnych gwarancji nadrzędności norm konstytucyjnych (przede wszystkim poprzez wprowadzenie i konstytucjonalizację sądownictwa konstytucyjnego) oraz gwarancji podstawowych praw i wolności jednostki¹¹.

Analiza treści współczesnych konstytucji pozwala wyodrębnić kilka grup zagadnień, które są przedmiotem regulacji w każdym pełnym akcie konstytucyjnym, choć faktyczny zakres tych unormowań w ustawach zasadniczych poszczególnych państw jest z reguły istotnie zróżnicowany. Zagadnienia te przyjęło się określać wypracowanym przez doktrynę prawa konstytucyjnego pojęciem „materii konstytucyjnych”¹². Do kategorii tej zaliczyć należy normy konstytucji regulujące następujące grupy zagadnień: 1) określenie podmiotu władzy najwyższej w państwie oraz form sprawowania władzy przez suwerena, 2) podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a przynajmniej określenie istniejących w danym państwie form własności, 3) podstawowe prawa i wolności jednostki, 4) określenie struktury terytorialnej państwa, a w przypadku państw federacyjnych także wzajemnych relacji między związkiem i podmiotami federacji, 5) zasady organizacji aparatu państwowego oraz strukturę naczelných organów państwowych i wzajemne stosunki między nimi, 6) regulację procedury zmiany konstytucji¹³.

Nie ulega wątpliwości, że wśród wymienionych tutaj materii konstytucyjnych szczególnie miejsce przyznać należy, obok regulacji problematyki podstawowych praw i wolności jednostki oraz struktury naczelných organów państwa, tym posta-

10 Poszerzenie tej sfery regulacji widoczne było również w kilku najnowszych konstytucjach, a zwłaszcza portugalskiej z 1976 r. i hiszpańskiej z 1978 r. O przyczynach i istocie szerokiej regulacji kwestii ekonomicznych w iberyjskim konstytucjonalizmie zob. A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 177 i nast.

11 W przypadku konstytucyjnych gwarancji praw i wolności jednostki szczególne znaczenie miało upowszechnienie skargi konstytucyjnej oraz instytucji ombudsmána.

12 Posługuje się nim m.in. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 34 i nast.

13 Prezentacji zróżnicowanych poglądów doktryny w odniesieniu do problematyki materii konstytucyjnych dokonuje R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm...*, s. 129 i nast. Proponuje on następnie własny katalog materii konstytucyjnych, stwierdzając, że „w należycie opracowanej konstytucji szczegółowemu unormowaniu powinny podlegać następujące materie: a) organizacja i funkcjonowanie aparatu państwowego, b) prawa i wolności obywatelskie, c) stany nadzwyczajne, d) tryb zmiany ustawy zasadniczej. Konstytucjonalizacji ogólnej winny natomiast zostać poddane: a) zasady ustroju politycznego państwa, b) zasady ustroju społeczno-ekonomicznego, c) zasady prawa wyborczego, d) społeczne podmioty władzy, e) zagadnienia zewnątrzpaństwowe” (s. 134).

nowieniom konstytucji, które formułują zasady ustroju państwowego¹⁴. Ten zespół norm konstytucyjnych posiada bowiem w każdym wypadku decydujące znaczenie dla określenia formy danego państwa, jak też charakterystyki zasadniczych cech jego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Poza tym konstytucyjne zasady ustrojowe pozwalają na w miarę precyzyjne ustalenie aksjologii konstytucji, czyli wskazanie systemu naczelných wartości, które legły u podstaw przyjętej regulacji konstytucyjnej i w konsekwencji determinują wszystkie szczegółowe rozwiązania prawnoustrojowe danej ustawy zasadniczej¹⁵.

Nauka polskiego prawa konstytucyjnego posługuje się różnymi terminami na oznaczenie zasad, które są zapisane w treści konstytucji lub też powinny stać się przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Wymienić tu należy przede wszystkim takie pojęcia, jak: podstawowe zasady ustrojowe, zasady ustroju państwowego, naczelne zasady konstytucji, zasady konstytucyjne. W doktrynie prawa konstytucyjnego nie została również wypracowana jednolita definicja konstytucyjnych zasad ustrojowych¹⁶. Konsekwencją braku jednolitego pojmowania zasad ustroju państwowego jest daleko idące zróżnicowanie poglądów doktryny w tak fundamentalnych kwestiach, jak katalog naczelných zasad ustrojowych, ich nazwy oraz treść poszczególných zasad ustroju.

Pojęciem zasad ustroju państwowego określa się z reguły podstawowe, fundamentalne rozstrzygnięcia zawarte w konstytucji, które determinują charakter ustroju danego państwa oraz określają ukształtowany w nim system władzy państwowej. Zasady te wskazują przede wszystkim suwerena, czyli podmiot władzy najwyższej w państwie, określają podstawowe formy sprawowania władzy przez suwerena oraz kształtują strukturę organów państwowych powołanych do wykonywania tej władzy¹⁷. Nie można przy tym pominąć faktu, że tak pojmowane zasady ustrojowe stanowią wyraz określonych decyzji politycznych, jakie zostały podjęte w danym momencie przez najwyższy autorytet ustrojodawczy. Szczególne znaczenie konstytucyjnych zasad ustrojowych, tworzących pewien zespół norm prawnych zawartych

14 W literaturze podkreśla się nawet, że treść każdej współczesnej konstytucji zbudowana jest wokół „triady tematycznej”: zasady ustroju, aparat centralny, sytuacja jednostki. Zob. m.in. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 35.

15 Zgodzić się należy z poglądem, że przyjmowanie określonych zasad ustrojowych w treści konstytucji „w większym czy w mniejszym stopniu, pośrednio czy bezpośrednio, wiąże się z uznawaniem określonych wartości, którym dany system prawny ma służyć” (Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 55). Por. też P. Winczorek, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 9 i nast.

16 W związku z tym podkreśla się, że ustalenie takiej definicji na płaszczyźnie normatywnej nie jest nawet możliwe, albowiem część zasad ustrojowych określić można jako normy prawne, niektóre jako dyrektywy, inne zaś mają charakter klasycznych klauzul generalnych. Zob. m.in. P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, (w:) *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, pod red. K. Wójtowicza, Wrocław 1997, s. 7 i nast.; tenże, *Zasady konstytucyjne*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997, s. 11 i nast.

17 Zob. m.in. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 17 oraz R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 167 i nast.

w treści konstytucji, przejawia się natomiast w tym, że: a) wynikają z nich zawsze inne normy konstytucyjne, b) w oparciu o te zasady możliwe jest określenie cech charakterystycznych danej instytucji ustrojowej, c) wyrażają one podstawowe wartości konstytucyjne, co pozwala na przypisywanie im takiego charakteru zarówno w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, jak też przez doktrynę¹⁸.

Nawet pobieżna analiza podstawowych systemów ustrojowych pozwala na stwierdzenie, że zasady ustroju państwowego poszczególných państw charakteryzują się w rzeczywistości znacznym stopniem zróżnicowania. Stało się tak przede wszystkim w wyniku daleko idącej indywidualizacji rozwiązań prawnoustrojowych, determinowanej zawsze przez charakter oraz intensywność określonych procesów społecznych i politycznych, które towarzyszyły długotrwałej ewolucji ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego praktycznie każdego współczesnego państwa. Nie oznacza to jednak, że nie zostały wypracowane zasady ustroju o uniwersalnym charakterze, a więc mające zastosowanie w większości systemów ustrojowych. Faktycznie bowiem, we współczesnym konstytucjonalizmie znanych jest szereg wspólných, choć często formułowanych w zróżnicowanej postaci, zasad ustrojowych, „stanowiących jak gdyby standard demokratycznego państwa i wymagających uwzględnienia w każdej nowoczesnej konstytucji”¹⁹. Do tej kategorii podstawowych zasad ustrojowych należałoby zaliczyć przede wszystkim: 1) zasadę suwerenności ludu (narodu), 2) zasady określające status jednostki w państwie, 3) zasadę nadrzędności konstytucji pisanej w systemie prawa, 4) zasadę praworządności (państwa prawnego), 5) zasady określające strukturę terytorialną państwa, 6) zasady kształtujące strukturę centralnych organów państwowych oraz wzajemne relacje między nimi. Nietrudno jest też przy tym zauważyć, że suma zaprezentowanych tutaj zasad ustroju państwowego wyraża najpełniej charakter ustrojowy państwa, tworząc zarazem określony model fundamentalnych wartości prawnoustrojowych, mających zastosowanie praktycznie we wszystkich państwach demokratycznych²⁰.

Podstawowe zasady ustroju państwowego wyznaczają zasadniczy kierunek pozostałych regulacji prawnych, a zwłaszcza tych, które znalazły się w treści ustawy zasadniczej. Zasady te mają bez wątpienia decydujący wpływ na ostateczny kształt szczegółowych rozwiązań przyjętych w konstytucji, tworząc tym samym

18 Por. M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, (w:) *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2002, s. 108. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażany jest również niekiedy pogląd, że niektóre spośród zasad ustrojowych (np. demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, podziału władzy) nie powinny być odczytywane lub rozumiane jako „zasady prawa”, lecz jako „idee ogólne”. Zob. A. Pułto, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8, s. 16 i nast.; tenże, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, s. 9 i nast.

19 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 53.

20 Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 9. W odniesieniu do pięciu państw europejskich (Włoch, RFN, Francji, Hiszpanii, Szwecji) najważniejsze zasady ustrojowe charakteryzuje Z.A. Maciąg, *Zasady i instytucje konstytucyjne we współczesnych państwach rozwiniętego konstytucjonalizmu*, (w:) *Konstytucjonalizacja...*, s. 59 i nast.

fundament oraz ramy prawne całego systemu ustrojowego konkretnego państwa²¹. Nie można oczywiście zapominać o tym, że katalog podstawowych zasad ustrojowych poszczególnych państw nie jest zamknięty i stworzony raz na zawsze, albowiem bywa on niejednokrotnie uzupełniany lub zmieniany. Nowe zasady ustroju państwowego mogą być zarówno wynikiem dokonanych przez ustrojodawcę istotnych zmian konstytucyjnych, jak też efektem swego rodzaju „odkrywania” ich w orzecznictwie oraz w doktrynie prawa konstytucyjnego²². Zawężenie bądź poszerzenie istniejącego dotąd katalogu naczelných zasad konstytucyjnych, prowadzi przy tym z reguły do mniej lub bardziej znaczącej zmiany modelu ustrojowego danego państwa²³.

W systemach prawnych poszczególnych państw wykorzystuje się zróżnicowane formy konstytucjonalizacji podstawowych zasad ustroju państwowego²⁴. Najczęściej zasady te są określone *expressis verbis* w tekście ustawy zasadniczej, co widoczne jest przede wszystkim w najnowszych aktach konstytucyjnych, a więc uchwalanych w okresie ostatnich dwudziestu lat²⁵. Stosunkowo często mamy też do czynienia z sytuacją, kiedy określone zasady ustroju państwowego nie są sformułowane wprost w treści konstytucji, ale dają się bez większych trudności wyprowadzić z jej szczegółowych przepisów, normujących podstawy organizacji i funkcjonowania poszczególnych instytucji prawnoustrojowych²⁶. Niektóre zasady ustrojowe można również wyprowadzić z jednej lub kilku bardziej ogólnych zasad naczelných konstytucji. Szczególne możliwości interpretacyjne w tym zakresie stwarza przede wszystkim zasada państwa prawnego, sformułowana współcześnie w konstytucji praktycznie każdego państwa o ustroju demokratycznym. Z tej bardzo ogólnej zasady konstytucyjnej wyprowadza się m.in. zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę wyłączności ustawy. Do istotnych form konstytucjonalizacji podstawowych zasad ustroju państwowego wielu współczesnych państw demokratycznych zalicza się ponadto: 1) normy konstytucyjnego prawa zwyczajowego, będące niejednokrotnie uzupełnieniem przyję-

tych w treści konstytucji regulacji ogólných zasad ustrojowych, 2) konwenanse konstytucyjne, na których opierają się w znacznym stopniu systemy ustrojowe państw anglosaskich, w tym zwłaszcza brytyjski model rządów parlamentarno-gabinetowych, 3) orzecznictwo organów sądowych, powołanych do sprawowania kontroli konstytucyjności prawa²⁷.

Z zagadnieniem konstytucjonalizacji podstawowych zasad ustroju państwowego wiąże się kwestia formalnych gwarancji tych zasad, mających na celu daleko idące ograniczenie możliwości dokonywania częstych zmian konstytucyjnych w tym zakresie i w konsekwencji zagwarantowanie większej trwałości wprowadzonych rozwiązań prawno-ustrojowych. Rolę takiej gwarancji spełnia najczęściej zastosowanie utrudnionej procedury zmiany przepisów konstytucji. Na uwagę zasługuje także rozwiązanie, polegające na jednoznacznym określeniu tych postanowień ustawy zasadniczej, które w żadnym wypadku nie mogą być przedmiotem jej zmiany. Normy te uzyskują wtedy wyższą rangę niż pozostałe normy konstytucyjne i tym samym ich treść „nie może być kształtowana w sposób dowolny przez ustrojodawcę, ale musi być zgodna z owymi postanowieniami niezmiennymi. W efekcie można wówczas mówić o dwóch szczeblach w hierarchii norm konstytucyjnych: podstawowych zasadach wyłączonych z zakresu dopuszczalnych zmian konstytucji oraz pozostałych normach konstytucyjnych, mających charakter ogólných zasad ustrojowych czy też szczegółowych reguł prawnych”²⁸. W takim znaczeniu niezmiennie postanowienia odnaleźć możemy w treści co najmniej kilku współczesnych konstytucji, przy czym wszędzie są to prawie wyłącznie przepisy formułujące podstawowe zasady ustroju państwowego. Najczęściej za niepodlegającą zmianie uznawana jest zasada republikańskiej formy państwa (art. 89 ust. 5 konstytucji V Republiki z 1958 r., art. 139 konstytucji włoskiej z 1947 r., art. 110 ust. 1 konstytucji greckiej z 1975 r., art. 288 konstytucji Portugalii z 1976 r.), zaś w drugiej kolejności znajduje się zasada podziału władz (art. 79 ust. 3 konstytucji RFN z 1949 r. oraz przepisy konstytucji greckiej i portugalskiej)²⁹. Najbardziej oryginalne rozwiązanie w tym zakresie zostało przyjęte w art. 136 konstytucji Meksyku z 1917 r.³⁰, który proklamuje zasadę „nienaruszalności” meksykańskiej konstytucji. Dopuszcza on częściowe zmiany konstytucji, które w praktyce ustrojowej tego kraju miały miejsce wielokrotnie, wykluczając jednak możliwość jej uchylenia w całości oraz przyjęcia nowej ustawy zasadniczej. Tak rozumiana niezmiennosc określonych zasad konstytucyjnych ma jednak w rzeczywistości charakter względny, gdyż odnosi się wyłącznie do

21 W doktrynie wyrażany jest pogląd, że konstytucyjne zasady ustrojowe „są fundamentem całej budowli, jaką jest nie tylko system prawny państwa z konstytucją na czele, lecz także system polityczny, społeczny, gospodarczy oraz – w znacznym zakresie – życie publiczne w ogóle, a nawet – w pewnym stopniu – stosunki między jednostkami” (M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 7).

22 Zwraca na to uwagę m.in. M. Granat, *Konstytucyjne zasady...*, s. 108.

23 Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 18.

24 Zob. przede wszystkim K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, (w:) *Konstytucjonalizacja...*, s. 28 i nast.

25 Uwaga ta odnosi się zwłaszcza do konstytucji państw Europy Środkowej i Wschodniej, które zostały przyjęte po upadku w tych państwach rządów komunistycznych. Jako przykład może służyć regulacja podstawowych zasad ustrojowych w ustawach zasadniczych trzech republik nadbałtyckich. Zob. m.in. J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 22 i nast.

26 Dotyczy to głównie zasady określającej ukształtowany w danym państwie system rządów, którą można wyprowadzić z postanowień konstytucji regulujących stosunki wzajemne między organami władzy ustawodawczej a organami egzekutywy.

27 Zob. K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji...*, s. 30 i nast.

28 Tamże, s. 38. Szerzej o zagadnieniu hierarchizacji norm konstytucyjnych zob. K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm*, (w:) *Charakter i struktura...*, s. 78 i nast.

29 Kategoria niezmienných zasad pojawiła się również w konstytucjach niektórych państw postkomunistycznych. Przykładem może być m.in. art. 9 ust. 2 konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r. stanowiący, że: „Zmiany ingerujące w istotę demokratycznego państwa prawa są niedopuszczalne”.

30 Zob. *Constitucion politica de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, Mexico 1992.

ewentualnych zmian w treści aktualnie obowiązującej konstytucji. Reguła ta nie może natomiast wiązać przyszłego ustawodawcy konstytucyjnego w sytuacji, kiedy byłoby podjęte prace nad przygotowaniem projektu całkowicie nowej ustawy zasadniczej³¹.

Rozróżnienie norm niezmiennych i pozostałych norm konstytucji to pierwsza ze znanych systemom prawnym niektórych państw europejskich forma zhierarchizowania norm ustawy zasadniczej. Drugą postacią hierarchizacji norm konstytucyjnych jest występujące niekiedy zróżnicowanie zasad i trybu zmiany przepisów konstytucji. Sprowadza się ono do tego, że dla zmiany części postanowień konstytucji (głównie kreujących podstawowe zasady ustrojowe) przewiduje się bardziej utrudnioną procedurę, niż przy dokonywaniu zmian w treści innych przepisów konstytucyjnych³². Treść większości konstytucji charakteryzuje się jednak brakiem wewnętrznego zhierarchizowania jej norm, co nie oznacza jednak wcale, że stopień ważności poszczególnych postanowień ustawy zasadniczej nie jest zróżnicowany. Spośród całokształtu przepisów konstytucyjnych szczególnego waloru normatywnego nie można odmówić, na co już wcześniej zwracałem uwagę, naczelnym zasadom ustroju państwowego. Zasady te wyrażają bowiem najpełniej intencje najwyższego autorytetu ustrojodawczego oraz wyznaczają ramy prawno-ustrojowe bardziej szczegółowych regulacji konstytucyjnych³³.

W konsekwencji, nie bez znaczenia jest też umiejscowienie podstawowych zasad ustroju państwowego w treści konstytucji, co wiąże się nierozdzielnie z przyjętą przez ustrojodawcę ogólną systematyką tego aktu normatywnego³⁴. Analiza struktury współczesnych konstytucji pozwala na stwierdzenie, że zagadnienia te regulowane są z reguły w osobnej, specjalnie w tym celu wyodrębnionej, części ustawy zasadniczej. Jest to najczęściej jej rozdział pierwszy, określany mianem „zasad ogólnych”, „podstaw ustroju”, albo „zasad podstawowych”³⁵. Nie oznacza to

31 Pogląd taki reprezentuje m.in. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, (w:) *Charakter i struktura...*, s. 141.

32 Rozróżnienie takie przewiduje zwłaszcza konstytucja Hiszpanii z 1978 r. (art. 167 i 168). Całkowita rewizja tej konstytucji, a także jej częściowa rewizja (obejmująca zasady ustroju państwowego oraz podstawowe prawa i wolności jednostki) przeprowadzana jest w trzech etapach: 1) przyjęcie założeń rewizji konstytucji przez obie izby Korteżów Generalnych większością 2/3 głosów, po czym następuje rozwiązanie parlamentu, 2) potwierdzenie rewizji konstytucji przez nowo wybrane izby i ponowne przyjęcie jej większością 2/3 głosów, 3) zatwierdzenie rewizji konstytucji w drodze obligatoryjnego referendum. Dla zwykłej zmiany przepisów konstytucji wymaga się natomiast większości 3/5 głosów każdej z izb parlamentu, jednak bez konieczności rozwiązania Korteżów, a poza tym przewiduje się możliwość przeprowadzenia referendum fakultatywnego, gdy zażąda tego 1/10 członków jednej z izb. Zob. T. Moldawa, *Korteży Generalne Hiszpanii*, Warszawa 1992, s. 28 i nast.

33 W doktrynie podkreśla się, że zapisane w konstytucji zasady ustroju państwowego stanowią „drogowskaz i stały punkt odniesienia dla wszystkich władz i organów państwa w realizacji ich wszelkich zadań, powinności i obowiązków” (Z. Witkowski, *Wybrane zasady naczelnego ustroju politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Mojaka, Lublin 2000, s. 49).

34 Systematyka ogólna konstytucji kształtowana jest faktycznie pod wpływem określonych koncepcji ideologicznych, filozoficznych i politycznych, które w danym państwie i okresie akceptuje oraz realizuje ustawodawca konstytucyjny. Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 47.

35 Zob. P. Samecki, *Systematyka konstytucji*, (w:) *Charakter i struktura...*, s. 20 i nast.

oczywiście, że normy konstytucyjne w postaci zasad ustrojowych znajdują się wyłącznie w tych częściach konstytucji, których treść w całości zdominowana została przez problematykę ogólnych zasad ustroju państwowego. Fundamentalne zasady ustroju odnaleźć można bowiem niejednokrotnie, o czym świadczą liczne przykłady dawnych i aktualnych rozwiązań konstytucyjnych, także w tych fragmentach konstytucji, które koncentrują się na bardziej szczegółowej regulacji poszczególnych instytucji ustrojowych danego państwa³⁶.

Po tych kilku ogólnych uwagach co do istoty i zakresu konstytucjonalizacji podstawowych zasad ustrojowych, należy przyjrzeć się jeszcze bliżej konstytucyjnej regulacji zasad ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej. Genezy obowiązujących obecnie unormowań w tym zakresie, wprowadzonych przez nową ustawę zasadniczą z 2 kwietnia 1997 r., doszukiwać się trzeba w zasadniczych rozstrzygnięciach natury polityczno-ustrojowej, jakie miały miejsce w 1989 roku, otwierającym długotrwały proces transformacji polskiego porządku konstytucyjnego³⁷. Dokonane wówczas istotne przeobrażenia zasad i instytucji ustrojowych były bezpośrednim skutkiem porozumień zawartych przy Okrągłym Stole między władzami PRL i częścią opozycji demokratycznej, skupionej wokół kierownictwa „Solidarności”³⁸.

Pierwszym konstytucyjno-prawnym wyrazem rozpoczynającej się transformacji ustrojowej była tzw. nowela kwietniowa, czyli ustawa o zmianie Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r.³⁹ Przyjęte przez nią rozwiązania stanowiły odzwierciedlenie zasadniczych ustaleń Okrągłego Stołu i dlatego też koncentrowały się głównie na modyfikacji konstytucyjnego systemu naczelnych organów państwa (przywrócenie Senatu i urzędu Prezydenta oraz zniesienie Rady Państwa) oraz ukształtowaniu wzajemnych stosunków między nimi. Kwietniowa nowelizacja konstytucji stwarzała przy tym podstawy pluralizmu politycznego⁴⁰, czego wyrazem było formalne uznanie opozycji politycznej i dopuszczenie jej do pełnoprawnego udziału już w najbliższych wyborach parlamentarnych. Wprowadziła więc ona bardzo istotne zmiany w ustroju państwa, choć nie wiązało się to z formalnym przekształceniem

36 Jako przykład może służyć zasada jedności władzy państwowej w okresie PRL (zwana też zasadą nadrzędności organów przedstawicielskich), którą zapisano w rozdziale 3 konstytucji (art. 20), regulującym ustrój naczelnych organów władzy państwowej, czyli Sejmu i Rady Państwa. Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 150 i nast.

37 Zob. M. Kruk, *Transformacja polskiego porządku konstytucyjnego w latach 1989–1997*, (w:) *Zasady podstawowe...*, s. 57 i nast.

38 Obrady Okrągłego Stołu trwały łącznie dwa miesiące i zakończyły się 5 kwietnia 1989 r. podpisaniem przygotowanego porozumienia. Z podpisanych wtedy dokumentów najbardziej istotne – dla losów ustroju politycznego oraz zakresu przyszłych regulacji konstytucyjnych – okazało się „Stanowisko w sprawie reform politycznych”. Por. W. Skrzydło, *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, (w:) *Zarys prawa konstytucyjnego*, pod red. W. Skrzydła, Lublin–Rzeszów 1993, s. 15.

39 Dz.U. Nr 19, poz. 101.

40 Elementy pluralizmu politycznego znalazły szerszy wyraz w uchwalonych w tym samym dniu ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu.

jego podstawowych zasad ustrojowych⁴¹. Nowela ta nie naruszała bowiem treści dwóch pierwszych rozdziałów konstytucji, które tym samym miały w dalszym ciągu określać podstawowe zasady ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego⁴². Utrzymana też została zasada jedności władzy, a więc Sejm nadal miał być traktowany jako „najwyższy organ władzy państwowej”, chociaż zakres jego zwierzchnictwa nad innymi organami państwowymi uległ ograniczeniu⁴³. Stało się tak przede wszystkim wskutek wprowadzenia zasady dwuizbowości parlamentu, jak też w wyniku wyeksponowania w znowelizowanej konstytucji pozycji ustrojowej Prezydenta⁴⁴.

Znacznie dalej idące przeobrażenia w systemie ustrojowym państwa polskiego przyniosła dopiero nowelizacja konstytucji z 29 grudnia 1989 r.,⁴⁵ gdyż objęła ona swoim zasięgiem przede wszystkim podstawowe zasady ustroju państwowego⁴⁶. Z obowiązującego dotychczas tekstu konstytucji wyeliminowano szereg zasad ustrojowych charakterystycznych dla państwa realnego socjalizmu. Jednocześnie wprowadzono do niej takie rozwiązania prawnoustrojowe, które nawiązywały do rozwiązań stosowanych powszechnie w konstytucjonalizmie państw demokratycznych. Tym samym w wyniku grudniowej nowelizacji konstytucji nastąpiła jakościowa zmiana ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷.

Dokonanie w drodze tzw. noweli grudniowej zasadniczej rewizji podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, nastąpiło przede wszystkim w drodze zupełnego przerehabrowania tekstu rozdziału 1 konstytucji. Wynikiem takiego pociągnięcia legislacyjnego było określenie w jego treści całkowicie zmienionego katalogu podstawowych zasad ustroju państwowego⁴⁸. Do najważniejszych zmian, jakie nastąpiły wówczas w zakresie konstytucyjnej regulacji naczelných zasad

41 Por. M. Kruk, *Transformacja...*, s. 57.

42 Zasady te obowiązywały bez istotniejszych zmian od czasu uchwalenia Konstytucji PRL w 1952 r. Jedynie obszerne nowelizacja tej konstytucji z 10 lutego 1976 r. spowodowała uzupełnienie katalogu zasad ustrojowych, zwłaszcza o zasadę przewodniej roli PZPR. Szerzej o zakresie regulacji podstawowych zasad ustroju państwowego w dotychczasowych polskich konstytucjach zob. Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, (w:) *Konstytucjonalizacja...*, s. 85 i nast.

43 Por. W. Skrzydło, *Konstytucyjny model rządów w Polsce*, (w:) *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Przemysł 2000, s. 489.

44 Decydujące znaczenie miało tu przyznanie Prezydentowi prawa weta oraz uprawnienia do rozwiązania Sejmu przed upływem jego kadencji.

45 Dz.U. Nr 75, poz. 444.

46 Tak szeroki zakres zmian w konstytucji, będący faktycznie jej rewizją, stał się możliwy głównie dzięki sukcesowi opozycji solidarnościowej w wyborach z czerwca 1989 r. oraz powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego.

47 Właśnie nowelą z 29 grudnia 1989 r. przywrócono również historyczną nazwę państwa – Rzeczpospolita Polska. Zmieniono zarazem godło państwowe, powracając do tradycyjnego orła w koronie. Powrót do dawnej symboliki państwowej i narodowej miał w tym wypadku na celu podkreślenie faktu odzyskania przez Polskę pełnej suwerenności.

48 W drodze tej nowelizacji wykreślono jednocześnie ideologiczną preambułę oraz rozdział 2 konstytucji, regulujący zasady ustroju społeczno-gospodarczego. Kilka nowych postanowień odnoszących się do zasad gospodarki włączono do rozdziału 1 (liczącego łącznie zaledwie osiem artykułów), który otrzymał tytuł *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*.

ustroju, należałoby zaliczyć: 1) nowatorskie określenie charakteru państwa polskiego (określanego dotąd „państwem socjalistycznym”) jako „demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 1), 2) przyjęcie formuły, że „władza zwierzchnia należy do Narodu” (art. 2), co oznaczało odrzucenie zasady suwerenności „ludu pracującego miast i wsi”, 3) wykreślenie zasady kierowniczej roli partii komunistycznej, 4) ustanowienie zasady pluralizmu politycznego (art. 4), 5) istotną zmianę konstrukcji przedstawicielstwa, w konsekwencji odrzucenia zasady odpowiedzialności posłów i senatorów przed wyborcami, 6) przyjęcie zasady swobody działalności gospodarczej oraz ochrony własności i prawa jej dziedziczenia. Zmiany te były na tyle daleko idące, że nie tylko kształtowały nową jakość ustroju państwowego, tworząc zarazem swego rodzaju fundament dla rodzącego się w Polsce demokratycznego systemu rządów, ale także wyznaczały główne kierunki późniejszych regulacji konstytucyjnych.

Wprowadzone przez nowelę grudniową 1989 r. zasady ustrojowe pozostały niezmienione po uchwaleniu ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁴⁹, określanej potocznie nazwą „Mała konstytucja”. Na podstawie art. 77 Małej konstytucji wszystkie postanowienia rozdziału 1 konstytucji znalazły się bowiem wśród utrzymanych nadal w mocy „starych” przepisów konstytucyjnych. Podstawowym założeniem Małej konstytucji było precyzyjne wyznaczenie wzajemnych relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą i dlatego w jej treści musiała być sformułowana zasada stanowiąca podstawę tych stosunków. Przyjęła ona w tym zakresie zasadę podziału władz, co oznaczało ostateczne zerwanie z obowiązującą wcześniej zasadą jedności władzy, której wyrazem było formalne zwierzchnictwo parlamentu (Sejmu) w strukturze naczelných organów państwowych⁵⁰.

Podstawowe zasady ustroju państwowego, które przyniosła nowela grudniowa z 1989 r. wraz z przyjętą w Małej konstytucji zasadą podziału władz, zostały zapisane ostatecznie, choć niekiedy w zmienionej postaci, także w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Zasadom ustrojowym poświęcony został obszerny, bo liczący w sumie 29 artykułów, rozdział I konstytucji zatytułowany „Rzeczpospolita”⁵¹. Nie oznacza to, że w rozdziale tym ustawodawca konstytucyjny zamieścił wyłącznie naczelné zasady ustrojowe. Na jego treść składają się bowiem postanowienia o bardzo zróżnicowanej

49 Dz.U. Nr 67, poz. 336.

50 Zob. m.in. J. Cierniewski, *Podział władz w „małej konstytucji”*, (w:) *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 24 i nast.

51 Rozdziałowi temu dopiero w końcowej fazie prac nad projektem nowej ustawy zasadniczej nadano tytuł „Rzeczpospolita”. We wcześniejszych stadiach tych prac proponowano najpierw przyjęcie tytułu „Podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej”, później zaś przewidywany był tytuł „Zasady ustroju”. Zob. S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 roku*, (w:) *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000, s. 14 i nast.

randze i charakterze. Decydujące znaczenie posiadają oczywiście zasady ustroju Rzeczypospolitej, przy czym są tutaj zarówno zasady o szczególnej doniosłości dla każdego państwa o ustroju demokratycznym (np. zasada suwerenności Narodu, zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada podziału władzy), jak też zasady bardziej szczegółowe, będące często jedynie rozwinięciem zasad o charakterze ogólnym⁵². Rozdział I zawiera również takie postanowienia, które nie mogą być traktowane jako konstytucyjne zasady ustrojowe, gdyż określają one np. zadania państwa w wybranych dziedzinach, czy też regulują problematykę symboli państwowych⁵³. Poza tym należy zwrócić uwagę na fakt, że niektóre zasady ustrojowe można odnaleźć także w innych rozdziałach konstytucji, a zwłaszcza w części wstępnej rozdziału II, gdzie sformułowane zostały ogólne zasady odnoszące się do sfery podstawowych wolności, praw i obowiązków człowieka oraz obywatela (m.in. zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka).

Analiza tekstu Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. pozwala na stwierdzenie, że w jej treści poszerzony został tradycyjny katalog podstawowych zasad ustroju państwowego. W nowej konstytucji znalazły się też takie zasady ustrojowe, których konstytucjonalizację postulowano w doktrynie już od dawna, jak chociażby zapisana w art. 8 ust. 1 zasada nadrzędności konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴. Konstytucja poświęca w sumie wiele miejsca na regulację podstawowych zasad ustrojowych, ale niekiedy jej sformułowania są w tej materii zbyt rozbudowane i tym samym utrudniają ich jednoznaczną interpretację. Regulacja naczelných zasad konstytucji jest więc w niedostatecznym stopniu kazuistyczna, co w konsekwencji pozwala doktrynie prawa konstytucyjnego na znaczną swobodę w zakresie ustalania katalogu podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵. Obok zasad ustrojowych sformułowanych *explicite* w tekście obecnej konstytucji, znajdują się w niej również takie zasady ustroju, które można jedynie wyinterpretować bądź to z ogólnych zasad naczelných konstytucji, bądź też ze szczegółowych zapisów ustawy zasadniczej⁵⁶. Dopiero łączne potraktowanie

wszystkich konstytucyjnych zasad ustroju państwowego, zarówno tych wyraźnie proklamowanych w konstytucji, jak i będących rezultatem dokonanej wykładni jej przepisów, może stanowić punkt wyjścia do pogłębionej charakterystyki modelu ustrojowego III Rzeczypospolitej oraz wprowadzonych w jego ramach rozwiązań instytucjonalnych.

Nie przewiduję rzecz jasna dokonywania analizy wszystkich naczelných zasad ustroju państwowego RP, gdyż takie założenie wykraczałoby znacznie poza zasadniczą problematykę tego opracowania. Zamierzam jedynie przyrzeć się bliżej tym zasadom ustrojowym, które mogą być istotne z punktu widzenia statusu i praw opozycji parlamentarnej. Będą to w szczególności zasady konstytuujące demokratyczny charakter państwa oraz sprawowanej w nim władzy, jak też gwarantujące pluralistyczną strukturę społeczeństwa, a więc: 1) zasada demokratycznego państwa prawnego, 2) zasada reprezentacji politycznej, 3) zasada podziału i równowagi władz, 4) zasada pluralizmu politycznego.

2. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawnego wprowadzona została do katalogu zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej w dniu 29 grudnia 1989 r. Zapisano ją wówczas w nowym art. 1 ustawy zasadniczej, który w całości zmienionej formule określał charakter państwa polskiego⁵⁷. Konstrukcja ta, utrzymana następnie w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji z 1992 r., przyjęta została również przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Jej art. 2 powtórzył bez zmian brzmienie art. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, stwierdzając, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”⁵⁸.

Konstytucjonalizacja w art. 2 Konstytucji RP z 1997 r. zasady demokratycznego państwa prawnego w sformułowaniu będącym faktycznie dokładnym powtórzeniem treści art. 1 poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, miało przede wszystkim szczególne znaczenie dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Był to bowiem jednoznaczny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do dalszego uznawania dotychczasowego kształtu oraz sposobu pojmowania klauzuli państwa prawnego. W taki też sposób zostało to odebrane przez Trybunał Kon-

52 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 54. Trudno natomiast zgodzić się z poglądem S. Gebethnera (*Rzeczpospolita...*, s. 14–15), że do podstaw ustroju państwowego RP nie mogą być zaliczone zasady określające stosunki między organami państwa a kościołami i związkami wyznaniowymi oraz zasada swobody tworzenia partii politycznych.

53 Por. M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe...*, s. 9.

54 Niekiedy zasada wyznaczająca miejsce konstytucji w systemie źródeł prawa określana jest jako zasada konstytucjonalizmu. Zob. np. A. Pułto, *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 9 i nast.

55 Przekonuje o tym chociażby konstruowanie zróżnicowanej liczby zasad ustrojowych (a przy tym niejednolicie określanych) w najnowszych podręcznikach prawa konstytucyjnego. Zob. przykładowo B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 169 i nast.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 54 i nast.; M. Granat, *Konstytucyjne zasady...*, s. 108 i nast.; P. Sarnecki, *Ogólna charakterystyka państwowości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2002, s. 29 i nast.; Z. Witkowski, *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 65 i nast.

56 Można zgodzić się z poglądem, że zasady takie nie powinny być określane pojęciem zasad niepisanych, lecz jako zasady nienazwane. Zob. J. Galster, *Zasada nienazwana jako kategoria konstytucji*, (w:) *Zasady ustroju...*, s. 63 i nast.

57 Dotychczasowy art. 1 ust. 1 konstytucji stwierdzał, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym”.

58 W tej kwestii prezentowany jest pogląd, że w Konstytucji z 1997 r. zawarta została „wola kontynuowania zasady państwa prawnego, przyjętej w grudniu 1989 r., co oznacza zarówno dalszy sprzeciw wobec państwa ideologicznego, jak i wolę kontynuowania przeobrażeń, wzbogacających treść tej zasady” (P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 16).

stytucyjny, który już po upływie kilku tygodni od wejścia w życie nowej Konstytucji uznał w jednym ze swoich orzeczeń⁵⁹, iż „przejęto, niejako z dobrodziejstwem inwentarza, całe dotychczasowe orzecznictwo, a więc, że art. 2, mimo raczej hasłowego zapisania w tekście Konstytucji, ma bardzo konkretną treść normatywną”⁶⁰. Tym samym stało się oczywiste, że wyjątkowo bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (oraz innych organów władzy sądowniczej), jakie rozwinęło się na tle art. 1 uchylonych już przepisów konstytucyjnych, zachowało walor pełnej aktualności także po wejściu w życie nowej ustawy zasadniczej.

Wprowadzenie do treści konstytucji nowelą grudniową z 1989 r. zasady demokratycznego państwa prawnego, zrodziło od razu spór w doktrynie o istotę i znaczenie konstytucjonalizacji tej zasady ustroju państwowego. Zastanawiano się zwłaszcza nad tym, czy przyjęcie takiej formuły miało oznaczać stwierdzenie istniejącego już stanu faktycznego, czy też było to jedynie wskazanie pożądanego i jasno określonego kierunku dalszych przeobrażeń prawno-ustrojowych w państwie kształtującym podstawy demokratycznego systemu rządów. Brak jednoznaczności tego sformułowania prowadził z reguły do wniosku, że proklamowanie w art. 1 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego nie oznaczało w żadnym wypadku wprowadzenia założeń oraz instytucji takiego państwa „od zaraz i w pełni” do praktyki ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej⁶¹. Dlatego też ten zapis konstytucyjny był od początku odczytywany przede wszystkim jako zobowiązanie się ustrojodawcy do tworzenia takich regulacji prawno-ustrojowych, które gwarantowałyby pełne urzeczywistnienie modelu demokratycznego państwa prawnego⁶². Zróżnicowane poglądy doktryny w kwestii istoty, charakteru oraz realizacji idei państwa prawnego, prezentowane były później również podczas prac nad projektem nowej konstytucji⁶³.

Przyjęcie przez polskiego ustrojodawcę formuły demokratycznego państwa prawnego jako konstytucyjnej podstawy organizacji i funkcjonowania państwa oznaczało bardzo wyraźne nawiązanie zarówno do określonych koncepcji doktrynalnych, jak też do rozwiązań konstytucyjnych niektórych państw europejskich. Koncepcja państwa prawnego (*Rechtsstaat*) pojawiła się na gruncie niemieckiej kultury prawnej już w pierwszej połowie XIX wieku. W ówczesnej doktrynie niemieckiej za podstawowe cechy państwa prawnego uznawano prymat ustawy w systemie źródeł prawa, podporządkowanie organów administracji państwowej aktom ustawodawczym oraz poddanie działalności administracji stałej kontroli sądowej. Problematyka państwa prawnego podejmowana była zawsze w niemieckiej nauce prawa, przy czym zainteresowanie nią wzrosło jeszcze bardziej po uchwaleniu w maju 1949 r. zachodniemieckiej ustawy zasadniczej⁶⁴.

Po raz pierwszy konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego dokonana została właśnie w Ustawie Zasadniczej RFN. Nie uczynił tego jednak art. 20 konstytucji, w którym zawarte zostały podstawowe zasady ustroju państwowego⁶⁵, lecz dopiero art. 28 ust. 1, określający faktycznie status prawny krajów w federacyjnej strukturze państwa niemieckiego. Przepis tego artykułu (zdanie 1) stanowi, że: „Porządek konstytucyjny w krajach musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej”. Niezależnie jednak od takiej formy konstytucyjnej regulacji zasady państwa prawnego, zasada ta traktowana jest niezmiennie w doktrynie niemieckiego prawa państwowego oraz w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jako jedna z podstawowych zasad ustroju państwowego RFN⁶⁶.

Pod wpływem rozwiązań niemieckich zasada państwa prawnego wprowadzona została do treści konstytucji wielu państw europejskich. Uczyniły to w pierwszej kolejności dwa państwa zachodnioeuropejskie (Portugalia i Hiszpania), które po długim okresie rządów dyktatorskich wchodziły w połowie lat siedemdziesiątych XX w. do grona państw o ustroju demokratycznym. W obu przypadkach zasada ta, wraz z podkreśleniem demokratycznego charakteru państwa, podniesiona została do rangi naczelných zasad ustrojowych⁶⁷. Podobne rozwiązania prawne przyjęte zostały następnie w warunkach dokonującej się transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Posługiwanie się w regulacjach konstytucyjnych prawie wszystkich państw tego regionu klauzulą demokratycznego

59 Nastąpiło to w treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., K26/97.

60 L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001, s. 21.

61 Zob. K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, Państwo i Prawo 1992, z. 1, s. 19. Por. W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 12 i nast. oraz S. Zawadzki, *Nowa konstytucyjna definicja polskiej państwowości*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 5, s. 13 i nast.

62 Zob. zwłaszcza W. Sokolewicz, *Państwo prawne – jego cechy i kryteria*, (w:) *Posel jako ustawodawca*, Warszawa 1993, s. 5; M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 5, s. 17; S. Wronkowska, *Czy Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym*, (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 81 i nast. Wyrażony został także pogląd, że istotą oraz celem państwa prawnego powinno być „dążenie do doskonałości w sferze tworzenia, obowiązywania i stosowania prawa” (A. Kubiak, *Państwo prawne – idee, postulaty, dylematy*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 16).

63 Na uwagę zasługuje zaprezentowany wtedy pogląd, że „wcielenie w życie idei państwa prawa jest niewątpliwie procesem złożonym i długotrwałym. Zapisanie takiej zasady w projekcie konstytucji oraz jednoznaczne jej rozwinięcie w szczegółowych jej przepisach, nadanie konstytucji wyraźne jurydyczne charakteru oraz jednoznaczne uznanie konstytucji za najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej, a zarazem ustanowienie zasady, w myśl której przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio mogą stać się istotnymi czynnikami przybliżającymi urzeczywistnienie idei państwa prawa w praktyce życia publicznego” (T. Moldawa, *Konstytucja RP a standardy współczesnego konstytucjonalizmu*, (w:) *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, pod red. T. Bodio i W. Jakubowskiego, Warszawa 1997, s. 37).

64 Zob. m.in. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 1, München 1984, s. 599 i nast. W polskiej literaturze prawno-ustrojowej zagadnienia te prezentuje obszernie Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.

65 W art. 20 ust. 1 podkreślono jednak, że „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym”.

66 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 61.

67 Zob. art. 2 Konstytucji Portugalii z 1974 r. oraz art. 1 Konstytucji Hiszpanii z 1978 r.

państwa prawnego, stało się wręcz nieodłącznym elementem konstytucyjnego katalogu podstawowych zasad ustroju państwowego⁶⁸, o czym świadczy m.in. zapis art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trudno nie zauważyć, że konstytucje poszczególnych państw ograniczają się wyłącznie do zadeklarowania zasady demokratycznego państwa prawnego. W żadnej z nich nie znajdziemy natomiast nawet próby zdefiniowania tej naczelnej zasady ustrojowej, a więc ustawodawca konstytucyjny pozostawił wszędzie to zadanie doktrynie oraz orzecznictwu sądowemu⁶⁹. Sformułowanie w tym zakresie jednej, powszechnie akceptowanej definicji, okazało się jednak w praktyce przedsięwzięciem wręcz niewykonalnym. W zależności bowiem od przyjętego kryterium prezentowane są w doktrynie zróżnicowane definicje pojęć „państwo prawne” oraz „demokratyczne państwo prawne”⁷⁰. Faktycznie więc dużo łatwiejsze może być wyliczenie zespołu elementów (cech), składających się na pojęcie państwa prawnego niż zaproponowanie syntetycznej definicji tej formy państwa.

Współcześnie do tych elementów, które najpełniej charakteryzują zasadę państwa prawnego zalicza się z reguły: 1) istnienie konstytucji pisanej o najwyższej mocy w systemie źródeł prawa, 2) konstytucyjną regulację stosunków między obywatelem i państwem, 3) podział władz i ich wzajemne hamowanie, 4) prawo jako jedyną podstawę i granicę wszelkiej działalności państwa, 5) zagwarantowanie równości obywateli wobec prawa, 6) system gwarancji zapewniających skuteczną ochronę prawną w ustawowo określonej procedurze wobec wszelkich działań organów władzy publicznej, 7) uruchomienie systemu prawnej odpowiedzialności organów państwa w przypadku naruszenia przez nie praw obywateli, 8) stosowanie reguły proporcjonalności w działaniach organów państwowych wraz z zakazem nadużywania sprawowanej przez nie władzy⁷¹. Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione tutaj podstawowe wyznaczniki zasady demokratycznego państwa prawnego, w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjęło się interpretować pojęcie państwa prawnego w dwóch znaczeniach: formalnym i materialnym.

Zgodnie z pierwotnym (formalnym) rozumieniem państwa prawnego, całokształt działań takiego państwa wobec własnych obywateli powinien posiadać

bardzo wyraźne umocowanie w obowiązującym prawie, obywatelom zaś musi być bezwzględnie zagwarantowana pewność prawa, bezpieczeństwo prawne oraz powstrzymanie się przez państwo od niepożądanego ingerencji w sferę wolności osobistych jednostki. Tak pojmowany zasadniczy cel działania państwa prawnego może być osiągnięty dopiero po spełnieniu trzech istotnych wymogów: 1) związania organów państwowych, a w szczególności organów administracji publicznej, w ich stosunkach z obywatelami przepisami aktów ustawodawczych, 2) zagwarantowania każdemu obywatelowi prawa do sądu, a także do rzetelnego postępowania zarówno przed sądami, jak też przed organami administracji wszystkich szczebli i innymi organami pozasądowymi, 3) precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji poszczególnych organów państwowych, czemu sprzyja najbardziej przyjęcie zasady podziału władz⁷². Wszystkie wymienione tutaj wymogi traktować należy jako konieczne, ale też wystarczające dla urzeczywistnienia idei państwa prawnego w jego minimalnym (formalnym) znaczeniu.

Należy przy tym podkreślić, że zaprezentowana wyżej formuła związania państwa prawem koresponduje wyraźnie z konstytucyjną zasadą tzw. praworządności formalnej, na którą składają się: 1) zasada legalizmu (wymóg podejmowania działalności przez organy państwa wyłącznie na podstawie przepisów obowiązującego prawa), 2) obowiązek przestrzegania prawa przez wszystkie organy państwowe⁷³. Dlatego też powstaje potrzeba skonfrontowania pojęcia państwa praworządnego z pojęciem państwa prawnego. Mimo że oba te pojęcia są niekiedy w doktrynie stosowane zamiennie lub nawet utożsamiane⁷⁴, to niewątpliwie pojęcie państwa prawnego jest pojęciem znacznie szerszym, bogatszym w treść niż pojęcie państwa praworządnego⁷⁵. Podkreśla się przy tym, że w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej po pojęcie państwa prawnego sięgnięto w 1989 r. dlatego, by podkreślić „znaczenie w nowym ustroju nie tylko rządów prawa o sprawiedliwej treści, ale także rządów prawa stanowionego z poszanowaniem wszelkich dyrektyw racjonalnego ustawodawcy”⁷⁶.

Przy charakterystyce pojęcia państwa prawnego w szerszym (materialnym) ujęciu, należy uwzględnić zarówno elementy formalne, jak też fundamentalne idee i wartości, stanowiące trwałą podstawę funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego oraz realizujących jego zadania organów państwowych. Znajdują się wśród nich przede wszystkim te wartości, które legły u podstaw przyjętych w

68 W odniesieniu do konstytucyjnej regulacji tej zasady ustrojowej podkreśla się w doktrynie, że konstytucje nie ograniczają się z reguły do określenia państwa jako demokratycznego państwa prawnego, lecz „podkreślają również jego socjalny bądź też społeczny charakter” (S. Zawadzki, *Charakter państwa w nowej Konstytucji RP (państwo prawne czy także państwo socjalne)*, (w:) *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, pod red. K. Działochoy, Wrocław 1995, s. 6 i nast.

69 Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 172.

70 Zwraca na to uwagę m.in. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, (w:) *Zasady podstawowe...*, s. 66. Zob. również W. Zamkowski, *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego*, (w:) *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, pod red. H. Rota, Wrocław 1994, s. 15 i nast.

71 Zob. K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 618 i nast. Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 173 i nast.; M. Wyrzykowski, *Zasada...*, s. 67 i nast.; E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 55.

72 Por. W. Sokolewicz, *Państwo prawne...*, s. 6 i nast. oraz Z. Witkowski, *Wybrane zasady...*, s. 57 i nast.

73 W Konstytucji RP zasada ta została sformułowana w art. 7, stanowiącym: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

74 Por. m.in. W. Zamkowski, *Wprowadzenie...*, s. 20.

75 Por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 13.

76 A. Pułło, *Państwo prawne (Uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP)*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII, s. 128.

danym państwie regulacji konstytucyjnych. W przypadku każdego państwa prawnego są to tradycyjnie idee: 1) sprawiedliwości, w tym także szeroko rozumianej sprawiedliwości społecznej, 2) wolności, której źródłem są prawa i wolności jednostki zagwarantowane w przepisach konstytucji, 3) równości wszystkich obywateli, 4) demokratycznego charakteru państwa oraz jego instytucji⁷⁷. Przy zastosowaniu tak szerokiego ujęcia, pojęcie państwa prawnego jest w zasadzie równoznaczne z ogółem cech ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego. Do istotnych elementów państwa prawnego należy zaliczyć w szczególności zasady: suwerenności narodu, nadrzędności konstytucji, podziału i hamowania się władz, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, szczególnej roli ustawy jako podstawowego i powszechnie obowiązującego źródła prawa. W pełni uzasadnione jest wobec tego stwierdzenie, że w takim rozumieniu zasada demokratycznego państwa prawnego pokrywa się faktycznie w dużym stopniu z pozostałymi zasadami ustroju państwowego⁷⁸.

Dla określenia pojęcia oraz istoty demokratycznego państwa prawnego niemałe znaczenie posiada dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Praktycznie już od chwili wprowadzenia do treści Konstytucji RP podczas jej nowelizacji w grudniu 1989 r., zasady demokratycznego państwa prawnego była ona wielokrotnie powoływana przez Trybunał jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego już wtedy zaznaczyła się tendencja do traktowania klauzuli demokratycznego państwa prawnego „jako zbiorczego wyrazu szeregu zasad i reguł o bardziej szczegółowym charakterze”⁷⁹, które nie były co prawda wyraźnie sformułowane w obowiązujących przepisach konstytucyjnych, ale pośrednio z nich wynikały. W ten sposób z określonej w art.1 ówczesnej konstytucji ogólnej zasady państwa prawnego wyprowadzane były coraz to nowe zasady szczegółowe, uzupełniające faktycznie tekst obowiązującej ustawy zasadniczej. Tak znacząca aktywność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego nie była wtedy oceniana przez doktrynę w sposób jednoznaczny. Z jednej strony podkreślano, że Trybunał opiera się wielokrotnie na sformułowaniach art.1 Konstytucji, ale stara się zarazem „nie traktować tych sformułowań ani jako worka bez dna, gdzie można by upchnąć wszystko to, co gdzie indziej upchnąć się nie daje, ani jako wytrycha otwierającego wszystkie drzwi”⁸⁰. Z drugiej zaś – wyrażany był pogląd, że taka forma aktywności Trybunału Konstytucyjnego może zasługiwać wyłącznie

77 Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 172.

78 Por. m.in. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 172 i nast.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 61; S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, (w:) *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 2006, s. 110 i nast.

79 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 62.

80 J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 7.

na słowa krytyki. Pojawiła się nawet opinia, że Trybunał uczynił z zasady demokratycznego państwa prawnego „skarbonkę wszystkich wartości i zasad potrzebnych nowemu państwu, których prawo konstytucyjne gdzie indziej nie wyraża *explicitie*”⁸¹. Wydaje się jednak, że stosowana wówczas przez Trybunał Konstytucyjny praktyka dokonywania daleko idącej interpretacji tej zasady konstytucyjnej, była całkowicie uzasadniona. Przy niezbyt precyzyjnej i niespójnej regulacji określonych instytucji ustrojowych w ówczesnej konstytucji, tylko w ten sposób można było bowiem zagwarantować wyprowadzenie z jej przepisów takich wartości, które spełniałyby wymogi demokratycznego państwa prawnego.

Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, która po 1989 r. stała się faktycznie swego rodzaju „zasadą zasad”⁸², Trybunał Konstytucyjny wyprowadził do chwili wejścia w życie obecnej konstytucji kilkanaście zasad szczegółowych, wykorzystywanych niejednokrotnie w jego orzecznictwie jako samodzielna podstawa kontroli konstytucyjności aktów ustawodawczych. Były to m.in.: zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (np. K 7/90), zasada *lex retro non agit* (np. K 14/91), zasada ochrony praw słusznie nabytych (np. K 12/94), zasada prawa do sądu (np. K 4/91), zasada bezpieczeństwa i pewności prawa (np. K 3/91), zasada proporcjonalności, czyli zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy w sferę praw jednostki (np. K 11/94). Znaczna część zasad, wyinterpretowanych wcześniej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zapisana została bezpośrednio w treści nowej ustawy zasadniczej, wobec czego Trybunał Konstytucyjny nie jest już zmuszony odwoływać się w takich przypadkach do ogólnej formuły art. 2 konstytucji, gdyż podstawą jego orzeczeń w tym zakresie mogą być szczegółowe zapisy konstytucyjne. Nie ulega jednak wątpliwości, że wszędzie tam, gdzie zaznaczy się brak szczegółowej normy konstytucyjnej albo też zajdzie konieczność zharmonizowania poszczególnych norm konstytucji, punktem odniesienia podczas kontroli konstytucyjności aktów prawnych pozostanie dla Trybunału Konstytucyjnego klauzula demokratycznego państwa prawnego⁸³.

Przy charakterystyce pojęcia demokratycznego państwa prawnego, zarówno doktryna, jak też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, koncentrują się w głównej mierze na formule państwa prawnego, natomiast zupełnie marginalnie odnoszą się z reguły do kategorii państwa demokratycznego. Takie podejście do tej kwestii może rodzić zrozumiałe wątpliwości, gdyż wzajemna zależność państwa

81 A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa...*, s. 16.

82 S. Zawadzki, *Charakter...*, s. 5. Zauważono również, że „w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego, ale także podobnych organów w innych państwach, zaczynają funkcjonować pewne słowa–klucze, czy zasady–klucze, wydobywane z pisanego tekstu konstytucji. W Polsce taką rolę pełni przede wszystkim zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona obecnie w art. 2 Konstytucji” (L. Garlicki, *Normatywna wartość...*, s. 20).

83 Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 46.

demokratycznego i państwa prawnego jest na tyle oczywista, że nie wymaga już chyba żadnego obszerniejszego uzasadnienia. Państwo prawne jest bowiem „najskuteczniejszą gwarancją państwa demokratycznego, a w państwie demokratycznym taki właśnie demokratyczny tryb stanowienia prawa zapewnia przyznanie mu wartości, mogących liczyć na szerszą akceptację społeczną oraz rzeczywiście odpowiadających interesom społeczeństwa jako całości”⁸⁴. Nie ma możliwości urzeczywistnienia w praktyce ustrojowej zasady państwa prawnego tam, gdzie nie są przestrzegane podstawowe zasady demokracji, w tym zwłaszcza takie reguły demokracji politycznej, jak wolność prezentowania poglądów, prawo zrzeszania się, wolność zgromadzeń, swoboda tworzenia partii politycznych (zasada pluralizmu politycznego) oraz inne prawa i wolności jednostki. W państwie demokratycznym szczególnie znaczenie ma zarazem respektowanie zasady całkowicie wolnych wyborów do organów przedstawicielskich oraz ustanowienie form i procedur zapewniających faktyczną odpowiedzialność organów wykonawczych przed stanowiącymi⁸⁵.

Na ścisły związek między państwem prawnym a demokracją zaczęto zwracać szczególną uwagę w doktrynie po zmianach politycznych i ustrojowych z 1989 r.⁸⁶ Zadecydowały o tym przede wszystkim określone uwarunkowania historyczne, poprzez pryzmat których właśnie demokracja, w większym stopniu niż idea państwa prawnego, uznana została za zaprzeczenie dotychczasowego systemu sprawowania władzy⁸⁷. Wcześniejsze doświadczenia historyczne, społeczne i polityczne wykazały bowiem jednoznacznie, że przywiązywanie wagi tylko do formy prawa nie gwarantuje stworzenia takiego modelu ustrojowego, w którym porządek prawny byłby akceptowany przez ogół społeczeństwa. Stąd też wysunięta została teza, że od formalnego pojęcia państwa prawnego lepsza jest taka jego postać, która „wiąże państwo prawne z demokracją polityczną, a więc z systemem, w którym wyłaniania w sposób demokratyczny władza posiada społeczną legitymację, w którym sposób tworzenia prawa jest również demokratyczny, w którym prawa i obowiązki obywateli nie tylko powinny być ustanawiane w szczególnej formie, ale ich konstytucyjny katalog powinien zawierać określone politycznie i społecznie treści”⁸⁸. Pisząca te słowa zwracała przy tym uwagę, że ukształtowanie modelu demokratycznego

84 W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska...*, s. 23.

85 Por. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, s. 68–69.

86 Związane to było z przyjęciem w noweli grudniowej formuły „demokratycznego państwa prawnego”. Podkreślono wówczas, że „demokracja” przewidziana w art. 1 znowelizowanej Konstytucji „ma sens uniwersalny, pozbawiony jakichkolwiek przymiotników ją określających, a w istocie – ograniczających. Jest to odejście od ujęcia „demokracji” w przepisie dawnego art. 7 Konstytucji, słusznie uchylonego i w kontekście – też uchylonych – sformułowań preambuły potęgujących ideologiczne znaczenie „demokracji socjalistycznej” jako formuły spójnej z monocentrycznym sposobem sprawowania władzy w państwie” (W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska...*, s. 18).

87 Por. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 145.

88 J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa Konstytucja*, (w:) *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, Kraków 1992, s. 328.

państwa jest o tyle trudniejsze, o ile trudniejsze niż dopisanie przymiotnika „demokratyczny” jest stworzenie takiego systemu rządów, w ramach którego demokracja byłaby realizowana na co dzień w praktyce ustrojowej. Jej zdaniem, dla państwa odchodzącego od systemu rządów autorytarnych, tworzenie zasad oraz instytucji ustroju demokratycznego powinno mieć decydujące znaczenie, bowiem związek demokracji z państwem prawnym jest w każdym wypadku „związkiem nierozrwalnym”⁸⁹.

Taka interpretacja związku państwa prawnego z demokracją wywodzi się bezpośrednio z konstytucyjnej formuły „demokratycznego państwa prawnego”, która *de facto* zawiera w swej treści dwie odrębne konstrukcje: państwa demokratycznego i państwa prawnego. Nie sądzę jednak, że można zgodzić się z wyrażanym niekiedy przez doktrynę poglądem, iż w ramach tego podziału konstrukcją podstawową oraz znacznie szerszą jest państwo demokratyczne, natomiast idea państwa prawnego stanowi faktycznie tylko jeden z elementów składowych państwa demokratycznego⁹⁰. W rzeczywistości bowiem obie te konstrukcje funkcjonują obok siebie, ale na zasadzie daleko idącej współzależności, gdyż państwo prawne stanowi w istocie najważniejszą gwarancję demokratycznego systemu rządów, zaś realizacja koncepcji państwa prawa możliwa jest w praktyce jedynie w warunkach państwa demokracji. Należy tu jednak zaznaczyć, że chociaż państwo prawne oraz demokracja stanowią faktycznie dwie odrębne koncepcje, to mogą być one połączone i tworzyć wówczas pojęcie demokratycznego państwa prawnego⁹¹. Nie można przy tym pominąć faktu, że w polskiej literaturze prawniczej po 1989 r. ukształtował się i utrwalił swego rodzaju aksjomat, zgodnie z którym składnikiem materialnej koncepcji państwa prawnego, nazwanego w ustawie zasadniczej demokratycznym państwem prawnym, obok określonych instytucji i rozwiązań formalnoprawnych, jest w głównej mierze demokratyczny proces tworzenia prawa oraz demokratyczna legitymizacja władz publicznych⁹².

Nie ulega wątpliwości, że demokratycznego trybu tworzenia prawa oraz demokratycznej legitymizacji władz publicznych nie można traktować jako jedynych czy najważniejszych cech państwa demokratycznego, chociaż dla charakterystyki takiego państwa posiadają one faktycznie duże znaczenie. Odnośnie pierwszej z nich, to już przed wielu laty zaprezentowany został w doktrynie pogląd, że demokratyczne

89 Tamże, s. 328.

90 Zob. m.in. A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 66 oraz M. Gulczyński, R. Zaradny, *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2000, s. 61.

91 Por. A. Pułto, *Państwo prawne...*, s. 127. Zauważa się też niekiedy, że do pojęcia „państwo prawne” przymiotnik „demokratyczne” dodawany jest dla podkreślenia, że „nie chodzi tu o państwo w ogóle, ale o takie państwo, w którym reprezentacja została wyłoniona w sposób demokratyczny i ma legitymację społeczną oraz spełnione są inne warunki, m.in. zapewnienie wpływu opinii publicznej na zasadnicze decyzje dotyczące państwa i społeczeństwa” (J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 19).

92 Zob. E. Morawska, *Klauzula...*, s. 145. Po raz pierwszy zwracał na to uwagę w doktrynie M. Pietrzak, *Model demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Konstytucyjne”, 1990, z. 7, s. 5 i nast.

państwo prawne „to takie państwo, w którym prawo stanowione jest przez przedstawicielski organ narodu w drodze demokratycznej procedury. Procedurę taką, opartą na zasadzie jawności, dyskusji i niezbędnej złożoności czynności ustawodawczych, gwarantuje parlamentarna droga ustawodawcza”⁹³. Formuły tej nie można ograniczać tylko do działalności ustawodawczej, gdyż demokratyczny tryb tworzenia prawa musi mieć zastosowanie w praktyce przy podejmowaniu wszelkich decyzji prawotwórczych przez każdy organ państwa posiadający uprawnienia w tym zakresie. Z kolei demokratyczna legitymizacja władz publicznych sprowadza się w głównej mierze do tego, że suweren (naród) w drodze powszechnych, równych i nieskrępowanych wyborów wyłania swoich reprezentantów i w ten sposób legitymizuje ich do sprawowania najwyższej władzy w państwie.

Próby sprecyzowania podstawowych cech państwa demokratycznego podejmowane są od dawna zarówno przez licznych przedstawicieli doktryny prawno-ustrojowej z państw zachodniej demokracji⁹⁴, jak też w nauce polskiego prawa konstytucyjnego⁹⁵ i politologii⁹⁶. W tym zakresie można dostrzec daleko idące różnicowanie poglądów co do katalogu zasadniczych cech państwa demokratycznego, ale są też wśród nich takie cechy, które pojawiają się praktycznie w każdej ze zgłaszanych przez doktrynę propozycji. Należą do nich bez wątpienia: 1) suwerenność narodu (ludu), 2) podział władzy, 3) pluralizm polityczny. Poza nimi zwraca się też z reguły uwagę na istotne znaczenie podejmowania kluczowych decyzji w państwie większością głosów, ale przy jednoczesnym respektowaniu praw mniejszości. W tej kwestii wyrażany jest pogląd, że ustalenie właściwego stosunku większości i mniejszości, gdzie w miejsce „tyranii większości” wprowadzona byłaby zasada daleko idącej akceptacji „woli mniejszości”, staje się współcześnie „kluczowym problemem demokracji”⁹⁷. Pojawia się jednak również koncepcja zastępowania dotychczasowego kształtu demokracji, opartego na większościowym modelu demokracji

parlamentarnej (prowadzącym niejednokrotnie do narzucania woli większości określonym grupom mniejszości), rozbudowanym systemem kompromisów, które umożliwiałyby wypracowywanie w ramach danego państwa najbardziej optymalnych decyzji⁹⁸. Nie ulega wątpliwości, że taki model wzajemnych stosunków między większością a mniejszością, byłby szczególnie istotny także z punktu widzenia statusu oraz interesów opozycji parlamentarnej.

Podstawowe znaczenie dla charakterystyki każdego państwa demokratycznego posiada niewątpliwie zasada suwerenności narodu. Istota tej zasady ustrojowej sprowadza się do tego, że suwerenem jest naród (lud), bowiem właśnie jemu konstytucja przyznaje rolę wyłącznego podmiotu władzy najwyższej (czyli suwerennej) w ramach danego państwa. W takim ujęciu zasada ta zadeklarowana została również w obowiązujących obecnie polskich uregulowaniach konstytucyjnych. Proklamuje ją art. 4 ust. 1 Konstytucji z 1997 r., który stanowi, że: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. W tym wypadku pod pojęciem „Naród” należy rozumieć ogół obywateli RP bez względu na ich rasę, narodowość, wyznanie i inne cechy, a więc jako jedyne kryterium przynależności do Rzeczypospolitej jako „dobra wspólnego wszystkich obywateli” (art. 1 ustawy zasadniczej), może być uznawany tylko fakt posiadania obywatelstwa polskiego⁹⁹. Konsekwencją przyjęcia w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej zasady suwerenności Narodu, jest konieczność kształtowania w praktyce ustrojowej takich regulacji prawnych, które umożliwiałyby obywatelom jak najdalej idące uczestnictwo w sprawowaniu władzy państwowej oraz gwarantowały zgodność podejmowanych przez władze publiczne decyzji z wolą i interesem ogółu społeczeństwa.

Suwerenna władza narodu w państwie demokratycznym może być realizowana w dwóch formach: demokracji bezpośredniej i demokracji pośredniej (przedstawicielskiej). Tradycyjne rozróżnienie demokracji bezpośredniej i pośredniej znalazło swoje odzwierciedlenie także w treści obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. Jej art. 4 ust. 2, korespondujący zresztą bardzo wyraźnie z konstytucyjną zasadą państwa demokratycznego (art. 2), stanowi w tej materii, iż: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Mimo formalnego zrównania w tym zapisie konstytucyjnym rangi ustrojowej obu form sprawowania władzy przez suwerena, przyjąć jednak należy, że realne możliwości częstego wykorzystywania podstawowych instytucji demokracji bezpośredniej (referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej) nie są faktycznie zbyt szerokie¹⁰⁰. W rzeczywistości

93 K. Działocha, *Państwo prawne...*, s. 17.

94 Z nowszych prac poświęconych różnym aspektom państwa demokratycznego wymienić można m.in. D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge 1996 oraz A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999.

95 Próbę taką podjął m.in. E. Zwierzchowski, który do cech państwa demokratycznego zalicza: 1) poszanowanie praw człowieka, 2) suwerenność narodu (ludu), 3) trójpodział władzy, 4) odpowiedzialność egzekutywy, 5) praworządność w działalności aparatu państwowego, 6) niezawisłość sądów, 7) wielopartyjność i równość szans dla wszystkich partii politycznych wraz z prawem działania w opozycji. Podkreśla on przy tym, że wszystkie te cechy „muszą występować łącznie i równocześnie”, gdyż brak którejkolwiek z nich „nie pozwala kwalifikować danego państwa jako państwa demokratycznego” (*Wprowadzenie do nauki...*, s. 56).

96 Zob. m.in. M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004, s. 138 i nast. Za główne cechy współczesnych państw demokratycznych uznaje on: 1) wyłanianie piastunów władzy w drodze rywalizacyjnych wyborów, 2) podział i równoważenie władz, 3) praworządność, 4) samoograniczenie władzy państwowej, 5) przewyższanie konfliktu między wolą większości a wolą mniejszości.

97 J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego*, Państwo i Prawo 1990, z. 6, s. 11. Zwraca on dalej uwagę, że stopień demokratyczności każdego państwa „jest różny i w warunkach zróżnicowania opinii społecznej, w sytuacji pluralizmu aksjologicznego społeczeństwa, wymaga dyskursu politycznego i dążenia do konsensu względnie do przewagi demokratycznie ukształtowanej opinii większości, która nie jest dyktatem” (s. 13).

98 Jednym z prekursorów tej koncepcji był bez wątpienia R.A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven 1982, s. 71 i nast.

99 Wynika to jednoznacznie z zamiaru ustrojodawcy, wyrażonego bardzo jasno chociażby w treści preambuły, gdzie zapisane zostało takie stwierdzenie: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”.

100 Zaznaczyć jednak należy, że prawo inicjatywy obywatelskiej może być wykorzystywane do zgłaszania projektów ustaw, m.in. przez liczące się ugrupowania opozycji pozaparlamentarnej. Przekonuje o tym chociażby znany przykład zgłoszenia w 1994 r. obywatelskiego projektu nowej konstytucji.

ści bowiem przewidywane konstytucyjnie formy bezpośredniego podejmowania decyzji przez wszystkich obywateli, do czego służy przede wszystkim instytucja referendum ogólnokrajowego, nie mogą mieć w praktyce powszechnego zastosowania, gdyż są one zastrzeżone wyłącznie do rozstrzygnięcia spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa¹⁰¹. Stąd też zasadniczą formą sprawowania władzy przez Naród jest demokracja pośrednia (przedstawicielska), której istota sprowadza się do tego, że decyzje w imieniu suwerena podejmowane są przez najwyższy organ przedstawicielski (parlament), złożony z reprezentantów (posłów i senatorów) wyłonionych w drodze demokratycznej procedury wyborczej. Tylko Narodowi przysługuje prawo wysuwania kandydatów do Sejmu i Senatu, a także prawo wybierania zarówno swoich reprezentantów, jak też określonych programów wyborczych, które wyłonieni przez wyborców członkowie obu izb parlamentu mają obowiązek realizować w trakcie wykonywania powierzonych im mandatów. Istotne znaczenie ma również fakt, że wykorzystywanie w praktyce ustrojowej instytucji demokracji pośredniej umożliwia niejednokrotnie, niezależnie od zastosowania progów wyborczych, wywalczenie reprezentacji w parlamencie nawet przez nie najsilniejsze ugrupowania polityczne, które z reguły (o ile nie znajdują się w składzie rządzącej koalicji) tworzą później zorganizowaną opozycję parlamentarną.

Drugą podstawową cechą państwa demokratycznego jest niewątpliwie zorganizowanie jego organów naczelnych na zasadzie podziału władz. Zasada ta od samego początku, czyli od narodzin pierwszych pisanych konstytucji w drugiej połowie XVIII stulecia, kształtowana była jako przeciwstawienie konstrukcji rządów absolutnych, zakładającej skupienie całej władzy w rękach jednego podmiotu (monarchy). Tym samym zasada podziału władz powinna być postrzegana w kategorii jednej z głównych gwarancji każdego demokratycznego systemu ustrojowego¹⁰². Założony w ramach tej zasady podział władz może być ujmowany zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak też w znaczeniu podmiotowym. Pierwszy z nich sprowadza się do tego, że w danym państwie muszą być wydzielone rodzajowo podstawowe kierunki jego działalności, a mianowicie: ustawodawstwo, realizacja funkcji wykonawczych, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Podział władz w ujęciu podmiotowym oznacza natomiast, że każda z tych sfer działania państwa przekazywana jest trzem całkowicie odrębnym grupom organów państwowych i w ten sposób następuje wyodrębnienie organizacyjne władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Tak ukształtowana konstrukcja podziału władz uzupełniana jest zawsze systemem wzajemnego hamowania się oraz oddziaływania na siebie poszczególnych władz, co ma w praktyce zagwarantować względną równowagę

między nimi i tym samym umożliwić zgodne z założeniami konstytucyjnymi oraz efektywne funkcjonowanie całego aparatu państwowego¹⁰³.

Zasada podziału i równowagi władz sformułowana została jednoznacznie również w treści obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej z 1997 r. Jej art. 10 ust. 1 przewiduje, że ustrój RP „opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Z kolei w ust. 2 art. 10 ustawodawca konstytucyjny sprecyzował tę formułę, wskazując, że „władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Widać tu więc wyraźnie, że zapisana w art. 10 Konstytucji RP zasada podziału władz zakłada ukształtowanie relacji między poszczególnymi władzami na podstawie systemu wzajemnych hamulców, których zadaniem ma być zapewnienie realnej równowagi trzech wyodrębnionych konstytucyjnie władz. Należy tu jednak podkreślić, że realizacji tego generalnego założenia nie są na pewno w stanie zagwarantować jedynie przyjęte regulacje konstytucyjne, gdyż w rzeczywistości decydujący wpływ na wzajemne stosunki między naczelnymi władzami państwowymi posiada za każdym razem istniejący układ sił politycznych w społeczeństwie. Poza tym, niezaprzeczalnym faktem jest to, że funkcjonujące współcześnie systemy partyjne, nie wyłączając także systemu partyjnego RP, powodują z reguły istotną modyfikację zasady podziału i równowagi władz, wskutek czego „bardziej widoczne staje się współdziałanie większości parlamentarnej i rządu, wzajemne ich na siebie oddziaływanie niż sztywne stosowanie reguł podziału władzy”¹⁰⁴. W konsekwencji, większego znaczenia nabiera również charakter wzajemnych relacji pomiędzy większością rządową a opozycją parlamentarną, których wpływ na sprawowanie władzy w państwie demokratycznym jest coraz częściej nie mniejszy, aniżeli realizowany w praktyce ustrojowej danego państwa model stosunków między legislatywą a egzekutywą.

Można chyba bez większego ryzyka stwierdzić, że zasadniczą cechą każdego państwa demokratycznego jest także ukształtowanie jego ustroju na zasadzie pluralizmu politycznego. Realizacja tej zasady oznacza przede wszystkim pełną akceptację w ramach danego państwa zróżnicowania poglądów i programów politycznych oraz zjawiska wielości ugrupowań politycznych (wielopartyjności)¹⁰⁵. Podstawową

103 W doktrynie na fakt ten zwracał uwagę m.in. J. Stembrowicz, podkreślając, że celem „precyzyjnie obmyślonego mechanizmu wzajemnych uwarunkowań i hamulców w działalności organów składających się na trzy podzielone władze miało być ich zmuszenie do harmonijnego działania” (*Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 17).

104 W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2004, s. 67.

105 Przyjęcie w państwie demokratycznym zasady pluralizmu politycznego oznacza *de facto* odrzucenie jakiegokolwiek postaci monopartyjności. Nie zgodziłbym się natomiast z poglądem, że wynikająca z zasady pluralizmu politycznego wolność tworzenia i działania partii to także „dyrektywa wykluczająca na przyszłość powrót do (...) systemu partii dominującej” (*Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 86). Znana dotąd praktyka polityczna niektórych państw (m.in. Szwecji i Hiszpanii) pokazuje bowiem, że system partii dominującej może funkcjonować również w warunkach demokratycznego systemu rządów.

101 Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 17.

102 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 71.

formą urzeczywistnienia idei suwerenności narodu (ludu) staje się wówczas pokojowa rywalizacja między różnymi opcjami politycznymi o przejęcie i sprawowanie władzy w państwie, czego wyrazem są w głównej mierze dążenia poszczególnych partii politycznych do zdobycia większości w składzie najwyższego organu przedstawicielskiego (parlamentu). Koniecznym warunkiem swobody konkurencji musi być jednak zagwarantowanie równości głównych aktorów sceny politycznej wobec prawa, czyli identycznego traktowania przez obowiązujące prawo każdej legalnie działającej w danym państwie partii politycznej. Formuła równości w połączeniu z określonymi regułami wolnej konkurencji politycznej, jest szczególnie istotna dla małych ugrupowań politycznych, które nie mają często szans w wyborach parlamentarnych lub też dysponują znikomą reprezentacją w parlamencie i jako ugrupowania mniejszościowe nie współtworzą większości rządowej. Stanowi ona bowiem w konsekwencji gwarancję legalności i swobody działania zarówno opozycji pozaparlamentarnej, jak też opozycji politycznej w parlamencie¹⁰⁶. Dlatego właśnie w każdym państwie demokratycznym zasada pluralizmu politycznego posiada decydujące znaczenie również dla realizacji prawa do opozycji.

Konstytucja RP przyjmuje zasadę pluralizmu politycznego w art. 11, gdzie zapewniona została „wolność tworzenia i działania partii politycznych”. Podkreśla on jednocześnie, że partie polityczne zrzeszają obywateli polskich na zasadach dobrowolności i równości. Poza tym, w treści art. 11 określony został cel działalności partii, którym jest „wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Powyższe ujęcie zasady pluralizmu w polskiej ustawie zasadniczej nie odbiega od zakresu konstytucyjnej regulacji statusu partii politycznych w innych systemach ustrojowych. Jest to zresztą całkowicie zrozumiałe, gdyż dążenie do ukształtowania takich ram prawnych, które gwarantowałyby wszystkim partiom politycznym równe szanse w rywalizacji o zdobycie władzy, charakteryzuje współcześnie każde państwo demokratyczne. Zgodzić się więc należy z tezą, iż państwem demokratycznym może być tylko takie państwo, w którym istnieje autentyczny pluralizm polityczny¹⁰⁷.

Uznanie za podstawę ustroju państwowego zasady suwerenności narodu, ukształtowanie struktury naczelnych organów państwa na zasadzie podziału i równowagi władz, jak również oparcie politycznej organizacji społeczeństwa na zasadzie szerokiego pluralizmu politycznego to podstawowe cechy każdego państwa demokratycznego, które posiadają zarazem istotne znaczenie z punktu widzenia statusu opozycji politycznej funkcjonującej w ramach takiego państwa. Wydaje się zatem, że wyini-

106 Por. Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej: Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001, s. 36 i nast.; G. Ulicka, *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992, s. 43.

107 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 67; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 68; Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji...*, s. 90.; E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 56.

kająca z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego klauzula państwa demokratycznego, może stanowić punkt wyjścia do sformułowania konstytucyjnego prawa do opozycji politycznej, a więc także prawa do opozycji parlamentarnej¹⁰⁸. Istotą konstytucyjnej zasady państwa demokratycznego jest bowiem to, że deklaruje ona wyraźnie demokratyczny charakter państwa polskiego oraz sprawowanej w nim władzy. Z zasady tej, wiążącej się zresztą ściśle ze sformułowaną w art. 4 konstytucji zasadą suwerenności narodu, wynika więc generalne założenie, że państwo ma zapewnić wszystkim obywatelom RP możliwość jak najszerszego udziału w sprawowaniu władzy publicznej. Udział ten zaznacza się wyraźnie już na etapie wyborów do parlamentu, które mogą doprowadzić do zmiany ekipy rządzącej, jeśli oczywiście przyniosą one sukces dotychczasowej opozycji, dający jej prawo sformowania nowego rządu. Z kolei po wyborach, ogół społeczeństwa wpływa na podejmowanie najistotniejszych decyzji przede wszystkim za pośrednictwem wybieranych przez siebie posłów i senatorów, którzy podejmując określone rozstrzygnięcia w parlamencie, czynią to zawsze na podstawie legitymacji (upoważnienia) narodu. Nie ulega więc wątpliwości, że z istoty oraz charakteru zaprezentowanej tutaj zasady państwa demokratycznego wynika nie tylko związanie elit rządzących suwerenną wolą większości społeczeństwa, ale także konieczność uwzględniania i poszanowania woli oraz fundamentalnych praw mniejszości.

3. Zasada reprezentacji politycznej

Wspominałem już, że decydujące znaczenie dla pełnej charakterystyki każdego państwa demokratycznego posiada zasada suwerenności narodu. O szczególnej randze tej zasady najlepiej świadczy fakt, że w doktrynie prawa konstytucyjnego określa się ją zazwyczaj jako zasadę zasad. Faktycznie, bowiem przyjęcie we współczesnych systemach ustrojowych zasady suwerenności narodu „rodzi określone skutki w różnych sferach konstytucyjnej regulacji ustroju politycznego. Dotyczą one zarówno pozycji ciała wyborczego w politycznej strukturze państwa, jak również zasad organizacji aparatu państwowego i wzajemnych relacji między jego podstawowymi ogniwami”¹⁰⁹.

Konsekwencją wprowadzenia zasady suwerenności narodu do katalogu naczelnych zasad ustrojowych, jest przyjęcie generalnego założenia, że władza najwyższa w państwie (władza suwerenna) znajduje się w rękach narodu jako określonej

108 Zob. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 27.

109 E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 10.

wspólnoty prawnej tworzonej przez wszystkich obywateli¹¹⁰. Nie oznacza to jednak, że we współczesnym konstytucjonalizmie naród traktowany jest jako podmiot faktycznie sprawujący władzę polityczną w państwie lub przynajmniej dysponujący częścią tej władzy. W rzeczywistości bowiem naród w rozumieniu ogółu obywateli danego państwa lub jako ich zorganizowana zbiorowość, nie byłby zdolny do tego, by samodzielnie sprawować władzę, a ponadto we współczesnych realiach politycznych nie jest to także możliwe. Dlatego też nawet w tych państwach, których ustawy zasadnicze na pierwszym miejscu stawiają bezpośrednie sprawowanie władzy przez naród (głównie poprzez różne postacie referendum)¹¹¹, decydujące znaczenie w praktyce ustrojowej posiada jednak przedstawicielskie (pośrednie) wykonywanie władzy przez wybranych w drodze wyborów powszechnych reprezentantów narodu¹¹².

Istota demokracji przedstawicielskiej, czyli sprawowania suwerennej władzy przez naród na zasadzie reprezentacji politycznej, sprowadza się w głównej mierze do tego, że wszelkie decyzje o istotnym znaczeniu dla państwa podejmowane są w imieniu suwerena (narodu) przez najwyższy organ przedstawicielski (parlament), złożony z reprezentantów (posłów oraz senatorów) wyłonionych z woli narodu w drodze demokratycznej procedury wyborczej. Taka właśnie konstrukcja zasady reprezentacji politycznej (określanej również często w doktrynie prawa konstytucyjnego mianem zasady rządów przedstawicielskich¹¹³) znajduje wyrazne odzwierciedlenie w przepisie art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącym, iż „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli...”. Ze sformułowania tego wynika jednoznacznie, że suweren (naród) rezygnuje w tym wypadku z bezpośredniej formy sprawowania władzy, udzielając jednocześnie swoim przedstawicielom mandatu do reprezentowania go na forum parlamentu oraz podejmowania w jego imieniu decyzji, posiadających istotne znaczenie dla ogółu społeczeństwa.

W kontekście prezentowanej tu zasady reprezentacji politycznej należałoby podkreślić, iż doktryna prawa konstytucyjnego stoi na stanowisku, że przyjmowana

dziś powszechnie w rozwiązaniach konstytucyjnych (w tym także w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.) formuła sprawowania suwerennej władzy narodu za pośrednictwem powoływanych przez wyborców przedstawicieli suwerena, stanowi w gruncie rzeczy tzw. fikcję prawną reprezentacji¹¹⁴. Jej istota polega na tym, że wyborcy udzielają wybranym przez siebie deputowanym mandatu do reprezentowania ich woli, zaś wola reprezentantów wyrażona przez nich w parlamencie jest przypisywana samemu narodowi. W konsekwencji tak zarysowanej konstrukcji reprezentacji, podejmowane przez deputowanych decyzje są wiążące dla suwerena (narodu) i tym samym nie mogą być przezeń kwestionowane w trakcie kadencji parlamentu. Wyborcy mogą jedynie przy okazji najbliższych wyborów parlamentarnych wyłonić takich reprezentantów, którzy będą w stanie lepiej niż dotychczasowi deputowani realizować ich wolę przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez najwyższy organ przedstawicielski.

Realizacja zasady reprezentacji politycznej wymaga konsekwentnego stosowania podczas wyłaniania obu izb parlamentu demokratycznych procedur wyborczych, które bezwzględnie muszą być oparte na konstytucyjnych zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania (art. 96 i 97 Konstytucji RP). Wśród wymienionych tutaj klasycznych zasad prawa wyborczego, na szczególną uwagę zasługuje niewątpliwie zasada powszechności, gdyż określa ona krąg osób, którym przysługuje zarówno prawo głosowania (czynne prawo wyborcze), jak też kandydowania (bierne prawo wyborcze) w bezpośrednich wyborach do określonych organów państwowych¹¹⁵. I choć faktyczna rola wyborcy w procesie wyborczym mierzona jest zwykle pozycją ustrojową i charakterem funkcji realizowanych przez organy pochodzące z wyboru oraz możliwościami istotnego wpływu elektoratu na skład i formy działania tych organów, to jednak zakres podmiotowy prawa do udziału w kształtowaniu składu organów przedstawicielskich posiada w każdym wypadku decydujące znaczenie¹¹⁶. Wynika to bowiem z faktu, że przyjęcie i przestrzeganie w praktyce zasady powszechności prawa wyborczego staje się w oczywisty sposób najbardziej widocznym przejawem realizacji konstytucyjnej zasady suwerenności narodu, gdzie naród – traktowany jako swego rodzaju fikcja personifikacyjna – jest podmiotem zdolnym do podejmowania działań oraz wyrażania suwerennej woli, przede wszystkim za pośrednictwem swoich reprezentantów wyłonionych w drodze aktu wyborczego¹¹⁷. Należy przy tym pamiętać, że właśnie

110 W doktrynie prezentowany jest pogląd, że z konstytucyjnej zasady suwerenności narodu wynikają trzy uprawnienia suwerena: 1) prawo powoływania w drodze wyborów niektórych organów państwowych, 2) prawo wyrażania opinii w przedmiocie sprawowania władzy państwowej, 3) prawo współdecydowania z organami państwa w procesie rządzenia. Zob. M. Sobolewski, *O pojęciu suwerenności ludu*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowski*, Kraków 1971, s. 241 i nast. Por. też M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 114 i nast.; M. Kudej, *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, (w:) *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000, s. 56 i nast.

111 Czyni tak m.in. konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 31 i nast.

112 Por. M. Granat, *Konstytucyjne...*, s. 120. W doktrynie podkreśla się przy tym wyraźnie, że zasada suwerenności narodu posiada „ogromne znaczenie polityczne, gdyż w większości państw stanowi ideologiczno-ustrojowe źródło systemu demokracji przedstawicielskiej, opartej na demokratycznej legitymizacji” (E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 13).

113 Z nowszych opracowań zob. chociażby E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji pośredniej*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 123 i nast.

114 Zob. w tej kwestii m.in. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 323 oraz M. Granat, *Konstytucyjne...*, s. 122.

115 Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 40 i nast.; A. Zukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 58 i nast. Szczegółowe rozważania o różnych aspektach powszechności wyborów zawiera monografia K. Skotnickiego, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

116 Por. Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 30 i nast.

117 Por. m.in. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 45.

zasadę powszechności zalicza się tradycyjnie do jednej z najistotniejszych reguł współtworzących demokratyczny model prawa wyborczego we współczesnych systemach ustrojowych¹¹⁸.

Dla realizacji zasady reprezentacji politycznej istotne jest nie tylko wykorzystywanie w pełni demokratycznych reguł wyborczych, ale także to, aby wybory przeprowadzane były regularnie, czyli nie rzadziej niż w konstytucyjnie określonych terminach (art. 98 Konstytucji RP), zamykających poszczególne kadencje parlamentu¹¹⁹. Tak więc, ewentualne przedłużenie kadencji parlamentu może być dopuszczalne jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, o czym traktuje przepis art. 228 ust. 7 obowiązującej ustawy zasadniczej¹²⁰. Przyjęte tu ograniczenie powoduje, że wyłonieni w trakcie wyborów parlamentarnych reprezentanci narodu (posłowie i senatorowie) nie otrzymują powierzonych im przez suwerena mandatów bezterminowo, lecz na czas ściśle określony w normach konstytucyjnych (w tym wypadku na okres czteroletniej kadencji Sejmu i Senatu). W ten sposób zagwarantowana zostaje możliwość cyklicznej rotacji ugrupowań politycznych tworzących większość rządową w parlamencie, co ma każdorazowo zasadnicze znaczenie dla opozycji parlamentarnej. Partie opozycyjne mogą bowiem zawsze liczyć na to, że w nadchodzących wyborach uzyskają znaczące poparcie ze strony elektoratu, co pozwoli im na stworzenie stabilnej większości parlamentarnej i wyłonienie z jej składu własnej ekipy rządowej.

Obecnie nie sposób sobie wyobrazić konstrukcji reprezentacji politycznej bez znaczącego udziału w jej ramach partii politycznych¹²¹. Ich rola zaznacza się bardzo wyraźnie na różnych etapach procesu wyborczego, poczynając od trybu zgłaszania kandydatów do Sejmu i Senatu. Wskazuje na to przepis art. 100 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdzając, że: „Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy”. Takie uprawnienie partii politycznych jest w pełni uzasadnione, bowiem to partie „stanowią główny motor kampanii wyborczej, to one odgrywają w niej rolę decydującą, opracowując programy wyborcze, które następnie ich kandydaci prezentują wyborcom i popularyzują je”¹²². Również po wyborach partie polityczne odgrywają zasadniczą rolę, podejmując w pierwszej kolejności działania na rzecz utworzenia oraz utrzymania większości parlamentarnej, następnie zaś biorąc aktywny udział w funkcjonowaniu parlamentu.

118 Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 9 i nast.; A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 58 i nast.

119 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 57.

120 Stanowi on jednoznacznie, że: „W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu (...) nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu”.

121 Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 324 i nast.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 57; M. Granat, *Konstytucyjne...*, s. 122.

122 W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 125.

Gwarancją efektywnego uczestnictwa poszczególnych partii i ugrupowań politycznych w procesie reprezentacji jest bez wątpienia oparcie systemu politycznego państwa na zasadzie pluralizmu¹²³. Wzajemny stosunek zasad pluralizmu i reprezentacji sprowadza się bowiem do tego, że pluralizm polityczny stanowi zasadniczą przesłankę demokratycznego charakteru reprezentacji politycznej¹²⁴. Wyklucza to tym samym zdeterminowanie systemu reprezentacji przez jedną partię polityczną (jak miało to miejsce w PRL oraz w innych państwach realnego socjalizmu, gdzie zasady konstytucyjne gwarantowały kierowniczą rolę rządzącym partiom komunistycznym), gdyż system ten musi być oparty na istnieniu i działalności co najmniej kilku partii politycznych prezentujących zróżnicowane programy polityczne. W konsekwencji można przyjąć, że partie polityczne funkcjonujące w warunkach pluralizmu politycznego „nie ubezwłasnowalniają reprezentacji, przeciwnie – umożliwiają jej uzyskanie legitymacji demokratycznej i faktycznego znaczenia”¹²⁵. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich „w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

Oparcie systemu reprezentacji na zasadzie szerokiego pluralizmu politycznego posiada szczególne znaczenie w procesie wyłaniania przez naród swoich przedstawicieli do organów przedstawicielskich. Suweren korzysta bowiem wtedy nie tylko z prawa wyłaniania swoich reprezentantów, ale także z możliwości dokonywania wyboru prezentowanych programów wyborczych, które wyselekcjonowani przez wyborców członkowie obu izb parlamentu zobowiązują się realizować po zakończeniu wyborów w trakcie wykonywania powierzonych im mandatów poselskich oraz senatorskich. W ten sposób suweren, wraz z aktem kreacji reprezentantów, dokonuje wyboru określonej orientacji politycznej prezentowanej w toku kampanii wyborczej przez uczestniczące w niej aktywnie partie polityczne¹²⁶. Należy tu jednak wyraźnie podkreślić, że w rzeczywistości jak najdalej idące możliwości wyboru przez elektorat spośród różnych programów wyborczych zostają zagwarantowane tylko wówczas, kiedy w trakcie wyborów mogą ze sobą w pełni swobodnie konkurować praktycznie wszystkie liczące się w danym momencie partie i ugrupowania polityczne. Stosowanie w praktyce wyborczej czytelnych reguł nieskrępowanej

123 Zasada pluralizmu politycznego przyjęta została w treści art. 11 Konstytucji RP z 1997 r. poprzez zagwarantowanie wolności tworzenia i działania partii politycznych.

124 Fakt ten podkreśla M. Granat, *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1997 roku*, (w:) *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000, s. 86.

125 Tamże, s. 87.

126 Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 13. Autor ten, nawiązując do praktyki znanej w niektórych państwach demokratycznych, zwraca dalej uwagę, że „partie o szerokim zasięgu wpływów w społeczeństwie, mające szanse pozyskania większości mandatów poselskich w parlamencie, w toku kampanii wyborczej prezentują wyborcom oprócz swego programu i kandydatów na posłów także kandydaturę przyszłego szefa lub nawet pełny skład rządu. W ten sposób wyborcy otrzymują oprócz alternatywy programowej również alternatywę personalną. Wprawdzie w tym wypadku wpływ ciała wyborczego na dobór ekipy mającej sprawować władzę wykonawczą jest jedynie pośredni, ale ma realną wartość polityczną w procesie kształtowania opcji wyborczej” (s. 14).

rywalizacji pomiędzy różnymi partiami politycznymi, ma przy tym zazwyczaj niemały wpływ na późniejszy układ sił politycznych w parlamencie i wzajemne relacje między większością a opozycją parlamentarną. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konsekwentne przestrzeganie tych reguł nie pozbawia zazwyczaj szans (nawet przy wykorzystywaniu podczas ustalania wyników głosowania przewidzianej ustawowo klauzuli zaporowej) na wywalczenie własnej reprezentacji w Sejmie także przez te ugrupowania polityczne, które nie cieszyły się podczas wyborów znaczącym poparciem ze strony elektoratu. Tymczasem właśnie z kręgów członkowskich tych nie najsilniejszych partii politycznych wywodzi się z reguły w Sejmie zasadniczy trzon zorganizowanej opozycji parlamentarnej, gdyż partie posiadające w sumie niewielką liczbę mandatów poselskich są najczęściej (choć nie zawsze) pomijane podczas formowania po wyborach nowej koalicji rządowej.

Dla realizacji omawianej tutaj zasady reprezentacji politycznej, poza przedstawionymi już kilkoma uwarunkowaniami, istotne znaczenie posiada również to, by parlamentowi jako organowi reprezentacji narodu przysługiwała odpowiednio silna pozycja w konstytucyjnym systemie naczelných organów państwowych¹²⁷. Skoro bowiem art. 4 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że naród sprawuje władzę za pośrednictwem swoich przedstawicieli, to władza ta „powinna charakteryzować się jakimiś istotnymi cechami, a organy ją realizujące muszą dysponować odpowiednimi kompetencjami”¹²⁸. Nie ulega wątpliwości, że wymaganiom tym odpowiada charakter władzy państwowej sprawowanej przez obie izby polskiego parlamentu, które wyłaniane są przez naród w wyborach opartych na zasadzie powszechności i muszą być w związku z tym traktowane w kategorii najistotniejszych wyrazicieli woli samego suwerena. Sejm i Senat zaliczone zostały, zgodnie z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy (art. 10 ust. 1 i 2), do organów władzy ustawodawczej, co w decydującej mierze przesądziło o bardzo szerokim zakresie kompetencji, jakie przewidziano parlamentowi w przepisach ustawy zasadniczej. Szczególne znaczenie mają zwłaszcza te funkcje parlamentu, które realizowane są wspólnie przez obie izby, a więc funkcja ustrojodawcza i funkcja ustawodawcza. Niemniej istotną rangę przyznać należałoby także uprawnieniom Sejmu wynikającym z zakresu jego funkcji kontrolnej¹²⁹, która koncentruje się w głównej mierze na

127 Przyznanie parlamentowi jako organowi reprezentacji Narodu szczególnej pozycji w systemie organów państwowych, posiada istotne znaczenie dlatego, że to nie przez przedstawicieli sprawowana jest w istocie władza Narodu, lecz przez organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), do których ci przedstawiciele zostali wybrani. Faktycznie więc „to nie przedstawiciele dysponują rzeczywistymi kompetencjami władczymi, a organy w których oni zasiadają” (Z. Witkowski, *Wybrane zasady...*, s. 80).

128 M. Kudej, *Problematyka...*, s. 63.

129 Funkcja kontrolna realizowana jest jedynie przez Sejm, bowiem Senatowi nie przyznano kompetencji w tym zakresie. W doktrynie prezentowany jest mimo wszystko pogląd, że Senat posiada uprawnienia kontrolne wobec rządu. Zob. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 i nast. Z krytyką tego stanowiska wystąpił L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 28 i nast.

bieżącej kontroli działalności egzekutywy. Można wobec tego w pełni zasadnie przyjąć, że wykonywanie przez parlament swoich podstawowych funkcji zapewnia mu (a tym samym na zasadzie reprezentacji także suwerenowi) realną możliwość stałego wpływu na główne kierunki polityki państwa¹³⁰. Fakt ten posiada zarazem niebagatelne znaczenie dla statusu i roli opozycji parlamentarnej, gdyż ugrupowania opozycyjne zaznaczają swoją aktywność przede wszystkim podczas realizacji dwóch zasadniczych funkcji parlamentu: ustawodawczej i kontrolnej. Problematyka udziału sejmowych ugrupowań opozycyjnych w procesie ustawodawczym, jak też w sprawowaniu parlamentarnej kontroli działalności organów władzy wykonawczej, będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części tego opracowania.

Nawet pobieżna charakterystyka konstytucyjnej zasady reprezentacji politycznej nie może pominąć instytucji mandatu przedstawicielskiego, albowiem posiada ona kluczowe znaczenie w procesie sprawowania władzy najwyższej przez suwerena, ukształtowanym według reguł systemu demokracji pośredniej. Należy tu jednak od razu zaznaczyć, że doktryna posługuje się pojęciem „mandat przedstawicielski” w odniesieniu do członków parlamentu co najmniej w dwóch różnych znaczeniach: 1) jako pełnomocnictwo, które udzielane jest deputowanym przez wyborców w drodze aktu wyborczego, 2) jako całokształt praw i obowiązków nabytych przez parlamentarzystów w wyniku wyborów oraz po złożeniu przez nich ślubowania, a więc z reguły na pierwszym posiedzeniu izby po wyborach parlamentarnych¹³¹. Przy analizie zasady reprezentacji politycznej trafniejsze jest posługiwanie się pojęciem mandatu w pierwszym rozumieniu, gdyż w tym ujęciu na pierwszy plan wysuwa się zawsze określenie stosunku reprezentantów wyłonionych w drodze wyborów do swoich wyborców. Biorąc pod uwagę charakter stosunku zachodzącego pomiędzy reprezentantem a wyborcami w doktrynie prawa konstytucyjnego, wyodrębnia się tradycyjnie dwie przeciwstawne sobie konstrukcje mandatu przedstawicielskiego: 1) mandat imperatywny (zwany też mandatem związanym), 2) mandat wolny.

Mandat imperatywny charakteryzuje się w głównej mierze tym, że każdy deputowany traktowany jest jako reprezentant tylko tych, którzy go wybrali, a więc wyborców z własnego okręgu wyborczego. W wyniku zastosowania takiej konstrukcji mandatu, reprezentanci zostają prawnie związani wolą swoich wyborców (są wtedy zobowiązani realizować formułowane przez wyborców instrukcje i nakały) oraz ponoszą przed nimi odpowiedzialność, włączając w to nawet prawo odwołania przez wyborców swojego przedstawiciela. Mandat imperatywny przyjęty został m.in. w rozwiązaniach ustrojowych państw realnego socjalizmu, w tym także

130 Por. M. Kudej, *Problematyka...*, s. 64.

131 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 227; M. Granat, *Konstytucyjne...*, s. 123. Zob. też definicję mandatu podaną przez K. Grajewskiego, który za mandat przedstawicielski (parlamentarny) uważa „legitymację udzieloną przez wyborców wybranym przedstawicielom do sprawowania władzy państwowej w ich imieniu, na określonych zasadach, w określonym zakresie i czasie” (*Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2002, s. 14).

w Konstytucji PRL z 1952 roku¹³². Z kolei konstrukcja mandatu wolnego, która ukształtowała się „jako pochodna koncepcji zwierzchnictwa narodu”¹³³, znalazła współcześnie zastosowanie praktycznie w każdym państwie o ustroju demokratycznym. Zakłada ona, że deputowany do parlamentu reprezentuje suwerena w rozumieniu całego narodu, a wobec tego nie może być traktowany jako przedstawiciel jedynie tych wyborców, którzy oddali na niego swoje głosy w danym okręgu wyborczym. Tym samym wykluczona jest prawna zależność deputowanego od swoich wyborców; nie może on otrzymywać z ich strony żadnych instrukcji czy nakazów, nie wchodzi też w grę możliwość odwołania reprezentanta przez wyborców¹³⁴.

Do systemu ustrojowego III Rzeczypospolitej konstrukcja mandatu wolnego wprowadzona została dopiero przez przepisy Małej konstytucji z 17 października 1992 roku¹³⁵. Przyjął ją art. 6 tego aktu konstytucyjnego, który stanowił: „Poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany”. Pod rządami Małej konstytucji nadal jednak obowiązywał art. 101 utrzymanych przez nią w mocy przepisów konstytucji z 1952 r., głoszący, iż „poseł i senator powinni zdawać sprawę wyborcom ze swojej pracy i z działalności organu, do którego zostali wybrani”. Przepis ten, stawiający bez wątpienia pod znakiem zapytania możliwość realizacji w ówczesnej praktyce parlamentarnej koncepcji wolnego mandatu przedstawicielskiego¹³⁶, utracił moc dopiero po wejściu w życie nowej ustawy zasadniczej z 1997 r.

Również w obowiązujących unormowaniach konstytucyjnych, polski ustrojodawca przyjął klasyczną konstrukcję mandatu wolnego. Nie pozostawiają co do tego wątpliwości przepisy art. 104 ust. 1 i 108 Konstytucji RP, z których wynika jednoznacznie, iż posłowie oraz senatorowie są przedstawicielami całego Narodu i w konsekwencji nie wiążą ich instrukcje wyborców. Widać przy tym wyraźnie, że określenie deputowanych jako reprezentantów suwerena, jest świadomym nawiązaniem do sformułowania zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej („Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli...”), wyrażającego istotę konstytucyjnej zasady reprezentacji politycznej. Przyjęcie konstrukcji mandatu wolnego jako reguły kształtującej wzajemne relacje między suwerenem a jego reprezentantami, prowadzi do logicznego wniosku, że każdy poseł oraz senator powinien

w trakcie wykonywania mandatu kierować się przede wszystkim interesem ogółu społeczeństwa, a nie tylko wybranej jego części, np. wyborców ze swojego okręgu wyborczego czy też własnej partii politycznej¹³⁷. To założenie normatywne nie sprawdza się jednak zwykle w praktyce ustrojowej, gdyż wyłonieni podczas wyborów przedstawiciele narodu stawiają z reguły na pierwszym miejscu mniej lub bardziej wyraźnie określone interesy partykularne¹³⁸. Taka postawa widoczna jest w działalności zarówno posłów i senatorów z koalicyjnej większości, jak też deputowanych z kręgów opozycji parlamentarnej.¹³⁹

Zaprezentowane powyżej w wielkim skrócie podstawowe elementy konstytucyjnej zasady reprezentacji politycznej pozwalają na stwierdzenie, że zasada ta, konstytuująca przecież demokratyczny charakter sprawowanej w Rzeczypospolitej Polskiej władzy państwowej, ma niewątpliwie poważne znaczenie dla statusu i roli opozycji parlamentarnej. Wynika ono już z istotnego dla realizacji zasady reprezentacji faktu stosowania demokratycznych procedur w wyborach parlamentarnych, dzięki czemu wyborcy mogą przesądzać ostatecznie nie tylko o składzie obu izb parlamentu, ale także o tym, które ugrupowania polityczne utworzą koalicję rządową, które zaś pozostaną w opozycji wobec tej większości. Szczególne znaczenie ma w tym wypadku oparcie systemu reprezentacji na zasadzie szerokiego pluralizmu politycznego, gwarantującego nieskrępowaną rywalizację podczas wyborów między różnymi partiami oraz programami politycznymi, co wpływa w dużym stopniu na późniejszy układ sił politycznych w parlamencie i wzajemne relacje między większością a opozycją parlamentarną. Z punktu widzenia interesów opozycji politycznej w parlamencie, nie można też pominąć przyjętej w Konstytucji RP konstrukcji wolnego mandatu przedstawicielskiego. Zakłada ona uniezależnienie deputowanych od woli wyborców z określonego okręgu wyborczego, jednak w praktyce nie oznacza to bynajmniej gwarancji niezależności posłów i senatorów od decyzji kierownictwa własnej partii politycznej. Problematyka ta, mająca istotne i aktualne znaczenie, zwłaszcza w funkcjonowaniu klubów parlamentarnych w Sejmie RP (w tym także klubów opozycyjnych), będzie jeszcze przedmiotem bardziej szczegółowych rozważań w dalszej części tej pracy.

132 Art. 2 ust. 2 konstytucji przyjął w tej kwestii zasadę, że: „Przedstawiciele ludu w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwoływani”.

133 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 228.

134 W zasadzie jedyną konsekwencją, która grozi deputowanemu za wykonywanie mandatu wbrew oczekiwaniom ze strony „swojego” elektoratu, może być odmówienie mu zaufania przez wyborców podczas najbliższych wyborów parlamentarnych. Por. K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 16.

135 Istotne przeobrażenia polityczne i ustrojowe, które miały miejsce w Polsce w 1989 r. nie naruszyły jeszcze stosowanej w okresie PRL konstrukcji mandatu imperatywnego, mimo że nowe uregulowania konstytucyjne ukształtowały ustrój Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie suwerenności narodu.

136 Zob. m.in. M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 23 i nast.; E. Popławska, *Zasada rządów...*, s. 142.

137 W doktrynie prezentowany jest całkowicie uzasadniony pogląd, że z ogólnej formuły zapisanej w art. 104 ust. 1 (w połączeniu z art. 108) Konstytucji RP można wydobyc trzy zasadnicze cechy mandatu deputowanego w polskim parlamencie: 1) uniwersalność (posłowie i senatorowie reprezentują Naród jako zbiorowy podmiot suwerenności, nie zaś wyborców z określonych okręgów wyborczych), 2) niezależność (wyborcy bądź też ich organizacje nie mają prawnej możliwości narzucenia posłom i senatorom określonego sposobu postępowania oraz głosowania w izbie), 3) nieodwołalność (wyborcy nie mogą doprowadzić do wycofania posłowi lub senatorowi udzielonego mu pełnomocnictwa). Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 229; M. Granat, *Konstytucyjne...*, s. 235–236.

138 Stąd też wyrażane jest przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego stanowisko, że skoro deputowany uzyskuje mandat przedstawicielski od swojego elektoratu, to tym samym „powinien reprezentować konkretne interesy tego elektoratu” (M. Kudej, *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1977, s. 272).

139 Zgadzam się w pełni z krytyczną oceną stosowania konstrukcji mandatu wolnego w praktyce ustrojowej RP, którą zaprezentował w ostatnim okresie K. Skotnicki, *Status posła i senatora*, (w:) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2004, s. 208 i nast.

4. Zasada podziału i równoważenia władz

Dla określenia i oceny charakteru władzy państwowej sprawowanej w warunkach różnych systemów rządów decydujące znaczenie posiadają bez wątpienia przyjęte oraz realizowane w praktyce ustrojowej założenia, na których opiera się struktura najwyższych władz w państwie. Nietrudno dostrzec, że w tym zakresie ścierają się ze sobą od dawna dwie przeciwstawne sobie zasady ustrojowe i towarzyszące im koncepcje doktrynalne. Stanowią je: historycznie pierwsza, zasada jedności władzy państwowej oraz zasada podziału władz¹⁴⁰.

Zasada jedności władzy państwowej kojarzona jest najczęściej z monarchią absolutną bądź też z systemami rządów totalitarnych i autorytarnych, gdzie następuje kumulacja całej władzy w ręku jednostki (monarchy, wodza, dyktatora). Zasada ta może jednak występować także w postaci demokratycznej, gdy organem najwyższym (dominującym) w systemie naczelnych organów państwa zostaje parlament. Ta postać zasady jedności władzy państwowej oparta jest w rzeczywistości, podobnie jak ma to miejsce w systemie podziału władz, na wyodrębnieniu klasycznych funkcji państwowych i powierzeniu ich odpowiednio zorganizowanym ogniom aparatu państwowego. Różni się jednak od niego tym, że parlament jest organem nadrzędnym wobec pozostałych organów szczebla centralnego. Przesłanką szczególnej pozycji organów przedstawicielskich w ramach tak ukształtowanego systemu jedności władzy państwowej jest „ich powoływanie w wyborach opartych na demokratycznych zasadach i ich silniejsze, aniżeli innych organów państwowych, powiązanie z suwerenną zbiorowością”¹⁴¹. Demokratyczny wariant zasady jedności władzy nie znalazł jednak szerszego zastosowania we współczesnych systemach ustrojowych¹⁴².

Na teoretycznych założeniach jedności władzy państwowej oparty został również ustrój państw realnego socjalizmu, ale stosowanie tej zasady w praktyce ustrojowej wiązało się zawsze z daleko idącymi wynaturzeniami w funkcjonowaniu systemu organów państwowych. Szczególnie destrukcyjny wymiar miało w każdym państwie socjalistycznym praktycznie całkowite podporządkowanie parlamentu (określanego wówczas jako naczelny organ władzy państwowej) rządzącej partii komunistycznej („sprawującej kierowniczą rolę w państwie i społeczeństwie”), i to niezależnie od zadeklarowanej w przepisach konstytucji nadrzędności organów przedstawicielskich nad innymi organami w państwie. Zasada jedności władzy państwowej przyjęta została także w Konstytucji PRL z 1952 r., czego przejawem było przede wszystkim: 1) przyznanie jednoizbowemu Sejmowi PRL charakteru

„najwyższego organu władzy państwowej”, 2) zniesienie urzędu prezydenta jako organu nieponoszącego politycznej odpowiedzialności przed parlamentem, 3) uznanie rządu (Rady Ministrów) jako „naczelnego wykonawczego i zarządzającego organu władzy państwowej”. W konsekwencji, rozwiązania wprowadzone w tamtej konstytucji (w jej pierwotnym brzmieniu) wyrażały „określoną i zarazem zamkniętą koncepcję struktury aparatu państwowego, polegającą na jednolitym systemie organów przedstawicielskich, któremu podlegały organy administracji państwowej, na występowaniu wyodrębnionych pionów organów sądowych i prokuratury”¹⁴³. Odrzucenie w konstytucji z 1952 r. koncepcji podziału władz i ukształtowanie struktury naczelnych organów państwa na zasadzie jedności władzy uzasadniano zazwyczaj w okresie PRL względami natury ideologicznej, uznając przy tym konstytucyjną konstrukcję jedności władzy za jedynie dopuszczalną w warunkach państwa realnego socjalizmu¹⁴⁴.

Zasada podziału władz, w odróżnieniu od koncepcji jedności władzy państwowej, stała się z kolei jedną z najistotniejszych zasad ustrojowych współczesnych państw demokratycznych. Na gruncie europejskim zasada podziału władz od samego początku, czyli od chwili narodzin pierwszych pisanych aktów konstytucyjnych u schyłku XVIII stulecia, była kształtowana oraz traktowana w kategorii przeciwstawienia konstrukcji rządów absolutnych, którą cechowało skoncentrowanie władzy najwyższej w rękach jednego podmiotu (monarchy). W tym sensie zasada ta powinna być postrzegana jako jedna z najważniejszych gwarancji demokracji istniejącego w danym państwie systemu ustrojowego¹⁴⁵.

Założony w ramach tej zasady podział władz ujmowany jest z reguły w trzech aspektach: 1) funkcjonalnym (przedmiotowym), 2) organizacyjnym (podmiotowym), 3) personalnym¹⁴⁶. Podział władz w znaczeniu przedmiotowym sprowadza się w gruncie rzeczy do tego, że w danym państwie muszą być wydzielone odmienne pod względem charakteru podstawowe sfery jego działalności. Do tych sfer działania (funkcji) państwa zalicza się: prawodawstwo (stanowienie określonych aktów normatywnych), realizację rozbudowanych zadań państwa o charakterze wykonawczym (wykonywanie ustanowionych norm prawnych) oraz sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (rozstrzyganie sporów prawnych). Podmiotowe ujęcie podziału władz oznacza z kolei, że każdemu z trzech wymienionych wyżej kierunków działalności państwa przypisuje się trzy całkowicie odrębne kategorie organów państwowych. Prowadzi to zawsze w konsekwencji do wyodrębnienia organizacyj-

140 Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 42.

141 Tamże, s. 48.

142 Był on przewidywany m.in. w konstytucji jakobińskiej z 1793 r.; jego elementy odnaleźć też można w ustroju Konfederacji Szwajcarskiej.

143 W. Skrzydło, *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997, s. 26–27. Zob. też J. Stembrowicz, *Aparat państwowy w konstytucji*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 1–2, s. 39 i nast.

144 Por. W. Zakrzewski, *Sejm PRL jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, (w:) *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1975, s. 110 i nast.

145 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 71.

146 Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 397 i nast.; W. Skrzydło, *Zasada podziału władzy i równowagi władz*, (w:) *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2002, s. 128.

nego organów władzy ustawodawczej, organów władzy wykonawczej oraz organów władzy sądowniczej. Podział władz w aspekcie personalnym oznacza natomiast zakaz równoczesnego piastowania stanowisk przez te same osoby (lub zorganizowane grupy osób) w różnych organach państwa, spełniających odmienne funkcje w ramach podzielonych władz państwowych¹⁴⁷. Nie można przy tym pominąć faktu, że z klasyczną konstrukcją zasady podziału władz powiązany jest zawsze system wzajemnego hamowania się oraz oddziaływania poszczególnych władz na siebie, którego głównym celem jest zagwarantowanie względnej równowagi pomiędzy wszystkimi władzami. Wszystkie trzy władze powinny być bowiem zrównoważone i wyposażone w kompetencje, umożliwiające im sprawowanie kontroli i powściągnięcie działalności każdej z pozostałych władz¹⁴⁸.

Zasada podziału władz nie znalazła się początkowo w katalogu podstawowych zasad ustrojowych III Rzeczypospolitej, jakie wprowadzone zostały do ustawy zasadniczej podczas transformacji ustrojowej z 1989 r. Nadal obowiązywała jeszcze wówczas formalnie zasada jedności władzy państwowej, którą uosabiał przepis art. 20 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, iż: „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten pogłębiał niespójność regulacji konstytucyjnej, zwłaszcza w kontekście przyjętej w art. 1 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, bowiem podział władz stanowi bez wątpienia nieodłączny element pojęcia oraz konstrukcji państwa prawnego i państwa demokratycznego. Z tego względu zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego¹⁴⁹, jak też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁵⁰ wyprowadzono z zasady demokratycznego państwa prawnego tezę o faktycznym obowiązywaniu w ustroju RP już wtedy zasady podziału władz.

Zasadę podziału władz wprowadził dopiero art. 1 Małej konstytucji z 1992 r., ale należy podkreślić, że nie została ona w tym przepisie sformułowana *expressis verbis*. Stanowił on, że: „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są – Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy”. Niewątpliwy walor takiego ujęcia polegał głównie na tym, że zasada podziału władz została wyrażona w normie prawnej najwyższej rangi, co istotnie, w porównaniu z poprzednim stanem normatywnym, wzmocniło jej charakter jako konstytucyjnej zasady ustroju państwowego. Przyjęta konstrukcja zasady podziału władz nie dawała jednak jasnej odpowiedzi na pytanie, jakie są konse-

147 Z tego względu konieczne jest wszędzie stosowanie w praktyce zasady *incompatibilitas*, czyli niepołączalności określonych stanowisk w państwie.

148 Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 393.

149 Por. J. Ciemniewski, *Podział władz...*, s. 23; J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję...*, s. 52.

150 Przykładem może być orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., w którym znalazło się stwierdzenie Trybunału, że „w demokratycznym państwie prawnym, a więc w państwie opierającym się o zasadę podziału władz...” (U6/92).

kwencje tak sformułowanej zasady dla funkcjonowania naczelných organów państwowych, a przede wszystkim, czy tak zarysowany podział powinien być traktowany jako daleko idąca separacja władz, czy też jako ich współdziałanie i równoważenie¹⁵¹.

Tego rodzaju wątpliwości nie powinno być już na tle interpretacji zasady podziału władz w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., albowiem tę zasadę ustrojową wprowadzono do jej treści w sposób wyraźny i jednoznaczny¹⁵². Najpierw w art. 10 ust. 1 wskazana została podstawa przedmiotowego rozgraniczenia władz, co znalazło swój wyraz w sformułowaniu, iż: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Z kolei w następującym bezpośrednio po nim przepisie ustawy zasadniczej (art. 10 ust. 2) znalazło się podmiotowe ujęcie zasady podziału władz, gdyż ustrojodawca wskazał tutaj te organy konstytucyjne, którym powierzone zostało wykonywanie poszczególnych kategorii władzy państwowej. W konsekwencji, za piastunów władzy ustawodawczej uznano Sejm i Senat, do sprawowania władzy wykonawczej wyznaczono Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów, zaś do organów władzy sądowniczej zaliczone zostały sądy i trybunały.

Ze sformułowania przepisu art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wynika wyraźnie, że przyjęta w jego treści koncepcja podziału władz zakłada zarówno rozgraniczenie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak też ukształtowanie relacji między poszczególnymi władzami na podstawie systemu wzajemnych hamulców. Zasadniczym celem takiego rozwiązania jest, bez wątpienia, zapewnienie względnej równowagi tych trzech wyodrębnionych konstytucyjnie naczelných władz państwowych. Nie należy jednak przy tym zapominać, na co zwracałem już zresztą wcześniej uwagę, że realizacji tego generalnego założenia nie są na pewno w stanie zagwarantować jedynie ustanowione przez ustrojodawcę określone regulacje konstytucyjne i to nawet wtedy, gdy są one wyjątkowo precyzyjne oraz niebudzące w zasadzie żadnych wątpliwości przy ich inertypretacji. W praktyce ustrojowej każdego państwa demokratycznego, decydujący wpływ na charakter wzajemnych stosunków pomiędzy naczelnymi organami państwowymi posiada bowiem za każdym razem układ sił politycznych w społeczeństwie, zdeterminowany kształtem istniejącego wewnątrz danego państwa systemu partyjnego. Wpływ ten wyraża się faktycznie w tym, że funkcjonujące współcześnie systemy partyjne, nie wyłączając

151 Zob. H. Suchocka, *Zasada podziału i równoważenia władz*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 149. Por. też interesujące uwagi o wzajemnych relacjach między władzą ustawodawczą i wykonawczą w świetle Małej konstytucji w pracy W. Sokolewicz, *Rozdzielone, lecz czy równe? Legiślatywa i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 22 i nast.

152 Wątpliwości co do sposobu ujęcia tej zasady w Konstytucji RP widzi jednak m.in. A. Pułto, *Zasada podziału i równoważenia władz (Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, (w:) *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, pod red. A. Szmęta, Gdańsk 1998, s. 31 i nast.

tu również systemu partyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, powodują zazwyczaj daleko idącą modyfikację konstytucyjnej zasady podziału i równoważenia władz, wskutek czego w działalności naczelnych organów państwa dostrzec można częściej współpracę oraz wzajemne oddziaływanie na siebie większości parlamentarnej oraz wyłonionego przez nią rządu, aniżeli konsekwentne stosowanie przyjętej konstrukcji rozdziału władzy ustawodawczej i wykonawczej¹⁵³. W wyniku tak istotnego oddziaływania istniejącego w państwie układu sił politycznych na realizację w praktyce zasady podziału i równoważenia władz, niewątpliwie coraz większego znaczenia nabiera także charakter wzajemnych relacji pomiędzy większością rządową a opozycją parlamentarną. Nie da się bowiem zaprzeczyć, że wpływ tych relacji na sprawowanie władzy w państwie demokratycznym staje się w wielu wypadkach nie mniejszy niż ukształtowany i funkcjonujący w realiach polityczno–ustrojowych danego państwa model stosunków charakteryzujący wzajemne relacje między legislatywą i egzekutywą. Powyższa uwaga odnosi się w znacznym stopniu m.in. do polskiej praktyki parlamentarnej, albowiem zasygnalizowana tutaj tendencja staje się coraz bardziej widoczna również w funkcjonowaniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyjętej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP formuły o zrównoważeniu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej nie należy w żadnym wypadku odczytywać jako bezwzględного wymogu utrzymania pełnej równowagi między tymi trzema władzami. Zasadniczą intencją ustawodawcy konstytucyjnego, deklarującego ukształtowanie relacji między poszczególnymi władzami na zasadzie równowagi, było bowiem jedynie to, aby przepis art. 10 ust. 1 wykluczał możliwość dominacji jednej władzy na pozostałymi w takim zakresie, który obie pozostałe władze pozbawiałby *de facto* samodzielności w wykonywaniu ich konstytucyjnych zadań¹⁵⁴. Szczegółowa analiza regulacji zawartych w obowiązującej konstytucji, odnoszących się do ustroju i kompetencji naczelnych organów państwowych RP oraz relacji między nimi, nie pozwala zresztą na sformułowanie wniosku, że uregulowania te traktują wszystkie władze na zasadzie wzajemnej równowagi. W rzeczywistości bowiem z treści tychże unormowań konstytucyjnych wynika, że we wzajemnych stosunkach pomiędzy trzema podzielonymi władzami (a zwłaszcza w relacjach między organami władzy ustawodawczej oraz organami władzy wykonawczej)¹⁵⁵ przynajmniej w istocie zdecydowanie silniejszą pozycję władzy ustawodawczej (parlamentowi), a w jej ramach – Sejmowi¹⁵⁶. To rozwiązanie, świadczące

– bez wątpienia – o pewnej specyfice ukształtowanej w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej konstrukcji zasady podziału i równoważenia władz, nawiązuje przy tym bardzo wyraźnie do polskich tradycji parlamentarnych, które w przeszłości preferowały z reguły taki model podziału władz, w ramach którego dominująca pozycja i rola była zagwarantowana organom władzy ustawodawczej¹⁵⁷.

W związku z tym można postawić tezę, że zapewnienie organom władzy ustawodawczej przez przyjęte rozwiązania prawne, zawarte głównie w szczegółowych postanowieniach Konstytucji RP, wyraźnie eksponowanej pozycji w ramach zasady podziału i równoważenia władz, znajduje swoje uzasadnienie w szczególnym charakterze tych organów. Przejawia się on w tym, że Sejm i Senat pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich, a więc są organami przedstawicielskimi. W takim charakterze obie izby parlamentu powołane zostały do reprezentowania suwerena (Narodu) i przede wszystkim z tego tytułu organom władzy ustawodawczej musi być zagwarantowana znacząca (a nawet decydująca) rola w procesie sprawowania najwyższej władzy w państwie. Sytuacji w tym zakresie nie jest w stanie zmienić nawet fakt powoływania w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich także Prezydenta RP, gdyż „w społeczeństwie pluralistycznym organ jednoosobowy nie może być reprezentantem narodu, nie wyraża bowiem różnorodnych opcji politycznych istniejących w opinii publicznej”¹⁵⁸. Wobec tego w instytucji prezydenta, który nie jest zazwyczaj uznawany przez doktrynę prawa konstytucyjnego za przedstawiciela narodu¹⁵⁹, nie może mieć również odzwierciedlenia konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego. Zasada ta znajduje bowiem swój wyraz wyłącznie w składzie organów władzy ustawodawczej, gdyż tylko parlament, ze względu na powoływanie go w demokratycznych wyborach, gwarantujących nieskrępowaną rywalizację różnych partii oraz programów politycznych, jest w stanie zapewnić autentyczną reprezentację pluralistycznego społeczeństwa.

Nie ulega wątpliwości, że dopuszczenie przez przepisy obowiązującej Konstytucji RP możliwości znaczącego wpływu legislatywy na organy władzy wykonawczej jest nader korzystne z punktu widzenia statusu i interesów opozycji parlamentarnej. Dotyczy to w głównej mierze wzajemnych relacji pomiędzy Sejmem a Radą Ministrów, gdyż daleko idące uprawnienia izby poselskiej w stosunku do rządu stwarzają realną szansę aktywnego udziału sejmowych ugrupowań opozycyjnych w bieżącej realizacji tych funkcji parlamentu, które umożliwiają mu skuteczne

153 Tendencja ta widoczna jest głównie w parlamentarno–gabinetowej wersji podziału władz, gdzie zazwyczaj wyraźnie „zacierają się polityczny i personalny dystans między większością parlamentarną a rządem” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 73). Zob. również W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 67.

154 Por. W. Skrzydło, *Zasada podziału władzy...*, s. 130.

155 Status ustrojowy organów władzy sędziowskiej, w porównaniu z pozostałymi władzami, ukształtowany jest na specyficznych zasadach, które gwarantują niezależność sądownictwa od legislatywy i egzekutywy.

156 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 77.

157 Świadczy o tym najdobitniej przykład Konstytucji marcowej z 1921 r., gwarantującej parlamentowi szczególną pozycję w strukturze naczelnych władz II Rzeczypospolitej.

158 W. Skrzydło, *Zasada podziału władzy...*, s. 130.

159 Interesująca dyskusja na ten temat toczyła się podczas obrad Ogólnopolskiej Sesji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Wiśle w czerwcu 1999 r. Wtedy m.in. Z. Jarosz postawił pozornie paradoksalne pytanie: „czy jednoosobowy Prezydent, który jest zarówno za, jak i przeciw, może być uznany za przedstawiciela narodu”. W odpowiedzi na to pytanie M. Kudej zauważył natomiast, że „tylko taki Prezydent mógłby być organem przedstawicielskim”. Zob. *Podstawowe pojęcia...*, s. 74 i 78.

oddziaływanie na funkcjonowanie organów egzekutywy. Udział ten zaznacza się już na etapie tworzenia rządu i to bez względu na to, czy skład tego organu kształtowany jest bezpośrednio po wyborach parlamentarnych, czy też jest on powoływany w następstwie dymisji poprzedniej Rady Ministrów. Skład rządu powoływany jest co prawda przez Prezydenta RP (z wyjątkiem tych sytuacji, kiedy Rada Ministrów musi być wyłoniona przez Sejm), ale warunkiem niezbędnym do rozpoczęcia przez rząd swojej działalności jest udzielenie mu przez Sejm wotum zaufania. Właśnie w ramach tej procedury ugrupowania opozycyjne w Sejmie mogą jednoznacznie zaznaczyć swoje stanowisko zarówno w debacie parlamentarnej nad zaprezentowanym programem działania nowego rządu, jak też podczas głosowania w izbie nad wnioskiem o udzielenie wotum zaufania temu gabinetowi. Znacznie szersze możliwości oceny polityki rządu oraz występowania z różnego rodzaju inicjatywami i wnioskami kierowanymi pod jego adresem, stwarza jednak opozycji parlamentarnej jej udział w realizacji dwóch podstawowych funkcji parlamentu: ustawodawczej (poprzez uczestnictwo w pracach parlamentarnych nad rządowymi projektami ustaw) i kontrolnej (wykorzystywanie przez ugrupowania opozycyjne w Sejmie każdej dostępnej formy parlamentarnej kontroli działalności egzekutywy). Zasadnicze formy aktywności opozycji parlamentarnej w realizacji funkcji ustawodawczej oraz kontrolnej polskiego parlamentu będą przedmiotem wnikliwej analizy w dwóch ostatnich rozdziałach tego opracowania.

Z punktu widzenia problematyki rozpatrywanej w ramach tej pracy, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz. Mam tu na myśli problem wzajemnych relacji pomiędzy głową państwa a parlamentem w warunkach koabitacji¹⁶⁰, czyli wtedy, gdy urzędujący Prezydent RP oraz większość rządowa w Sejmie reprezentują odmienne orientacje polityczne. Wydaje się, że taka sytuacja powinna za każdym razem wyraźnie sprzyjać ugrupowaniom mniejszości sejmowej, bowiem Prezydent może stać się wówczas oparciem dla opozycji parlamentarnej. Prezydent ma przede wszystkim realną możliwość blokowania tych inicjatyw legislacyjnych rządu oraz wspierającej go większości sejmowej, które spotykają się ze zdecydowaną negatywną oceną opozycji politycznej czy też samego Prezydenta, wykorzystując w tym celu instytucję weta ustawodawczego. Nie jest to bynajmniej założenie czysto teoretyczne, gdyż aktywne angażowanie się Prezydenta w spory polityczne toczony w parlamencie, a zwłaszcza popieranie ugrupowań mniejszości sejmowej, było widoczne zarówno w końcowym okresie prezydentury Lecha Wałęsy (kiedy od jesieni 1993 r. do grudnia 1995 r. był on w konflikcie z rządem tworzonym wtedy przez większość parla-

¹⁶⁰ Termin ten wywodzi się z Francji, gdzie pojęciem *cohabitation* (współistnienie) przyjęło się określać taki stan faktyczny, który charakteryzuje się współistnieniem prezydenta i rządu reprezentujących różne orientacje polityczne i wspieranych przez zupełnie inny elektorat. Por. J. Mordwiłko, *Zagadnienie cohabitation w systemie ustrojowym Francji i Polski*, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn, 1998, nr 1, s. 74 i nast.

mentarną SLD-PSL), jak też przez cztery lata prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego (od momentu przejścia władzy przez koalicję AWS i Unii Wolności jesienią 1997 r. do wyborów parlamentarnych z 23 września 2001 r.). Weto ustawodawcze jest bez wątpienia bardzo skutecznym środkiem oddziaływania głowy państwa na funkcjonowanie parlamentu, stanowiąc w konsekwencji jeden z podstawowych hamulców, mających w ramach zasady podziału władz równoważyć organy legislatywy i egzekutywy. Odrzucenie na posiedzeniu Sejmu prezydenckiego weta zawieszającego jest możliwe jedynie większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 122 ust. 5 Konstytucji RP), co w dotychczasowej praktyce parlamentarnej nawet przy maksymalnej mobilizacji ugrupowań większości rządowej stawało się z reguły zadaniem niewykonalnym.

5. Zasada pluralizmu politycznego

Zwracałem już wcześniej uwagę, że dla określenia prawnoustrojowego statusu opozycji parlamentarnej, obok zasady demokratycznego państwa prawnego (a zwłaszcza wynikającej z niej klauzuli państwa demokratycznego), decydujące znaczenie posiada zasada pluralizmu politycznego. Można tu nawet zaryzykować stwierdzenie, że ukształtowanie konstytucyjnych podstaw ustroju państwowego na zasadzie pluralizmu politycznego, będącej w rzeczywistości podstawową i wręcz niezbędną cechą każdego państwa demokratycznego, stanowi gwarancję prawa do swobodnego tworzenia i działania zorganizowanych struktur opozycji politycznej, z ugrupowaniami opozycji parlamentarnej włącznie.

Istota ustrojowej zasady pluralizmu politycznego sprowadza się w głównej mierze do tego, że ustanowione i obowiązujące w danym państwie regulacje prawne (przede wszystkim rangi konstytucyjnej) gwarantują daleko idącą swobodę w zakresie tworzenia oraz działania partii politycznych¹⁶¹. Dla realizacji tak rozumianej zasady pluralizmu politycznego, konieczna jest akceptacja w ramach tego państwa różniących się istotnie między sobą idei i programów politycznych, będących jednoznacznym wyrazem pluralistycznej organizacji społeczeństwa. Artykułowanie zróżnicowanych programów politycznych możliwe jest tylko w warunkach systemu wielopartyjnego, gdzie o zdobycie władzy w państwie rywalizuje zawsze ze sobą co najmniej kilka liczących się partii politycznych. Wielopartyjność jest zresztą cechą nierozzerwalnie związaną z pluralizmem partii politycznych, bowiem konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego determinuje w każdym przypadku określony system wielopartyjny. Tym samym zasada ta wyklucza każdą postać jednopartyjności, której przykładem może być praktykowany w państwach

¹⁶¹ W doktrynie podkreśla się nawet, że zagwarantowanie swobody tworzenia i działania partii politycznych jest „jądrem” zasady pluralizmu politycznego. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 67.

realnego socjalizmu monopol władzy jednej partii, sprawującej kierowniczą rolę partii komunistycznej¹⁶².

Bezdiskusyjne jest wobec tego założenie, że tylko w warunkach pluralizmu politycznego oraz systemu wielopartyjnego staje się możliwa pokojowa rywalizacja pomiędzy różnymi opcjami politycznymi o przejęcie i sprawowanie władzy w państwie. Wyrazem tego są przede wszystkim przejawiane bardzo jednoznacznie dążenia poszczególnych partii politycznych do zdobycia większości w składzie najwyższego organu przedstawicielskiego (parlamentu) poprzez aktywny udział w wolnych i konkurencyjnych wyborach parlamentarnych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zasadniczym warunkiem zastosowania swobody konkurencji¹⁶³ w procesie rywalizacji o zdobycie lub utrzymanie władzy musi być zagwarantowanie równości głównych aktorów sceny politycznej wobec prawa. Oznacza to w konsekwencji bezwzględny wymóg identycznego traktowania przez przepisy obowiązującego prawa wszystkich legalnie działających w ramach systemu partyjnego danego państwa partii politycznych.

Przyjęcie w obowiązujących regulacjach prawnych zasady równości partii politycznych jest rozwiązaniem o fundamentalnym znaczeniu dla kształtu i charakteru sceny politycznej w każdym państwie demokratycznym. Nie da się bowiem zaprzeczyć, że zaprezentowana tutaj formuła równości partii politycznych wobec prawa w powiązaniu z określonymi regułami wolnej konkurencji politycznej, jest szczególnie istotna dla niewielkich partii oraz ugrupowań politycznych, mogących zazwyczaj liczyć na poparcie tylko przez znikomą część elektoratu. Są wśród nich również takie partie polityczne, które zdołały mimo wszystko przeforsować swoich kandydatów do parlamentu, ale posiadają w jego składzie skromną reprezentację i jako ugrupowania mniejszościowe nie współtworzą większości rządowej, ograniczając się do występowania w roli frakcji opozycyjnych. Zasada formalnej równości wszystkich partii politycznych¹⁶⁴ ma więc w konsekwencji duże znaczenie dla funkcjonowania całego systemu partyjnego, stanowiąc zarazem istotną gwarancję legalności oraz swobody działania zarówno opozycji pozaparlamentarnej, jak też ugrupowań tworzących opozycję polityczną wewnątrz parlamentu. Można wobec tego założyć, że konsekwentne stosowanie w praktyce ustrojowej państw demokratycznych formuły równości partii politycznych stanowi jedną z zasadniczych gwa-

rancji realizacji konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego¹⁶⁵, a tym samym także respektowania szeroko rozumianego prawa do opozycji.

Problematyka zasady pluralizmu politycznego powinna być zawsze rozpatrywana na tle dwóch zasadniczych funkcji partii politycznych: funkcji wyborczej i funkcji rządzenia¹⁶⁶. Co do pierwszej z nich, to nie ulega wątpliwości, że działania wszystkich partii politycznych aktywizują się szczególnie przed każdymi wyborami, czyli w okresie kampanii wyborczej. Wówczas sprowadzają się one najczęściej do wykonywania dwóch powiązanych ze sobą czynności: selekcji i zgłoszenia własnych kandydatów na określone stanowiska (funkcje) w państwie oraz sformułowania programu wyborczego¹⁶⁷. Ponadto istotnego znaczenia nabiera za każdym razem wybór przez partię polityczną jak najskuteczniejszej taktyki wyborczej, mającej przynieść jej sukces w najbliższych wyborach. Tego aspektu nie można na pewno w żadnym wypadku bagatelizować, bowiem skala poparcia w wyborach ze strony elektoratu uzależniona jest przede wszystkim od tego, czy dana partia posiada atrakcyjny i wiarygodny program wyborczy, wysunęła znanych i cieszących się poparciem społecznym kandydatów oraz czy była w stanie zastosować optymalną strategię i taktykę wyborczą. Bez wątpienia funkcja wyborcza partii politycznych spełnia istotną rolę w każdym demokratycznym systemie rządów, gdyż w drodze aktu wyborczego dochodzi do legitymizacji przez suwerena zarówno zwycięskich ugrupowań politycznych, jak też istniejącego w państwie systemu politycznego. Z kolei zakres poparcia społecznego udzielonego w trakcie wyborów parlamentarnych poszczególnym partiom politycznym (uczestniczącym w wyborach samodzielnie lub też w ramach koalicji wyborczych), przesądza ostatecznie o tym, które z nich utworzą większość rządową w parlamencie oraz przejmą sprawowanie władzy, które zaś znajdą się poza koalicją rządową i będą musiały ograniczyć się do roli opozycji parlamentarnej.

W przypadku funkcji rządzenia, stanowiącej drugą zasadniczą funkcję partii politycznych, należy zwrócić uwagę, że funkcja ta może być realizowana przez partie polityczne w dwojaki sposób: bezpośrednio i poprzez wywieranie wpływu na główne kierunki polityki państwa¹⁶⁸. Pierwsza z nich ma zastosowanie w sytuacji, kiedy jedna partia lub koalicja kilku ugrupowań politycznych tworzy po wygranych wyborach parlamentarnych większość rządową i dokonuje następnie obsady personalnej najwyższych organów państwowych. Z kolei funkcja rządzenia, ograniczona

¹⁶⁵ Por. M. Gulczyński, *Zasada pluralizmu politycznego*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998, s. 174 i nast.

¹⁶⁶ Por. *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, pod red. W. Sokoła i M. Zmirodzkiego, Lublin 2003, s. 73 i nast.

¹⁶⁷ M. Gulczyński zwraca uwagę, że partie polityczne „wystawiają kandydatów i stwarzają głosującym możliwość wyboru na podstawie różnicy programów politycznych i preferencji osobistych walorów tych kandydatów” (*Zasada pluralizmu...*, s. 172).

¹⁶⁸ Zob. *Współczesne partie...*, s. 81 i nast.

¹⁶² Por. M. Granat, *Zasada pluralizmu politycznego*, (w:) *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2002, s. 134.

¹⁶³ A. Jamróz zwraca uwagę, że pluralizm „jest tak ściśle związany z zasadą konkurencji, iż zasady te tworzą jednolity mechanizm, widoczny zwłaszcza w wyłanianiu władzy (ośrodków kierowniczych)” (*Demokracja współczesna...*, s. 48).

¹⁶⁴ W przypadku zasady równości partii politycznych dopuszcza się jednak jej relatywizację w zależności od faktycznego znaczenia poszczególnych partii. Zob. W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze” 1991, z. 4, s. 18.

faktycznie tylko do wywierania określonego wpływu na realizację zasadniczych kierunków polityki państwa, odnosi się wyłącznie do tych partii politycznych, których udział w wyborach zakończył się niepowodzeniem i które w konsekwencji znalazły się w opozycji wobec rządzącej partii lub koalicji rządowej. Wówczas ugrupowania opozycyjne mogą jednak podejmować próby odegrania pewnej roli w zakresie współrządzenia państwem, korzystając w tym w celu z istniejących możliwości wywierania wpływu na treść decyzji podejmowanych przez organy legislacyjny i egzekutywy¹⁶⁹. Możliwości tego rodzaju pojawiają się najczęściej wtedy, gdy przygotowywane przez większość rządową rozstrzygnięcia nie napotykały na krytykę i sprzeciw ze strony opozycji, co wiąże się zazwyczaj z kwestiami o fundamentalnym znaczeniu dla państwa lub społeczeństwa. Takie sytuacje mogą być również wynikiem mniej lub bardziej znaczących ustępstw partii rządzącej wobec postulatów zgłaszanych przez partie opozycyjne. Podejmowanie prób wywierania bieżącego wpływu na realizację zasadniczych kierunków polityki państwa charakteryzuje w głównej mierze strategię działań ugrupowań opozycji parlamentarnej. Takie inicjatywy i działania partii opozycyjnych, nawet w sytuacji, gdy końcowy efekt tego rodzaju poczynań jest żaden lub znikomy, należy jednak traktować jako formę ich uczestnictwa w realizacji szeroko rozumianej funkcji rządzenia, chociaż różni się ona zasadniczo od roli pełnionej w tym zakresie przez partie większości rządowej.

Na tle powyższych uwag trzeba jeszcze podkreślić, że przedstawione tutaj możliwości udziału opozycji politycznej w realizacji przez partie polityczne funkcji wyborczej oraz funkcji rządzenia, mogą być oczywiście mniej lub bardziej efektywnie wykorzystywane wyłącznie w warunkach pluralizmu politycznego. Nie da się bowiem zaprzeczyć, że jedynie konsekwentne stosowanie w praktyce konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego może zagwarantować na zasadzie równości wszystkim partiom politycznym, zarówno sprawującym w danym momencie władzę, jak też znajdującym się w opozycji, wykorzystywanie w ramach obowiązującego prawa zróżnicowanych form wpływania na sprawowanie władzy w państwie, włącznie z aktywnym udziałem w realizacji podstawowych funkcji parlamentu.

Zanim przejdę do charakterystyki konstrukcji zasady pluralizmu politycznego przyjętej w uregulowaniach konstytucyjnych III Rzeczypospolitej, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na ujęcie statusu oraz funkcji partii politycznych w konstytucjach kilku państw europejskich, których rozwiązania w tym zakresie mogą być traktowane jako klasyczne wzory regulacji tej problematyki. Myślę tu przede wszystkim o art. 21 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r., zgodnie z którym:

169 Niemniej jednak wszystkie partie opozycyjne, zarówno posiadające swoich przedstawicieli w parlamencie, jak też reprezentujące opozycję pozaparlamentarną, nie rezygnują przy tym z realizacji jakże istotnego zadania, którym jest jak najlepsze przygotowanie się do kolejnych wyborów parlamentarnych.

„Partie współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu. Zakładanie ich jest wolne. Ich wewnętrzna struktura musi odpowiadać zasadom demokratycznym. Muszą one składać publicznie sprawozdanie z pochodzenia i użycia swoich środków oraz swojego majątku”¹⁷⁰. Przyjęta tu więc została bardzo wyraźnie zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych. Jednocześnie jednak w art. 21 ust. 2 określono granice tej wolności, która nie może naruszać pewnych podstawowych wartości ustroju politycznego RFN¹⁷¹. Przepis ten stanowi, że: „Partie, które stosownie do swoich celów lub poprzez zachowanie się swoich zwolenników zmierzają do naruszenia albo obalenia wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego, bądź też do zagrożenia istnienia Republiki Federalnej Niemiec, są sprzeczne z konstytucją. W sprawie sprzeczności z konstytucją orzeka Federalny Trybunał Konstytucyjny”. Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. odnosi się z kolei do problematyki partii politycznych w art. 49, przyjmując w tej kwestii formułę, iż: „Wszyscy obywatele mają prawo swobodnego zrzeszania się w partie w celu wpływania w sposób demokratyczny na kształtowanie polityki narodowej”¹⁷². Przepis ten deklaruje więc zasadę wolności zrzeszania się obywateli w partie oraz określa podstawowy cel działalności każdej partii politycznej¹⁷³. W ramach nieco szerszej formuły, status partii politycznych określa treść art. 4 konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r., gdzie czytamy: „Partie i ugrupowania polityczne konkurują ze sobą w drodze wyborów. Powstają one i działają swobodnie. Powinny one przestrzegać zasad suwerenności narodowej i demokracji”¹⁷⁴. Wreszcie charakterystyczny przepis art. 6 konstytucji Królestwa Hiszpanii z 1978 r., który deklaruje pluralistyczny charakter systemu partyjnego w tym państwie, wskazuje podstawowe kierunki działalności partii politycznych oraz określa zasadę wolności ich tworzenia i działania. Stanowi on, że: „Partie polityczne wyrażają pluralizm polityczny; współdziałają w kształtowaniu oraz manifestowaniu woli ludu i są podstawowym instrumentem uczestnictwa politycznego. Ich tworzenie oraz działalność są wolne w ramach Konstytucji i ustawy. Ich wewnętrzna struktura i funkcjonowanie powinny być demokratyczne”¹⁷⁵. Już tych kilka zaprezentowanych przykładów, ale także zbliżonych do nich unormowań w wielu innych państwach europejskich, pozwala

170 Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., pod red. L. Janickiego, Poznań 1997, s. 95.

171 W doktrynie zwraca się uwagę, że niemiecka ustawa zasadnicza w kwestii uregulowania statusu partii politycznych podjęła udaną próbę określonej syntezy pomiędzy zasadą tolerancji wobec zróżnicowanych programów politycznych a uznaniem nienaruszalności podstawowych zasad ustroju państwowego RFN. Zob. K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 206 i nast.

172 Konstytucja Republiki Włoskiej, wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2004, s. 70.

173 Zob. w tej kwestii C. Amirante, *Partie polityczne w Konstytucji włoskiej (formalnej i materialnej): powstanie i kryzys niezbędny składnika demokracji konstytucyjnej*, (w:) *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001, s. 11 i nast.

174 Konstytucja Republiki Francuskiej, wstęp W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 34.

175 Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978, wstęp T. Moldawa, Warszawa 1993, s. 33.

bez wątplenia na wyciągnięcie generalnego wniosku, iż współczesne regulacje konstytucyjne statusu partii politycznych (ujmowane z reguły w ramach zasady pluralizmu politycznego) ograniczają się zazwyczaj do kilku kwestii: 1) zadeklarowania wolności tworzenia oraz działalności partii politycznych, 2) uznania partii politycznych za trwałe elementy każdego systemu politycznego, 3) określenia zasadniczych celów i form działalności partii politycznych, 4) podkreślenia, iż partie polityczne muszą być zorganizowane i funkcjonować na zasadach demokratycznych, 5) wskazania na konieczność podejmowania i prowadzenia działalności przez partie polityczne w ramach obowiązującego prawa.

Do polskiego systemu ustrojowego zasada pluralizmu politycznego wprowadzona została w wyniku nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r. w dniu 29 grudnia 1989 r., co wiązało się z odrzuceniem zapisanej w dotychczasowym art. 3 ust. 1 ustawy zasadniczej zasady stanowiącej, iż: „Przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza”. Nowa zasada ustrojowa znalazła swój bezpośredni wyraz w art. 4 ust. 1 znowelizowanych przepisów konstytucyjnych w następującym brzmieniu: „Partie polityczne zrzeszają się na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”¹⁷⁶. Przepis ten uzupełniono sformulowaniem art. 4 ust. 2, stwierdzającym, że o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych będzie orzekał Trybunał Konstytucyjny.

Warto podkreślić, że w art. 4 ust. 1 wprowadzonych w 1989 r. regulacji konstytucyjnych przyjęta została szeroka definicja partii politycznych jako dobrowolnych zrzeszeń obywateli, tworzonych w celu wywierania wpływu na kształtowanie polityki państwa¹⁷⁷. Jednocześnie w ramach przyjętej *implicite* przez ten przepis formuły pluralizmu politycznego, ustrojodawca zagwarantował swobodę tworzenia partii politycznych oraz – ale już nie tak jednoznacznie – ich równość w świetle obowiązującego prawa. Zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych nie została jednak ujęta w sposób nieograniczony, bowiem ze sformułowania art. 4 ust. 1 wynika wyraźnie, że partie polityczne zobowiązano do podejmowania i realizacji swojej działalności wyłącznie „metodami demokratycznymi”. Z kolei nad zgodnością działań (zarówno bieżących jak i zamierzonych) poszczególnych partii politycznych z Konstytucją, a więc stosowaniem przez nią jedynie tych „demokratycznych metod”, miał już wtedy czuwać Trybunał Konstytucyjny, mając nawet możliwość podjęcia decyzji o delegalizacji tej partii, która prowadziłaby działalność

¹⁷⁶ Sformułowanie to jest niewątpliwie prawie wiernym powtórzeniem treści przepisu art. 49 konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 r.

¹⁷⁷ Por. W. Sokolewicz, *Partie polityczne...*, s. 18.

sprzeczną z przepisami ustawy zasadniczej¹⁷⁸. Co prawda, ówczesne przepisy konstytucyjne nie określały wprost konsekwencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w tych sprawach, ale uczyniła to już uchwalona w dniu 28 lipca 1990 r. ustawa o partiach politycznych¹⁷⁹. Ustawa ta skonkretyzowała ogólne zasady ujęte w treści art. 4 Konstytucji, ale w wielu wypadkach jej rozwiązania były niekonsekwentne i spotykały się z uzasadnioną krytyką. W konsekwencji problematyka prawnej regulacji statusu partii politycznych była przedmiotem licznych dyskusji podczas prac nad nową Konstytucją RP¹⁸⁰, zaś sama ustawa z 1990 r. została zastąpiona całkowicie nową ustawą o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r.¹⁸¹, która bardziej precyzyjnie i szczegółowo uregulowała różne aspekty statusu partii politycznych w Polsce.

Konstytucja RP z 1997 r. ustanawia zasadę pluralizmu politycznego w art. 11 ust. 1, który jest w znacznym stopniu powtórzeniem treści przepisu art. 4 ust. 1 poprzednio obowiązujących regulacji konstytucyjnych¹⁸². Różnica między nimi sprowadza się jedynie do tego, że obecne ujęcie zasady pluralizmu politycznego zawiera (czego zabrakło w jego poprzedniej formule) wyraźnie zadeklarowaną swobodę tworzenia i działalności partii politycznych. Przepis art. 11 ust. 1 obowiązującej dziś Konstytucji RP stwierdza jednoznacznie, że: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Zaprezentowane wyżej ujęcie zasady pluralizmu politycznego w polskiej ustawie zasadniczej nie odbiega od zakresu konstytucyjnej regulacji statusu partii politycznych w innych systemach ustrojowych, na co starałem się nieco wcześniej zwrócić uwagę na przykładzie regulacji przyjętych w wybranych państwach europejskich. Konstytucyjne ujęcie zasady pluralizmu w takiej właśnie postaci jest zresztą w pełni zrozumiałe, bowiem dążenie do ukształtowania ram prawnych, które byłyby w stanie zagwarantować bez wyjątku praktycznie wszystkim działającym w danym państwie partiom politycznym równe szanse podczas rywalizacji o zdobycie władzy, deklarując przy tym pełną swobodę tworzenia partii, charakteryzuje współcześnie każde państwo o ustroju demokratycznym. Faktem jest również to, że jedynie w warunkach istniejącego autentycznie zróżnicowania politycznego, opartego na konstytucyjnej zasadzie pluralizmu politycznego, może kształtować się rzeczywista rywalizacja

¹⁷⁸ Por. tamże, s. 19.

¹⁷⁹ Dz.U. Nr 54, poz. 312.

¹⁸⁰ Zob. m.in. J. Jaskiernia, *Zasada pluralizmu politycznego w projektach nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 11, s. 16 i nast.

¹⁸¹ Dz.U. Nr 79, poz. 859.

¹⁸² Por. S. Gebethner, *Rzeczpospolita...*, s. 29; J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 166 i nast.

między partiami rządzącymi i opozycyjnymi. Pluralizm polityczny gwarantuje bowiem bieżącą kontrolę rządzących przez ugrupowania opozycyjne oraz stwarza „alternatywę personalną i programową, pozwalającą na elastyczne zmienianie rządów w drodze przekształceń układów koalicyjnych, bądź w wyniku innego rezultatu kolejnych wyborów”¹⁸³. Dlatego też można przyjąć, że za w pełni demokratyczne może być uznane tylko takie państwo, w którym realizowana jest konsekwentnie w praktyce ustrojowej konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego¹⁸⁴.

Z wprowadzonej w art. 11 ust. 1 Konstytucji RP zasady pluralizmu politycznego wynikają bezpośrednio trzy generalne założenia: 1) państwo polskie gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznych, 2) w partiach politycznych mogą zrzeszać się wyłącznie osoby posiadające obywatelstwo polskie, przy czym ich członkostwo w tych organizacjach musi być oparte na zasadach dobrowolności i równości, 3) zasadniczym celem działalności wszystkich partii politycznych jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy publicznej. Poza tym, z tej konstytucyjnej formuły pluralizmu politycznego można jeszcze bez trudu wyprowadzić zasadę równości partii politycznych wobec prawa¹⁸⁵.

Decydujące znaczenie dla realizacji idei pluralizmu politycznego posiada bez wątpienia zagwarantowanie swobody tworzenia i działania partii politycznych, co z założenia oznacza definitywne odrzucenie jakiegokolwiek postaci jednopartyjności, przy jednoczesnej akceptacji wyłącznie reguł systemu wielopartyjnego. Zadeklarowana w treści art. 11 ust. 1 Konstytucji RP wolność tworzenia partii politycznych jest jednym z przejawów konstytucyjnej wolności zrzeszania się obywateli, o której traktują szczegółowe przepisy rozdziału II ustawy zasadniczej (zwłaszcza art. 58 i 59). Wolność ta nie została jednak uregulowana w rozdziale II Konstytucji, dotyczącym wolności, praw i obowiązków jednostki, lecz została wyrażona jako jedna z naczelných zasad Konstytucji, co wskazuje na szczególną wagę wolności tworzenia partii politycznych, jaka została przyznana jej przez ustawodawcę konstytucyjnego¹⁸⁶. Taką samą uwagę trzeba jednak odnieść także do przyjętej w art. 12 Konstytucji zasady wolności tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji, będącej przecież istotnym składnikiem pluralistycznej struktury społeczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej.

Zagwarantowana konstytucyjnie wolność tworzenia partii politycznych nie ma charakteru absolutnego, bowiem art. 13 Konstytucji RP przewiduje w tym zakresie

wyraźne ograniczenia. Wprowadza on bezwzględny zakaz istnienia w systemie politycznym RP takich partii politycznych, które: 1) odwołują się w swoich programach do totalitarnych metod oraz praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, 2) zakładają bądź dopuszczają w swoich programach lub prowadzonej działalności nienawiść rasową i narodowościową, 3) zakładają lub dopuszczają stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy albo wywierania wpływu na politykę państwa, 4) przewidują utajnienie swoich struktur organizacyjnych lub członkostwa. W przypadku zaistnienia którejkolwiek z tych okoliczności, Trybunał Konstytucyjny może orzec o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności danej partii politycznej (przewiduje to jednoznacznie z art. 188 obowiązującej Konstytucji), co w konsekwencji musi doprowadzić do jej delegalizacji.

Problematyka wolności tworzenia partii politycznych była niejednokrotnie podejmowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Należałoby tu zatrzymać się na moment przede wszystkim nad wyrokiem z dnia 8 marca 2000 r. (Pp. 1/99)¹⁸⁷, bowiem Trybunał ujął w nim ogólne założenia konstytucyjne odnoszące się do zasad wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz dopuszczalnych w tym względzie ograniczeń. W tym zakresie Trybunał przyjął m.in. założenie, że: 1) w zapewnieniu każdemu wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1) tkwi immanentnie wolność tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 Konstytucji), 2) ograniczenie tej wolności może mieć miejsce tylko wówczas, gdy cel lub działalność partii politycznej pozostaje w sprzeczności z Konstytucją lub ustawą, 3) granice wolności tworzenia i działania politycznych określa art. 13 Konstytucji (gdy zakazuje „istnienia” pewnych kategorii partii politycznych) na dwu płaszczyznach: programowej – w sytuacji odwoływania się do metod i praktyk totalitarnych, oraz programowo-pragmatycznej – w trzech pozostałych przypadkach, określonych w treści art. 13, 4) ocena zgodności celów bądź działalności partii politycznych z Konstytucją lub ustawami podlega jedynie kontroli sądowej, sprawowanej w postępowaniu dotyczącym wpisu partii do ewidencji przez Sąd Okręgowy w Warszawie, ale z zastrzeżeniem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie wspomnianej zgodności. W konsekwencji Trybunał stanął na stanowisku, że tylko takie ograniczenia, które zostały ustanowione przez ustrojodawcę w art. 11 i 13 Konstytucji¹⁸⁸ mogą dawać podstawę do odmowy wpisu do ewidencji określonej partii politycznej lub dokonywania w jej statucie zmian mających na celu usunięcie ich niezgodności z przepisami Konstytucji RP.

183 M. Gulczyński, *Zasada pluralizmu...*, s. 175.

184 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 67 i nast.; W. Sokolewicz, *Partie polityczne...*, s. 13 i nast.

185 J. Majchrowski, *Partie polityczne...*, s. 170.

186 Por. m.in. J. Sobczak, *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, (w:) *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001, s. 187 i nast.

187 Szczegółowa analiza tego wyroku znajduje się w opracowaniu J. Oniszczyka *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 664 i nast.

188 Niezależnie od wyraźnie określonych w art. 13 Konstytucji RP ograniczeń w zakresie wolności tworzenia i działalności partii politycznych, pewne granice korzystania z tego prawa wyznacza także art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej. W świetle przepisu art. 11 ust. 1. istotnym ograniczeniem tej wolności jest niewątpliwie konieczność respektowania przez każdą partię „metod demokratycznych” zarówno w jej wewnętrznej organizacji, jak też w praktykowanym sposobie działania. Por. J. Sobczak, *Konstytucyjna...*, s. 192.

Znaczącą gwarancję konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego w zakresie wolności tworzenia nowych partii politycznych stanowi tryb rejestracyjny, który został wprowadzony przez przepisy ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych¹⁸⁹. Ustawa ta przewiduje (art. 11), że koniecznym warunkiem legalizacji partii jest wpisanie jej do ewidencji partii politycznych, prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Sąd rejestrowy nie może jednak odmówić umieszczenia tej partii politycznej w ewidencji, jeśli spełnia ona wszystkie wymogi formalne, określone w przepisach ustawy o partiach politycznych. W tym wypadku możemy mówić o pełnej swobodzie tworzenia partii politycznych, bowiem ta forma ich legalizacji nie dopuszcza systemu licencjonowania partii politycznych przez państwo i jego organy¹⁹⁰. Przyjęcie tego założenia oznacza, że każda partia polityczna z chwilą wpisania do ewidencji nabywa osobowość prawną i od tego momentu może korzystać z praw określonych w treści obowiązujących aktów ustawodawczych¹⁹¹.

Wynikające z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP zasady członkostwa w partiach politycznych (dobrowolność, równość, posiadanie obywatelstwa polskiego) są chyba na tyle oczywiste, że nie wymagają poświęcenia im osobnej uwagi. Trzeba natomiast zatrzymać się nad głównym celem działalności partii politycznych, określonym w Konstytucji jako wpływanie „metodami demokratycznymi” na kształtowanie polityki państwa. Ta formuła została zresztą poszerzona w ustawie o partiach politycznych, gdzie za cel działania partii uznano również „sprawowanie władzy publicznej” (art. 1 ust. 1). Wydaje się jednak, że oba wymienione cele można traktować łącznie, gdyż sprawowanie władzy publicznej mieści się bez wątpienia w ramach szeroko rozumianego kształtowania polityki państwa¹⁹². Trudniej jest natomiast sprecyzować pojęcie „metody demokratyczne”, ale w tym wypadku można odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W treści orzeczenia z dnia 26 stycznia 1993 r. (U10/92), a więc wydanego jeszcze przed uchwaleniem obecnej Konstytucji RP, Trybunał stwierdził, że wymóg kształtowania polityki państwa metodami demokratycznymi nakazuje m.in. zagwarantowanie partiom politycznym prawnych warunków umożliwiających im swobodne wypełnianie tej funkcji, w szczególności za pośrednictwem określonych „mechanizmów parlamentarnych”. Tym samym za główną formę wykorzystywania przez partie polityczne demokratycznych metod prowadzenia działalności uznane zostały wszelkie przejawy ich

189 Poprzednio obowiązująca ustawa o partiach politycznych z 1990 r. przewidywała w tym zakresie stosowanie trybu ewidencyjnego, wymagając od założycieli partii spełnienia tylko określonych warunków formalnych i zgłoszenia faktu powstania partii do sądu prowadzącego ewidencję istniejących partii politycznych.

190 Szerzej o założeniach obowiązującej ustawy o partiach politycznych zob. m.in. M. Granat, *Publicznoprawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 25 i nast.; M. Zmigrodzki, *Nowy status partii politycznych (ustawa z 27 czerwca 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 23 i nast.

191 Wynika to z art. 1 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, który stanowi, że partia polityczna „może korzystać z praw wynikających z ustaw po uzyskaniu wpisu do ewidencji partii politycznych”.

192 Zob. np. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 20.

parlamentarnej aktywności, a więc udział zarówno w strukturach organizacyjnych i funkcjonowaniu, jak też w realizacji podstawowych funkcji parlamentu.

Z konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego jako jednej z naczelných zasad ustroju państwowego RP wynika też bez wątpienia uznanie równości wszystkich partii politycznych. Formalna równość partii zadeklarowana została poza tym w ustawie o partiach politycznych, która stanowi w art. 4, że organy władzy publicznej „są obowiązane do równego traktowania partii politycznych”. Przyjęcie w tym wypadku zasady równości oznacza więc jednoznacznie sformułowany obowiązek identycznego traktowania wszystkich funkcjonujących w państwie partii politycznych zarówno przez ustanowione regulacje prawne, jak też przez organy władzy publicznej¹⁹³. W konsekwencji wszystkie partie muszą być sobie równe i posiadać jednakowe prawo prowadzenia działalności opartej na zasadzie nieskrępowanej rywalizacji politycznej, a tym samym żadna partia nie może zajmować uprzywilejowanej pozycji w ramach istniejącego systemu partyjnego.

Dla realizacji zagwarantowanej ustawowo zasady równego traktowania wszystkich partii politycznych przez organy władzy publicznej szczególnego znaczenia nabiera także problem zakresu finansowania podejmowanej przez partie działalności politycznej. W tej materii obowiązująca Konstytucja RP ograniczyła się tylko do przyjęcia zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2)¹⁹⁴, zaś szczegółowa regulacja problematyki finansowania partii znalazła się w rozdziale czwartym ustawy o partiach politycznych, który po nowelizacji jej przepisów w 2001 r.¹⁹⁵ nosi tytuł *Finanse i finansowanie partii*. Przepisy znowelizowanej ustawy wprowadziły bezpośrednie finansowanie z budżetu państwa dwóch różnych sfer działalności partii. Partiom, które zdobyły w wyborach co najmniej jeden mandat posła lub senatora, przyznawana jest w ramach zwrotu poniesionych wydatków wyborczych dotacja podmiotowa. Na działalność statutową partii politycznych przeznaczana jest z kolei subwencja statutowa. Przysługuje ona tym partiom, które w wyborach do Sejmu, występując jako samodzielne komitety wyborcze, zdobyły co najmniej 3% głosów na ich okręgowe listy kandydatów na posłów oraz partiom, które – uczestnicząc w składzie koalicji wyborczej – w wyborach do Sejmu uzyskały minimum 6% głosów oddanych na okręgowe listy kandydatów. Przepisy usta-

193 W praktyce nie da się jednak uniknąć faktycznego zróżnicowania roli partii politycznych w życiu publicznym, które uzależnione jest np. od ilości mandatów posiadanych przez partię w parlamencie, co powoduje, że część partii tworzy koalicję rządową, większość zaś stanowi opozycję parlamentarną.

194 Wprawdzie Konstytucja RP w art. 11 ust. 2 „formuluje wprost zasadę jawności finansów jedynie w odniesieniu do działalności partii politycznych, jest jednak rzeczą oczywistą, że jeden z podstawowych przejawów działalności partii politycznych stanowi ich udział w wyborach do organów władzy publicznej: parlamentu i obieralnych zgromadzeń samorządu terytorialnego oraz w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Dlatego realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania działalności partii politycznych nie można odrywać od ich roli we wszelkiego rodzaju kampaniach wyborczych” (S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r.*, (w:) *Kulisy finansowania polityki*, pod red. M. Waleckiego, Warszawa 2002, s. 117).

195 Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1802.

wy o partiach politycznych przewidują więc w tym wypadku nader istotne różnicowanie zakresu finansowania działalności partii politycznych, na co decydujący wpływ posiadają osiągnięte przez nie rezultaty podczas ostatnich wyborów parlamentarnych. Wysokość dotacji podmiotowej jest bowiem proporcjonalna do liczby mandatów zdobytych w Sejmie i Senacie przez poszczególne partie polityczne, natomiast wysokość subwencji statutowej jest z kolei proporcjonalna do liczby ważnie oddanych głosów na okręgowe listy kandydatów na posłów¹⁹⁶.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że zasada pluralizmu politycznego w powiązaniu ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji RP klauzulą państwa demokratycznego, posiada bez wątpienia decydujące znaczenie dla uznania konstytucyjnego prawa do opozycji politycznej, włącznie z prawem tworzenia ugrupowań opozycyjnych w parlamencie. Z zaprezentowanego tutaj kształtu obu tych zasad ustrojowych wynika bowiem niezbicie zarówno konieczność istnienia w systemie prawnoustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej zorganizowanej opozycji, jak również obowiązek pełnego respektowania w ramach tego systemu wyraźnej odrębności oraz zdolności do działania opozycji parlamentarnej. Na poparcie tej ostatniej tezy wystarczy przytoczyć w tym miejscu przynajmniej trzy okoliczności: 1) wolność tworzenia i działania partii politycznych odnosi się także do ugrupowań opozycyjnych w parlamencie, 2) w drodze „metod demokratycznych” swoje cele może realizować każda partia polityczna niezależnie od tego, czy tworzy koalicję rządową, czy też znajduje się wobec niej w opozycji, 3) równość partii politycznych wobec prawa oznacza, że prawo musi traktować identycznie i stwarzać takie same możliwości w zakresie realizacji podstawowych funkcji parlamentu zarówno partiom tworzącym większość rządową, jak też ugrupowaniom opozycji parlamentarnej.

¹⁹⁶ Por. M. Granat, *Zasada pluralizmu politycznego...*, s. 139.

PRZEMIANY W SYSTEMIE PARTYJNYM ORAZ W PRAWIE WYBORCZYM RP A WZAJEMNE RELACJE MIĘDZY WIĘKSZOŚCIĄ PARLAMENTARNĄ I OPOZYCJĄ W SEJMIE

Praktyka ustrojowa współczesnych państw demokratycznych wskazuje jednoznacznie, że na układ sił politycznych w parlamencie pomiędzy większością rządową a opozycją parlamentarną decydujący wpływ posiadają dwa czynniki: ukształtowany w warunkach danego państwa system partyjny oraz przyjęte i realizowane reguły systemu wyborczego. Najbardziej przejrzysty podział na większość rządową i opozycję występuje w klasycznym systemie dwupartyjnym, gdzie skład gabinetu wyłaniany jest wyłącznie z grona partii, która zdobyła podczas wyborów większość mandatów poselskich, natomiast partia pokonana w wyborach tworzy opozycję parlamentarną. Z kolei w systemie wielopartyjnym wyłonienie rządu wymaga zazwyczaj utworzenia większościowej koalicji przez co najmniej dwie partie reprezentowane w parlamencie. Wówczas te ugrupowania polityczne, które znalazły się poza składem koalicji rządowej, tworzą zróżnicowaną opozycję, bo złożoną z reguły z kilku rywalizujących także między sobą frakcji parlamentarnych. O tym, które partie polityczne przejmą władzę, które zaś pozostaną w roli opozycji parlamentarnej, decydują już zawsze sami wyborcy, oddając swoje głosy w wyborach na określone listy kandydatów.

Dla układu sił politycznych w parlamencie istotne znaczenie posiada także przyjęty w danym państwie system ustalania wyników wyborów parlamentarnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przy określonym stopniu poparcia ze strony wyborców dla poszczególnych kandydatów lub list wyborczych, przez zastosowanie podczas ustalania wyników wyborów parlamentarnych różniących się między sobą systemów liczenia głosów (większościowego lub proporcjonalnego) osiągnąć można istotnie zróżnicowany efekt końcowy, jeśli chodzi o skład polityczny parlamentu¹. Zarówno większościowa metoda podziału mandatów, jak też system proporcjonalny znajdują praktyczne zastosowanie w różnych systemach rządów i nie

¹ Zwraca na to uwagę w doktrynie m.in. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 372 i nast.

da się jednoznacznie określić, który z tych systemów posiada więcej zalet². Stosunkowo łatwo można natomiast ustalić, jaki jest wpływ wprowadzonego w danym państwie systemu liczenia głosów na ostateczny układ sił w parlamencie, rzutujący również na wzajemne relacje w jego ramach między większością i opozycją parlamentarną.

W przypadku większościowego systemu wyborczego należy przede wszystkim podkreślić jego zasadniczą cechę, która sprowadza się do tego, że zdobycie mandatu przez kandydata w okręgu jednomandatowym lub wszystkich mandatów przez listę jednego ugrupowania politycznego w okręgu wielomandatowym, uzależnione jest od otrzymania wymaganej prawem większości (bezwzględnej albo względnej) ważnie oddanych głosów³. Wymóg uzyskania większości bezwzględnej oznacza, że należy zebrać więcej niż połowę wszystkich głosów, natomiast osiągnięcie względnej większości następuje po zebraniu większej liczby głosów niż pozostali kandydaci (lub listy kandydatów) w okręgu wyborczym⁴. Niewątpliwie za główną zaletę systemu większościowego należałoby uznać możliwość stosunkowo łatwego osiągnięcia takiej większości w składzie parlamentu, która gwarantuje utworzenie opartego na tej większości rządu oraz znaczną stabilność w jego funkcjonowaniu. W konsekwencji, przy zastosowaniu tego systemu podziału mandatów istnieje dużo mniejsze, aniżeli w systemie proporcjonalnym, prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu rządowego i upadku gabinetu. Ale nie można też zapominać, że wykorzystywanie systemu większościowego prowadzi często do znacznej deformacji wyników głosowania. Widoczne jest to chociażby w wyborach do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii, gdzie stosowanie zasady względnej większości i okręgów jednomandatowych powoduje, że partia odnosząca sukces wyborczy zdobywa w skali kraju tylko zwykłą większość głosów, co daje jej jednak za każdym razem bezwzględną większość mandatów poselskich⁵. Dwukrotnie miała miejsce nawet taka sytuacja, że partia, za którą opowiedziało się w sumie mniej wyborców, wygrała jednak wybory i zdobyła większość w Izbie Gmin⁶.

Proporcjonalny system ustalania wyników wyborów – w odróżnieniu od większościowych metod liczenia głosów – może mieć zastosowanie wyłącznie w wielo-

2 Należy podkreślić, że spór o to, który z systemów wyborczych jest lepszy, toczy się w doktrynie od dawna. Por. m.in. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 65 i nast.; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 119 i nast.; A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 51 i nast.

3 Por. m.in. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 373; A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 54.

4 W praktyce znacznie szersze zastosowanie znalazła zasada względnej większości, którą wykorzystuje się m.in. w USA, Kanadzie, Nowej Zelandii oraz w wyborach do brytyjskiej Izby Gmin. Większość bezwzględna wymagana jest z kolei m.in. podczas I tury wyborów do Zgromadzenia Narodowego we Francji.

5 Np. w 2001 r. Partia Pracy zdobyła 42,0% głosów i 413 mandatów w Izbie Gmin (na ogólną liczbę 651 mandatów poselskich).

6 W 1951 r. Partia Konserwatywna zdobyła o 0,8% głosów mniej niż labourzyści, a otrzymała o 26 mandatów więcej, natomiast w 1974 r. Partia Pracy uzyskała o 0,3% głosów mniej od konserwatystów, a o 5 mandatów więcej. Por. A. Pułto, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1983, s. 47.

mandatowych okręgach wyborczych. Zasadniczą cechą tego systemu wyborczego jest dążenie do takiego podziału miejsc w organie przedstawicielskim, który w miarę dokładnie odpowiadałby poparciu udzielonemu przez wyborców różnym partiom oraz ugrupowaniom politycznym. Stąd też przeznaczone do obsadzenia mandaty deputowanych dzieli się wprost proporcjonalnie do liczby głosów, jakie padły na poszczególne listy kandydatów, wykorzystując zawsze w tym celu matematyczne metody rozdziału mandatów (np. d'Hondta, Hare'a-Niemeyera i inne). Ten system wyborczy znajduje obecnie zastosowanie m.in. w krajach skandynawskich oraz w państwach postkomunistycznych, natomiast jego specyficzną odmianę (tzw. zracjonalizowany system proporcjonalny) stosuje się w wyborach do niemieckiego Bundestagu⁷. Niewątpliwie jedną z zalet systemu proporcjonalnego jest to, że zapewnia on reprezentację w parlamencie bardziej zróżnicowanych poglądów, przez co skład tego organu w większym stopniu odzwierciedla pluralistyczną organizację społeczeństwa⁸. Poważną wadą tego systemu są jednak pojawiające się często po wyborach parlamentarnych trudności z wyłonieniem większościowej i stabilnej koalicji rządowej. W konsekwencji prowadzi to niejednokrotnie do kryzysów gabinetowych i konieczności zarządzania wyborów przedterminowych.

Nie należy przy tym zapominać, że zastosowanie określonego systemu ustalania wyników wyborów parlamentarnych wywiera również za każdym razem mniej lub bardziej znaczący wpływ na kształt istniejącego w państwie systemu partyjnego⁹. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim do systemu proporcjonalnego, którego stosowanie stwarza zawsze realną szansę wprowadzenia do parlamentu swoich przedstawicieli przez większą liczbę rywalizujących w wyborach ugrupowań politycznych niż ma to miejsce w przypadku korzystania z systemu większościowego. Wykorzystywanie systemu proporcjonalnego wiąże się jednak często z wprowadzaniem określonej klauzuli zaporowej, stanowiącej dla wielu słabszych partii politycznych barierę niemożliwą do pokonania. Wówczas partie te, pozbawione możliwości uczestnictwa w pracach parlamentu, spychane są na margines działalności politycznej i jako ugrupowania opozycji pozaparlamentarnej nie odgrywają poważniejszej roli w ramach istniejącego systemu partyjnego.

Zasygnalizowana wyżej problematyka wpływu przeobrażeń w systemie partyjnym oraz zmian w ukształtowanym systemie wyborczym na układ sił politycznych w parlamencie, stanowi właśnie zasadniczy temat tej części opracowania. Przedmiotem moich rozważań jest w głównej mierze zakres oddziaływania określonych

7 W wyborach do Bundestagu po 50% mandatów obsadza się w okręgach jednomandatowych i wielomandatowych. Każdy wyborca głosuje 2 razy: na jedną z krajowych list wyborczych oraz na jednego z kandydatów w okręgu wyborczym. Przy ustalaniu wyników wyborów w okręgach stosowany jest system większości względnej, natomiast z list krajowych – system proporcjonalny. Por. B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 50.

8 Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 382.

9 Z krytyką spotkał się jednak głoszony przed wielu laty pogląd, że system większościowy kreuje system dwupartyjny, natomiast stosowanie systemu proporcjonalnego przyczynia się do ukształtowania systemu wielopartyjnego. Zob. M. Duverger, *Les parties politiques*, Paris 1951, s. 246 i nast.

czynników na wzajemne relacje między ugrupowaniami większości rządowej i opozycją w Sejmie RP. Przy analizie tej problematyki zamierzam w szczególności ukazać wpływ stosowanego systemu ustalania wyników głosowania podczas kolejnych wyborów parlamentarnych na faktyczny układ sił politycznych w Sejmie. W związku z tym wydaje się całkowicie uzasadnione dokonanie zarówno ogólnej charakterystyki tych rozwiązań przyjmowanych w prawie wyborczym III Rzeczypospolitej, które mają istotne znaczenie dla tematyki tej pracy, jak też prezentacji praktyki związanej z wyborami do parlamentu na przestrzeni lat 1989–2005. Uznałem także za konieczne przedstawienie dokonujących się zmian w strukturze politycznej Sejmu, jakie miały miejsce w trakcie analizowanych kadencji parlamentu, zarówno w łonie rządzącej koalicji, jak też w szeregach opozycji parlamentarnej.

1. Kształtowanie się opozycji w parlamencie po wyborach z czerwca 1989 r.

Ukształtowane w okresie Polski Ludowej i praktykowane do końca lat osiemdziesiątych niedemokratyczne formy sprawowania władzy państwowej, oparte na typowych dla okresu realnego socjalizmu zasadach jedności władzy oraz monopoli jednej partii, przekreślały skutecznie możliwość sięgania w procesie rządzenia do klasycznych reguł funkcjonowania systemu rządów parlamentarnych. Dopiero daleko idąca transformacja polityczno–ustrojowa po wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r., będąca konsekwencją odrzucenia przez polskie społeczeństwo istniejącego wcześniej systemu rządów, umożliwiła wprowadzenie do systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej zasad i instytucji stanowiących trwałą dorobek zachodnioeuropejskiego parlamentaryzmu. Wśród nich znalazła się także zorganizowana opozycja parlamentarna, której istnienie oraz możliwość prowadzenia przez nią działań opozycyjnych w stosunku do egzekutywy i wspierającej ją większości rządowej w parlamencie uznać należy za podstawowy i niezbędny element funkcjonowania każdego demokratycznego systemu rządów¹⁰.

Wyodrębnienie się trwałej opozycji parlamentarnej zarówno w Sejmie, jak też w nowo utworzonym Senacie, miały spowodować już wybory czerwcowe w 1989 r. Wynikało to jednoznacznie z treści kontraktu zawartego przy Okrągłym Stole, którego zamierzeniem była m.in. kooptacja do istniejącego systemu politycznego PRL określonej części ówczesnej antysystemowej opozycji politycznej. Chodziło w tym wypadku o tzw. umiarkowany nurt opozycji demokratycznej, skupiony wokół kierownictwa „Solidarności”, który dopuszczał możliwość ewolucyjnej transformacji ustrojowej systemu „realnego socjalizmu” w kierunku jego demokratyzacji i w konsekwencji zaakceptował podjęcie negocjacji politycznych z przedstawicielami najwyższych władz państwowych co do głównych kierunków reform społeczno–gospo-

10 Por. m.in. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 37.

darczych oraz polityczno–ustrojowych¹¹. Aby jednak włączenie opozycji do procesu sprawowania władzy i współodpowiedzialności za skutki reformowania państwa stało się w pełni realne, powstała konieczność dokonania takich zmian w dotychczasowym systemie wyborczym, które umożliwiłyby ugrupowaniom opozycyjnym wprowadzenie swoich przedstawicieli do parlamentu. Nieprzypadkowo więc wśród kilku zasadniczych tematów diskutowanych podczas obrad Okrągłego Stołu znalazła się także problematyka zasad oraz trybu przeprowadzenia najbliższych wyborów parlamentarnych.

Wypracowane przy Okrągłym Stole ustalenia dotyczące wyborów do Sejmu i Senatu znalazły się w treści *Stanowiska w sprawie reform politycznych*¹², będącego dokumentem o szczególnym znaczeniu dla przyszłego ustroju politycznego Rzeczypospolitej oraz zakresu przewidywanych w najbliższym czasie nowych uregulowań konstytucyjnych¹³. W tej kwestii uzgodniono przede wszystkim zniesienie wszelkich pozawyborczych procedur eliminacji kandydatów do parlamentu. Tym samym liczba kandydatów do objęcia każdego mandatu poselskiego oraz senatorskiego miała być nieograniczona i zależeć wyłącznie od ilości prawidłowo dokonanych zgłoszeń. Dla realizacji tego założenia fundamentalne znaczenie posiadało ustalenie, że prawo zgłaszania kandydatów na posłów będzie przysługiwało nie tylko partiom politycznym (PZPR, ZSL, SD) oraz określonym stowarzyszeniom katolickim i chrześcijańskim (PAX, PZKS, UChS), ale także „niezrzeszonym” wyborcom. Zaliczenie do podmiotów zgłaszających kandydatów na posłów, prócz organizacji, także wyborców miało spowodować zerwanie z dotychczasowym monopolem partii w tym zakresie, który oznaczał w okresie PRL istotne naruszenie zasady powszechności prawa wyborczego¹⁴.

11 Punktem wyjścia w negocjacjach Okrągłego Stołu było jednak założenie o konieczności zachowania istniejącego dotąd systemu politycznego i mechanizmu sprawowania władzy. Dla przedstawicieli najwyższych władz PRL (tworzących podczas rozmów przy Okrągłym Stole tzw. stronę koalicyjno–rządową), socjalizm pozostał bowiem ustrojem politycznym „zachowującym swój sens egzystencjalny, a jego cechy, jak: kierownicza rola partii komunistycznej, dominacja społecznej (państwowej) własności, a także sojusze międzynarodowe nie straciły swej istoty. Właśnie zasady socjalizmu, poddanego nieodzownym reformom, miały pozostawać nieprzekraczalną granicą zmiany. W owej strategii mieścił się zamiar inkorporacji – poprzez przeobrażone instytucje ustrojowo–polityczne – sił i ugrupowań opozycyjnych symbolizowanych przez ruch „Solidarność”, które podzieliły pogląd o konieczności zachowania ewolucyjnego charakteru przeobrażeń” (K.B. Janowski, *Legislacyjne konsekwencje obrad „okrągłego stołu”*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 46).

12 Zob. *Porozumienia Okrągłego Stołu (6 luty – 5 kwietnia 1989)*, Warszawa 1989.

13 Podpisane w dniu 5 kwietnia 1989 r. przez obie strony (koalicyjno–rządową i opozycyjno–solidarnościową) „Porozumienia Okrągłego Stołu” obejmowały trzy podstawowe „umowy społeczne”: 1) *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, 2) *Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych*, 3) *Stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego*. Zob. m.in. R. Mojak, *Kształtowanie podstaw konstytucyjno–ustrojowych III Rzeczypospolitej Polskiej (w procesie transformacji) w latach 1989–1992*, (w:) *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 18.

14 W systemie ustrojowym PRL wybory pozbawione były cech rywalizacji międzypartyjnej, natomiast pozostawiona każdemu obywatelowi skala wyboru „ograniczała się do decyzji, czy brać w ogóle udział w głosowaniu, czy pozostać w domu; w najlepszym razie, czy skreślić tego lub innego kandydata (zawsze akceptowanego przez PZPR), czy też oddać głos bez skreśleń, godząc się z preferencjami dla tych z nich, których umieszczono na liście w pierwszej kolejności” (W. Sokolewicz, *Partie polityczne w wyborach do Sejmu (w świetle prawa polskiego)*, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn, 1991, nr 2, s. 22).

Wynikająca z treści *Stanowiska w sprawie reform politycznych* zapowiedź daleko idącej demokratyzacji systemu wyborczego do parlamentu, poddana jednak została w tym samym dokumencie istotnemu zawężeniu. Znalazło się w nim bowiem stwierdzenie, że swoboda wyborów do Sejmu X kadencji będzie ograniczona poprzez uzgodniony przy Okrągłym Stole podział mandatów w tej izbie. Zgodnie z tym kontraktem 65% mandatów poselskich w nadchodzących wyborach miało przypaść stronie koalicyjno-rządowej¹⁵, zaś kandydatom bezpartyjnym, zgłaszanym przez niezależne grupy obywateli, czyli *de facto* dla opozycji politycznej, zarezerwowano w składzie przyszłego Sejmu 35% ogólnej liczby mandatów. Uzgodniono również, że część mandatów przypadająca ugrupowaniom koalicji zostanie obsadzona z listy krajowej obejmującej do 10% ogółu miejsc w Sejmie. Żadne uzgodnienia dotyczące podziału mandatów nie objęły natomiast drugiej izby, gdyż w tym wypadku przyjęta została zasada całkowicie wolnych wyborów do Senatu. Liczba miejsc w Senacie, jaką mogły wywalczyć poszczególne ugrupowania polityczne, zależeć miała wobec tego wyłącznie od decyzji wyborców, oddających swoje głosy na określonych kandydatów w okręgach wyborczych. Stwarzało to niewątpliwie ugrupowaniom opozycyjnym realną szansę wywalczenia nawet większej aniżeli w Sejmie reprezentacji w tej izbie parlamentu. W konsekwencji Senat już w ówczesnych realiach politycznych mógłby stać się „izbą opozycji” i odgrywać rolę „hamulca wobec spodziewanych, niedemokratycznych (czy mało demokratycznych) posunięć Sejmu”¹⁶.

Wypracowane podczas negocjacji przy Okrągłym Stole i ujęte następnie w *Stanowisku w sprawie reform politycznych* podstawowe założenia wyborów parlamentarnych, znalazły swoje odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych obu ordynacji wyborczych przyjętych przez Sejm w dniu 7 kwietnia 1989 r. Pierwsza z nich, a mianowicie ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji na lata 1989–1993¹⁷, była w zamyśle jej twórców aktem prawnym o przeznaczeniu jednorazowym, gdyż na podstawie tej ordynacji miały się odbyć jedynie najbliższe wybory sejmowe, stanowiące realizację zasad kontraktu politycznego zawartego przy Okrągłym Stole. Odzwierciedleniem tego kontraktu były też rozwiązania zastosowane w ordynacji wyborczej do Senatu PRL¹⁸, ale w tym przypadku nie zakładano bynajmniej tymczasowego charakteru regulacji prawnej zasad powoływania składu osobowego drugiej izby parlamentu.

Istotne zmiany w zakresie ustawowej regulacji zasad i trybu przeprowadzania wyborów parlamentarnych nie wiązały się z koniecznością znaczącej nowelizacji

15 Dla koalicji PZPR, ZSL i SD przewidziano 60% mandatów, zaś dalszych 5% pozostało do podziału między PAX, PZKS i UchS.

16 P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995, s. 9.

17 Dz.U. Nr 19, poz. 102.

18 Dz.U. Nr 19, poz. 103.

przepisów rozdziału 9 obowiązującej wówczas Konstytucji PRL z 1952 r., określających podstawowe zasady prawa wyborczego. W ramach noweli kwietniowej¹⁹ dokonana została faktycznie jedynie drobna korektura brzmienia art. 100 ustawy zasadniczej, polegająca na zaliczeniu do podmiotów dysponujących prawem zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów nie tylko określonych organizacji, ale także wyborców. Zgodnie z nowym sformułowaniem art. 100 stanowił, że: „Kandydatów na posłów, senatorów i członków rad narodowych zgłaszają organizacje polityczne i społeczne oraz wyborcy”²⁰. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w konsekwencji legalizacji NSZZ „Solidarność” oraz uznania przez władze państwowe innych form organizacyjnych ówczesnej demokratycznej opozycji, co oznaczało faktycznie już wtedy wprowadzenie do systemu ustrojowego PRL podstaw pluralizmu politycznego, daleko idącemu rozszerzeniu uległa też konstytucyjna kategoria „organizacji politycznych i społecznych”. W rzeczywistości bowiem zniesiono jej dotychczasowe ograniczenie tylko do zrzeszeń poddanych kierownictwu partii komunistycznej (z niewielkimi wyjątkami dla „koncesjonowanych” ugrupowań katolickich i chrześcijańskich) oraz odjęto jej pewien posmak klasowości przez usunięcie z tekstu konstytucji niewinnej skądinąd formuły o zrzeszaniu te organizacje „obywateli w miastach i wsiach”²¹. Z zapisanej w treści art. 100 konstytucji formuły wynikała także równość wszystkich konstytucyjnie przewidzianych podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na posłów oraz senatorów, niezależnie „od formy zorganizowania tych podmiotów – tak partii wobec innych organizacji politycznych, społecznych i zawodowych oraz ruchów (komitetów) obywatelskich, jak i wszystkich tych zrzeszeń w stosunku do *ad hoc* formowanych (z reguły zresztą przez te lub inne zrzeszenia) grup wyborców”²². Można wobec tego skonstatować, że w świetle tej zasady konstytucyjnej status partii politycznych nie odznaczał się wówczas niczym szczególnym i był w rzeczywistości taki sam jak status organizacji politycznych i społecznych nienazywających siebie partiami politycznymi.

Daleko idące poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na deputowanych, mające wówczas szczególne znaczenie dla ugrupowań kształtującej się w Polsce opozycji demokratycznej, zostało przewidziane w art. 41 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu. Zgodnie z tym przepisem, prawo zgłaszania kandydatów na posłów wybieranych w okręgach wyborczych przyznano: 1) naczelnym oraz wojewódzkim władzom trzech partii politycznych (PZPR, ZSL, SD) oraz kierownictwu wymienionych w ustawie stowarzyszeń wyznaniowych

19 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

20 Przed nowelizacją art. 100 Konstytucji PRL przewidywał, że: „Kandydatów na posłów i członków rad narodowych zgłaszają organizacje polityczne i społeczne, zrzeszające obywateli w miastach i wsiach”.

21 Zob. W. Sokolewicz, *Partie polityczne w wyborach...*, s. 22.

22 Tamże, s. 23.

(PAX, UchS, PZKS), 2) naczelnym i wojewódzkim władzom organizacji społecznych oraz zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym, przy czym organizacje te miały obowiązek potwierdzać zgłoszenie każdego kandydata podpisami co najmniej 3000 wyborców, 3) wyborcom z danego okręgu wyborczego w liczbie co najmniej 3000. Prawie identyczne zasady w zakresie zgłaszania kandydatów zagwarantowane zostały w ordynacji wyborczej Senatu, której art.6 przewidywał, że prawo zgłaszania kandydatów na senatorów będzie przysługiwało: 1) naczelnym oraz wojewódzkim władzom organizacji politycznych, społecznych i zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym, ale pod warunkiem potwierdzenia zgłoszenia każdego kandydata podpisami co najmniej 3000 wyborców²³, 2) grupom co najmniej 3000 wyborców z danego okręgu wyborczego. Przyjęte w treści obu ordynacji wyborczych rozwiązania prawne umożliwiły więc praktycznie organizacjom niezwiązanym z PZPR i jej sojusznikami oraz niezrzeszonym wyborcom szerokie możliwości zgłaszania własnych kandydatów do parlamentu²⁴.

Zasady kontraktu politycznego zawartego przy Okrągłym Stole wyrażone zostały przede wszystkim w art. 39 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu. Przewidywał on, że Rada Państwa w oparciu o porozumienia Okrągłego Stołu, ustali dla poszczególnych okręgów wyborczych liczby mandatów przeznaczonych dla kandydatów zgłaszanych przez PZPR, ZSL i SD, a także mandatów przypadających kandydatom reprezentującym stowarzyszenia wyznaniowe (PAX, UChS i PZKS) oraz kandydatom bezpartyjnym. W odniesieniu do kandydatów bezpartyjnych przepis ten zastrzegł wyraźnie, iż w każdym okręgu wyborczym ma być dla nich przeznaczony co najmniej jeden mandat poselski²⁵.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 sejmowej ordynacji wyborczej Rada Państwa uchwała mi z dnia 13 kwietnia 1989 r.²⁶ przyjęła ustalenia dotyczące ostatecznego kształtu okręgów wyborczych. Utworzono w sumie 108 okręgów wyborczych, w ramach których poszczególnym partiom oraz stowarzyszeniom przewidziana została następująca liczba mandatów poselskich: PZPR – 156, ZSL – 67, SD – 24, PAX – 7, UChS – 6, PZKS – 4. Dla kandydatów bezpartyjnych, a więc niezwiązanych z żadnym ugrupowaniem tworzącym podczas rozmów Okrągłego Stołu stronę koalicyjno-rządową,

23 W odróżnieniu od art. 41 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu, przepis ten nie wymieniał nazw partii politycznych i stowarzyszeń wyznaniowych, lecz użył bardziej ogólnej formuły „organizacje polityczne”. Poza tym, do zgłoszenia przez te organizacje swoich kandydatów na senatorów należało także, czego nie przewidywała ordynacja sejmowa, poprzeć każdego z nich podpisami co najmniej 3000 wyborców.

24 Szerzej o nowym prawie wyborczym z 1989 r. zob. Z. Jarosz, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 5, s. 6 i nast.; T. Smoliński, *Ordynacje wyborcze do Sejmu X kadencji i Senatu PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1989, z. 4, s. 23–37.

25 Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1989 r. utrzymała okręgi wielomandatowe, przyjmując przy tym zasadę (art. 10 i 11 ust. 1), że okręg wyborczy to województwo lub jego część, w którym wybiera się od 2 do 5 posłów. Liczba posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych miała być ustalana odpowiednio do liczby mieszkańców danego okręgu wyborczego (art. 11 ust. 2).

26 Dz.U Nr 21, poz.110 i 111.

zarezerwowano natomiast w Sejmie 161 mandatów²⁷. Nie wszystkie mandaty poselskie miały być jednak obsadzone bezpośrednio w utworzonych okręgach wyborczych. W treści ordynacji wyborczej znalazła się bowiem zapowiedź wykorzystania instytucji krajowej listy wyborczej, z której mogli być wybierani posłowie w liczbie ustalonej przez Radę Państwa, nie większej jednak niż 10% ogólnej liczby posłów (art. 9 ust. 2)²⁸. Na podstawie art. 44 ust. 1 ordynacji prawo zgłaszania krajowej listy wyborczej przysługiwało wyłącznie porozumieniu naczelnych władz PZPR, ZSL, SD, PAX, UChS, PZKS oraz PRON. W założeniu instytucja krajowej listy wyborczej miała bowiem na celu zapewnienie wyboru w skład Sejmu czołowych polityków reprezentujących ugrupowania strony koalicyjno-rządowej, czego nie mogło im niewątpliwie zagwarantować w takim samym stopniu kandydowanie z list okręgowych²⁹.

Ordynacje wyborcze z 7 kwietnia 1989 r. przewidywały, że ustalanie wyników wyborów parlamentarnych będzie się odbywać na zasadach systemu większościowego. Warunkiem uzyskania mandatu miało być zebranie bezwzględnej większości głosów wyborców, co oznaczało automatycznie przyjęcie założenia o przeprowadzeniu wyborów w dwóch turach głosowania. Wynikało to z przepisów obu ustaw wyborczych, które zakładały dwie tury podczas wyłaniania posłów w okręgach wyborczych oraz przy wyborze senatorów. Druga tura głosowania nie była natomiast przewidywana w odniesieniu do kandydatów na posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej, gdyż ustawodawca wykluczył zapewne możliwość zaistnienia takiej sytuacji, że którykolwiek z kandydatów umieszczonych na tej liście nie uzyska bezwzględnej większości głosów w skali całego kraju³⁰.

Przyjęcie w ordynacji wyborczej do Sejmu zasady bezwzględnej większości podczas ustalania wyników głosowania w okręgach wyborczych oznaczało, że za wybranych w danym okręgu wyborczym mieli być uważani ci kandydaci na posłów, którzy – w obrębie mandatu, do którego zostali zgłoszeni – otrzymali więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (art. 78 ust. 3). Gdyby jednak w obrębie mandatu żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów, to wówczas przewidywano przeprowadzenie do tego mandatu ponownego głosowania z udziałem jedynie dwóch kandydatów, którzy w pierwszej turze głosowania otrzymali kolejno największą liczbę głosów (art. 78 ust. 4 i 5). Przy ustalaniu wyników głosowania w wyborach do Senatu wprowadzona została z kolei formuła (art. 11

27 Zob. Z. Jarosz, *System wyborczy...*, s. 9.

28 Rada Państwa postanowiła, że z listy krajowej zostanie wybranych 35 posłów, czyli w ten sposób miało być obsadzonych łącznie 7,6% ogólnej liczby mandatów poselskich. Na liście tej PZPR reprezentowało 17 kandydatów, ZSL – 9, SD – 3, PAX – 3, UChS – 2 i PZKS – 1.

29 Zob. A. Małkiewicz, *Wybory czerwcowe 1989*, Warszawa 1994, s. 23.

30 Por. T. Smoliński, *Ordynacje wyborcze...*, s. 31. Zob. też J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 310 i nast.

ust. 1 i 2 ordynacji senackiej), że: 1) za wybranych do Senatu w 2-mandatowym okręgu wyborczym uważa się dwóch kandydatów, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów, pod warunkiem że każdy z nich otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów, 2) za wybranych do Senatu w 3-mandatowym okręgu wyborczym uważa się trzech kandydatów, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów i każdy z nich otrzymał więcej aniżeli połowę ważnie oddanych głosów wyborców³¹. Przeprowadzenie ponownego głosowania do Senatu w drugiej turze art. 12 ordynacji przewidywał w sytuacji, gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów lub też wymaganą liczbę głosów otrzymałoby mniej kandydatów niż liczba senatorów wybieranych w danym okręgu wyborczym.

Zastosowanie w ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu z 1989 r. większego systemu ustalania wyników głosowania nie było bynajmniej rozwiązaniem przypadkowym. Stanowiło ono bowiem w pełni logiczną konsekwencję ukształtowanego wówczas w Polsce bipolarnego układu politycznego, w którym dwiema głównymi siłami politycznymi stały się z jednej strony PZPR, a „Solidarność” – z drugiej³². Stąd też wynegocjowany w trakcie prac Okrągłego Stołu nowy system wyborczy zakładał utrwalenie tego układu bipolarnego, co zresztą miały wkrótce potwierdzić wyniki wyborów parlamentarnych. Nie można jednak przy tym pominąć faktu, że przyjęcie zasady bezwzględnej większości podczas ustalania wyników głosowania do Senatu (gdzie nie znalazł zastosowania „kontraktowy” podział mandatów) było niewątpliwie rozwiązaniem ryzykownym dla obu stron rywalizujących w tych wyborach³³. Zastosowanie tego systemu obliczania wyników głosowania prowadzi bowiem zawsze do istotnych dysproporcji w zakresie podziału mandatów, gdyż premiuje nadmiernie to ugrupowanie polityczne, które uzyskuje w wyborach ponad 50% ważnie oddanych głosów. Dzieje się tak dlatego, gdyż ujawnia się wówczas tzw. reguła sześcianu. Oznacza ona, że liczba oddanych głosów na dane ugrupowanie przy wykorzystaniu systemu bezwzględnej większości potęguje jego przewagę podczas podziału mandatów aż do sześcianu lub nawet w jeszcze większym zakresie³⁴. W konsekwencji ugrupowanie to jest w stanie przejąć niemal wszystkie mandaty w jednej lub obu izbach parlamentu.

31 W wyborach do Senatu z 1989 r. zastosowana została zasada, praktykowana następnie przy wylanianiu składu drugiej izby w latach 1991, 1993 i 1997, że w 47 województwach wybiera się po 2 senatorów, zaś w województwie katowickim i stołecznym warszawskim – po 3 senatorów.

32 Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 8, s. 6 i nast.

33 Wydaje się, że obaw o końcowy rezultat wyborów do Senatu nie miała zwłaszcza strona koalicyjno-rządowa. Zapewne przesądziła o tym błędna ocena geografii wpływów opozycji, która stwarzała nadzieję na przeforsowanie do Senatu kandydatów obozu rządzącego przede wszystkim w województwach z największym odsetkiem ludności wiejskiej, pozbawionych rozbudowanych struktur „Solidarności” i kontrolowanych przez PZPR znacznie silniej niż regiony uprzemysłowione. Do pojawienia się takich nadziei mogły przyczynić się również optymistyczne opinie ze strony wojewódzkiego aparatu partyjnego, który z całkowitym przekonaniem zapewniał centralne władze partii, że w pełni kontroluje nastroje społeczne, zaś opozycja nie dysponuje w terenie kandydatami o daleko idącej popularności. Zob. m.in. J.P. Georigica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa 1991, s. 139 i nast.

34 Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu...*, s. 10.

Decyzja o wyznaczeniu terminu wyborów do Sejmu i Senatu na 4 czerwca (I tura) oraz 18 czerwca (II tura) podjęta została przez Radę Państwa w dniu 13 kwietnia 1989 r. Tę datę można jednocześnie uznać za formalny początek kampanii wyborczej, która tym samym miała trwać zaledwie niecałe dwa miesiące³⁵. W ramach tej kampanii szczególnie istotnym momentem było zgłoszenie kandydatów na posłów i senatorów, tym bardziej, że przyjęty podział mandatów parlamentarnych na „przypisane” konkretnym ugrupowaniom (co miało miejsce w przypadku strony koalicyjno-rządowej) oraz na obsadzane w drodze swobodnej konkurencji (o które rywalizowali kandydaci niezależni), wymuszał zastosowanie w tym zakresie odmiennej taktyki przez oba konkurujące ze sobą bloki polityczne³⁶. Utworzony po zarządzeniu wyborów w celu koordynacji kampanii wyborczej obozu solidarnościowego Komitet Obywatelski „Solidarność” postanawia zgłosić do rywalizacji o każdy mandat parlamentarny przypadający bezpartyjnym tylko jednego kandydata. W sumie Komitet ten wysunął 161 kandydatów do Sejmu i 100 kandydatów do Senatu, czyli tyle, ile mandatów było do obsadzenia podczas tych wyborów w trybie całkowicie swobodnej konkurencji³⁷. Zastosowanie wówczas takiego wariantu miało oczywiście na celu wykluczenie wzajemnej rywalizacji pomiędzy kandydatami obozu solidarnościowego, albowiem przy zgłoszeniu większej liczby kandydatów powstałaby niewątpliwie groźba daleko idącego rozproszenia głosów i tym samym uzyskanie w okręgu wyborczym poparcia dla jednego kandydata ze strony bezwzględnej większości głosujących, mogłoby okazać się w wielu wypadkach utrudnione lub wręcz niemożliwe. Odmianą taktykę w tym zakresie przyjęła natomiast PZPR oraz pozostałe ugrupowania tworzące koalicję rządową, które zdecydowały się desygnować do rywalizacji o każdy przeznaczony dla strony koalicyjnej mandat poselski i każdy mandat senatorski po minimum dwóch kandydatów. Musiało to doprowadzić do znacznego rozbicia głosów elektoratu i w konsekwencji przesądzić o kiepskich wynikach ugrupowań strony koalicyjno-rządowej w pierwszej turze głosowania³⁸.

35 Wyznaczenie tak krótkiej kampanii wyborczej stanowiło przejaw celowego działania strony koalicyjno-rządowej, która wychodziła z założenia, że opozycja nie zdola w ciągu kilku tygodni wyselekcjonować oraz zgłosić liczących się kandydatów do Sejmu i Senatu, gdyż napotka na trudności z zebraniem wymaganej ilości podpisów pod kandydaturami na posłów i senatorów. Zob. m.in. M. Chmaj, *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1996, s. 40 i nast.; J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Warszawa 1997, s. 30 i nast.

36 Por. A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, (w:) *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2002, s. 59.

37 W ten sposób ukształtowana została tzw. drużyna Lecha Wałęsy, stanowiąca faktycznie ograniczoną reprezentację ówczesnej opozycji politycznej. Nie znalazła wówczas akceptacji propozycja opracowania pluralistycznej listy kandydatów do obsadzenia 261 mandatów w obu izbach parlamentu, uwzględniającej również te ugrupowania polityczne, które nie brały udziału w obradach Okrągłego Stołu. Por. M. Chmaj, *Sejm „kontraktowy”...*, s. 43 i nast..

38 W praktyce o jeden mandat poselski walczyło zazwyczaj po kilku, a nawet kilkunastu kandydatów PZPR. Podobna sytuacja miała miejsce w wyborach do Senatu, gdzie dwóm (trzem) kandydatom „Solidarności” przeciwstawiało się najczęściej 5–10 kandydatów ugrupowań koalicyjnych. Zob. J. Raciborski, *Polskie wybory...*, s. 31.

Podczas głosowania w wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. każdy wyborca miał możliwość pełnego wyrażenia swoich preferencji partyjnych jedynie przy wyborze senatorów, gdyż tylko wybory do drugiej izby parlamentu miały z założenia konfrontacyjny charakter³⁹. Bezpośrednia rywalizacja o mandaty kandydatów reprezentujących różne partie i ugrupowania polityczne była natomiast wykluczona w wyborach do Sejmu. Poszczególne mandaty poselskie w okręgach wyborczych przypisane zostały bowiem bądź to konkretnym ugrupowaniom politycznym tworzącym stronę koalicyjno-rządową, bądź też kandydatom niezależnym. Tym samym stało się niemożliwe konkurowanie o te same miejsca w Sejmie zarówno kandydatom strony koalicyjno-rządowej, jak też kandydatom niezależnym, wśród których znaleźli się zwłaszcza kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”. Swoje preferencje wyborcze każdy głosujący mógł wyrażać wyłącznie poprzez dokonywanie selekcji negatywnej, czyli skreślając na kartach do głosowania wszystkich kandydatów aspirujących do mandatów przydzielonych innym partiom politycznym. Wybory z 1989 r. stały się więc swego rodzaju plebiscytem, w którym dominowała postawa protestu wobec istniejącego dotychczas w Polsce systemu politycznego⁴⁰. Dla ugrupowań opozycji politycznej szczególną możliwość zaakcentowania swojego stanowiska stwarzała w tym wypadku krajowa lista wyborcza, na której umieszczeni zostali jedynie reprezentanci obozu władzy państwowej PRL. Opozycja otrzymała bowiem w ten sposób szansę wezwania wyborców do głosowania przeciwko całej liście krajowej, co w realiach politycznych 1989 r. musiało wywrzeć istotny wpływ na ostateczny wynik wyborów parlamentarnych.

Taktyka wyborcza zastosowana przez solidarnościową opozycję okazała się wyjątkowo skuteczna, przynosząc jej znaczący sukces już podczas pierwszej tury głosowania w dniu 4 czerwca 1989 r. W wyborach do Sejmu kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” wywalczyli 160 mandatów poselskich na ogólną liczbę 161 mandatów przeznaczonych w tej izbie kandydatom bezpartyjnym. Tylko w jednym okręgu wyborczym⁴¹ kandydat tego komitetu nie uzyskał wymaganej większości głosów i był zmuszony stanąć do drugiej tury wyborów. Z kolei spośród 264 mandatów przypisanych stronie koalicyjno-rządowej w okręgach wyborczych obsadzone zostały w pierwszej turze zaledwie 3 mandaty poselskie⁴². Nieobsadzenie aż 261 mandatów było w tym wypadku wynikiem kampanii wyborczej, podczas której „Solidarność” wzywała wyborców do skreślania wszystkich kandydatów

39 Por. W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000, s. 80.

40 Por. A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego...*, s. 58 i nast.; A.K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie (1989–2002)*, Zielona Góra 2003, s. 22 i nast.

41 Był to okręg nr 15, Inowrocław w woj. bydgoskim. Szerzej o wynikach głosowania z dnia 4 czerwca 1989 r. zob. m.in. A. Małkiewicz, *Wybory czerwcowe...*, s. 54 i nast.

42 Zdobyli je Teresa Liszcz i Władysław Zabiński z ZSL oraz Marian Czerwiński z PZPR.

ubiegających się o mandaty poselskie poza kandydatami Komitetu Obywatelskiego. O sukcesie taktyki wyborczej zastosowanej przez solidarnościową opozycję świadczyły też wyniki pierwszej tury wyborów do Senatu. Podczas tego głosowania obsadzone zostały łącznie 92 mandaty senatorskie (pozostałych 8 mandatów miało być obsadzonych w drugiej turze), które w całości przypadły kandydatom Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”⁴³.

Dla strony koalicyjno-rządowej najbardziej spektakularnym wyrazem klęski wyborczej stała się upokarzająca porażka jej kandydatów z krajowej listy wyborczej. Wymaganą do zdobycia mandatu poselskiego bezwzględną większość ważnie oddanych głosów uzyskało bowiem tylko dwóch spośród 35 kandydatów⁴⁴. W związku z tym, że wymaganej liczby głosów nie uzyskało aż 33 kandydatów wybieranych z listy krajowej, pojawił się istotny problem natury formalno-prawnej. Wynikał on z faktu nieuwzględnienia w treści ordynacji wyborczej do Sejmu możliwości ponownego głosowania w drugiej turze na kandydatów z tej listy wyborczej. Pozostawienie nieobsadzonych 33 mandatów poselskich z listy krajowej oznaczałoby jednak wyraźne naruszenie układu sił politycznych w Sejmie ustalonego przez porozumienia Okrągłego Stołu. Ostatecznie za zgodą strony solidarnościowo-opozycyjnej, Rada Państwa podjęła dekret nowelizujący przepisy sejmowej ordynacji wyborczej⁴⁵, który miał na celu stworzenie podstaw prawnych do obsadzenia wakujących mandatów w Sejmie. Zmieniony przepis art. 81 ordynacji przyjął założenie, że jeżeli z krajowej listy wyborczej wymagana liczba głosów uzyskało mniej kandydatów niż liczba posłów wybieranych z tej listy, to do nieobsadzonych jeszcze mandatów przeprowadza się ponowne głosowanie, z tym że posłów w tym głosowaniu wybiera się w okręgach wyborczych. Na tej podstawie Rada Państwa wyznaczyła okręgi wyborcze, w których miało być przeprowadzone podczas drugiej tury wyborów ponowne głosowanie do mandatów nieobsadzonych z krajowej listy wyborczej, przy czym o mandaty te mogli ubiegać się wyłącznie nowo zgłoszeni kandydaci reprezentujący ugrupowania strony koalicyjno-rządowej⁴⁶.

W drugiej turze głosowania, przeprowadzonej 18 czerwca 1989 r., obsadzone już zostały wszystkie mandaty w obu izbach parlamentu. Ogółem w wyborach czerwcowych partie i ugrupowania polityczne strony koalicyjno-rządowej wywal-

43 Tym samym nadzieje naczelnych władz PZPR na znaczący sukces kandydatów strony koalicyjno-rządowej w wyborach do Senatu były, jak się okazało w praktyce już 4 czerwca 1989 r., całkowicie bezpodstawne. Por. S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) Izby drugie parlamentu*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Białystok 1996, s. 48; W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej...*, s. 87 i nast.

44 Byli to: Mikołaj Kozakiewicz (50,85% głosów) oraz Adam Zieliński (50,66% głosów). Zob. R. Chruściak, *Wybory parlamentarne i prezydenckie, (w:) Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1993, s. 132.

45 *Dekret z dnia 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na lata 1989–1993* (Dz.U. Nr 36, poz. 198).

46 Por. R. Chruściak, *Wybory parlamentarne...*, s. 133 i nast.

czyły w Sejmie 299 mandatów poselskich, przy czym PZPR obsadziła 173 mandaty, ZSL – 76, SD – 27, Stowarzyszenie PAX – 10, UChS – 8, PZKS – 5. Należy jednak pamiętać, że kandydaci partii i stronnictw prorządowych znaleźli się w składzie Sejmu nie tyle dzięki poparciu ze strony wyborców, ile w wyniku przedwyborczego kontraktu Okrągłego Stołu⁴⁷. Ogromny sukces w wyborach parlamentarnych z 1989 r. stał się natomiast udziałem solidarnościowej opozycji, bowiem wszystkie przewidziane dla opozycji mandaty poselskie w Sejmie (w liczbie 161) oraz 99% mandatów w Senacie wywalczyli kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”⁴⁸. W konsekwencji, dotychczasowa opozycja polityczna utworzyła po wyborach liczący w sumie 260 posłów i senatorów Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP), będący w tamtym okresie zdecydowanie największym klubem w polskim parlamencie. Tak przekonywający sukces „Solidarności” w wyborach czerwcowych, przy jednoczesnej klęsce wyborczej PZPR, stwarzał oczywiście stronie opozycyjno–solidarnościowej szansę na znaczący współudział w rządzeniu⁴⁹.

Realna możliwość przejęcia władzy przez opozycję pojawiła się już w sierpniu 1989 r. wskutek rozłamu w ramach rządzącej koalicji. Dotychczasowi sojusznicy PZPR (ZSL i SD) zerwali z nią więzi koalicyjne, zawiązując jednocześnie nową koalicję z „Solidarnością”. Na bazie tak ukształtowanego układu koalicyjnego został powołany rząd T. Mazowieckiego, w którym większość stanowisk szefów resortów (w sumie 13) objęli przedstawiciele „Solidarności”⁵⁰. Do rządu tego powołano też 4 ministrów reprezentujących PZPR⁵¹, co nie oznaczało jednak, że PZPR można było wtedy traktować jako ugrupowanie współrządzące. W rzeczywistości, od chwili powołania rządu T. Mazowieckiego, klub poselski PZPR zaczął pełnić w Sejmie rolę opozycji parlamentarnej. Początkowo była to opozycja o szczególnym charakterze, gdyż PZPR kontrolowała w dalszym ciągu działalność

tych resortów, które były obsadzone przez ministrów będących jednocześnie członkami tej partii (w tym resort obrony oraz resort spraw wewnętrznych)⁵². Nie mniej istotne znaczenie miał również fakt, że w tamtym okresie w zasięgu oddziaływania PZPR znajdowała się także prezydentura. Jednak w miarę upływu czasu znaczenie opozycji skupionej wokół klubu poselskiego PZPR wyraźnie zmalało⁵³. Szybko też doszło do rozpadu tego klubu, co było efektem decyzji o samorozwiązaniu się PZPR w styczniu 1990 r. Większość jego członków (w sumie ponad 100 posłów) utworzyło wtedy Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej (PKLD), do którego wchodziło też 20 posłów reprezentujących ukształtowane w tym samym okresie ugrupowanie lewicowe pod nazwą Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP). Pozostali posłowie, którzy wywodzili się z szeregów członkowskich PZPR, ukształtowali klub poselski Polskiej Unii Socjaldemokratycznej (41 osób) lub zdecydowali się na status posłów niezależnych, bądź też weszli w skład innych klubów poselskich.

Dokonujące się w Sejmie „kontraktowym” poważne podziały polityczne nie ominęły też rządzącej koalicji. Przede wszystkim doszło do podziałów w szeregach Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, na co bez wątpienia miała wpływ rywalizacja pomiędzy L. Wałęsą a T. Mazowieckim w wyborach prezydenckich z 1990 r. W pierwszej kolejności z OKP wyodrębnił się klub parlamentarny nowo powstałej Unii Demokratycznej (UD), który w lutym 1991 r. liczył już 46 posłów⁵⁴. Powstanie tego klubu nie zahamowało bynajmniej dalszej dezintegracji OKP⁵⁵, jak również koalicyjnych klubów Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL)⁵⁶ i SD. Dlatego też, w miarę upływu czasu, coraz większe trudności sprawiało rozgraniczenie w tym Sejmie ugrupowań rządzących i ugrupowań opozycyjnych. Struktura polityczna parlamentu w 1991 r. była już bowiem całkowicie odmienna od tej, jaka wyodrębniła się po wyborach czerwcowych 1989 r. Wskutek tego, po dymisji rządu złożonej przez T. Mazowieckiego w listopadzie 1990 r.⁵⁷ powstały problemy z wyłonieniem nowej koalicji rządzącej i powołany ostatecznie przez Sejm w dniu 12 stycznia 1991 r. rząd J.K. Bieleckiego był faktycznie rządem mniejszości parla-

47 Poza tym warto zwrócić uwagę na fakt, że ponad 50 posłów koalicji (w tym 21 z PZPR) deklarowało po wyborach zamiar daleko idącej współpracy z powołanym przez Komitet Obywatelski „Solidarność” na forum parlamentu Obywatelskim Klubem Parlamentarnym (OKP). W ten sposób układ sił politycznych w Zgromadzeniu Narodowym dawał pewną przewagę OKP, co uwidoczniło się już podczas wyboru Prezydenta RP przez Zgromadzenie w dniu 19 lipca 1989 r. O powołaniu na ten urząd gen. Wojciecha Jaruzelskiego przesądził bowiem faktycznie jeden głos: na 544 głosujących 270 było za, 233 przeciw, 34 wstrzymało się od głosu, zaś 7 parlamentarzystów (wszyscy z OKP) oddało głosy nieważne. Stałość klubu poselskiego PZPR i całej koalicji uwidoczniła się również podczas misji stworzenia rządu przez gen. Czesława Kiszczaka, która zakończyła się niepowodzeniem. Zob. szerzej M. Chmaj, *Sejm „kontraktowy”*..., s. 50 i nast.; A.K. Piasecki, *Wybory parlamentarne*..., s. 24 i nast.

48 Tylko w woj. piłskim do Senatu wybrany został kandydat niezwiązany z Komitetem Obywatelskim „Solidarność”, a mianowicie Henryk Stokiosa.

49 Słuszny jest w tym wypadku pogląd, iż wybory z 1989 r. „pociągnęły za sobą daleko idące konsekwencje polityczne i ustrojowe dla procesu dalszych zmian ustrojowych. W pierwszej kolejności wynik wyborów wskazywał na to, że ich polityczne konsekwencje muszą oznaczać dla opozycji podjęcie współodpowiedzialności za rząd i państwo, a dla koalicji utratę monopolu rządzenia państwem” (R. Mojak, *Kształtowanie podstaw*..., s. 23).

50 Zob. szerzej M. Chmaj, *Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 IX 1989 – 14 XII 1990)*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Zmigradzkiego, Lublin 1998, s. 36 i nast.

51 Byli to następujący członkowie Rady Ministrów: 1) wiceprezes Rady Ministrów i minister spraw wewnętrznych – gen. Czesław Kiszczak, 2) minister obrony narodowej – gen. Florian Siwicki, 3) minister transportu, żeglugi i łączności – Franciszek Wielądek, 4) minister współpracy gospodarczej z zagranicą – Marcin Świąćki.

52 Udział członków PZPR w rządzie T. Mazowieckiego był krótkotrwały, bo już w czerwcu 1990 r. podczas reorganizacji tego rządu zostali oni z niego odwołani.

53 Obowiązująca jeszcze wtedy formalnie konstytucyjna zasada kierowniczej roli partii komunistycznej została faktycznie zanegowana w zmieniającej się praktyce ustrojowej i ostatecznie odrzucona podczas rewizji konstytucji dokonanej w dniu 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

54 Zob. M. Chmaj, *Sejm „kontraktowy”*..., s. 63.

55 Świadczy o tym m.in. proces organizacyjny i ideowego kształtowania się Porozumienia Centrum (PC), którego liderem był senator Jarosław Kaczyński, jak również wyodrębnienie się z OKP wiosną 1991 r. klubu „Solidarności Pracy”.

56 Klub poselski PSL powstał jesienią 1989 r. w wyniku przekształcenia dotychczasowego klubu poselskiego ZSL.

57 Dymisja ta złożona została bezpośrednio po pierwszej turze wyborów prezydenckich, gdy okazało się, że urzędujący premier zdobył jedynie 18,2% głosów i nie przeszedł do drugiej tury głosowania (w której znaleźli się Lech Wałęsa i Stanisław Tymiński), co odczytane zostało wówczas jako swoiste wotum nieufności dla dotychczasowego gabinetu ze strony szerokich kręgów społeczeństwa.

mentarnej⁵⁸. Niemniej jednak podejmowane dwukrotnie próby obalenia rządu J.K. Bieleckiego poprzez uchwalenie mu wotum nieufności kończyły się niepowodzeniem, albowiem podczas głosowań w Sejmie opozycja nie zdołała zapewnić sobie niezbędnego poparcia dla tych wniosków ze strony większości posłów. W głosowaniu nad wnioskiem o udzielenie wotum nieufności temu rządowi w maju 1991 r. 54 posłów opowiedziało się za, przeciw było 188, wstrzymało się od głosu 30, natomiast podczas głosowania w sierpniu 1991 r. za wnioskiem opowiedziało się 113 posłów, przeciw było 212, wstrzymało się od głosu 26 posłów⁵⁹. Tym samym mniejszościowy rząd J.K. Bieleckiego mógł funkcjonować do chwili jego zwyczajowego ustąpienia po wyborach parlamentarnych z 27 października 1991 r.

Tak poważne przeobrażenia, jakie w okresie zaledwie dwóch lat dokonały się w składzie politycznym całego parlamentu, doprowadziły też w sumie do istotnej zmiany politycznej i ustrojowej roli Senatu. Po wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. wydawało się, że Senat będzie izbą reprezentującą opozycję solidarnościową i tym samym ograniczającą maksymalnie działania Sejmu zdominowanego przez posłów strony koalicyjno-rządowej. Jednak po ukształtowaniu w sierpniu 1989 r. nowej koalicji rządowej (OKP, ZSL, SD) oraz utworzeniu miesiąc później rządu T. Mazowieckiego, Senat utracił od razu możliwość odgrywania takiej roli. Mimo to druga izba, której skład został wyłoniony w całkowicie wolnych oraz demokratycznych wyborach, praktycznie przez całą skróconą kadencję parlamentu (1989–1991) akcentowała wyraźnie swoją silną legitymację polityczną oraz wynikającą stąd „demokratyczną wyższość” wobec Sejmu.

2. Wpływ przemian w systemie partyjnym RP oraz reformy prawa wyborczego z 1991 r. na fragmentaryzację składu Sejmu w latach 1991–1993

Zaprezentowane wyżej przeze mnie daleko idące podziały polityczne, które w Sejmie „kontraktowym” zarysowały się zarówno w ramach koalicji rządowej, jak też w szeregach opozycji parlamentarnej, nie były bynajmniej jedynymi przeobrażeniami w kształtującym się wówczas systemie partyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany te objęły bowiem także pozaparlamentarną scenę polityczną, na której zaczęły pojawiać się całkowicie nowe partie i ugrupowania polityczne o istotnie zróżnicowanych założeniach programowych. Procesy te doprowadziły w konse-

58 W utworzonym rządzie Jana Krzysztofa Bieleckiego większość ministrów było formalnie bezpartyjnych, a pozostali członkowie tego gabinetu reprezentowali 5 partii politycznych: Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD), PC, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN), UD i SD, których posłowie stanowili wówczas niespełna 25% składu Sejmu. Zob. szerzej M. Podolak, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1991)*, (w:) *Gabinety koalicyjne...*, s. 52 i nast.

59 Tamże, s. 66 i nast.

kwencji do tego, że w okresie kampanii wyborczej przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi z 1991 r. system partyjny w Polsce, który nie był jeszcze wtedy w pełni uformowany, przejawiał jednoznacznie cechy systemu rozbitcia wielopartyjnego⁶⁰. Wyrazem ekstremalnego rozdrobnienia polskiej sceny politycznej było przede wszystkim to, że jesienią 1991 r. liczba formalnie zarejestrowanych partii politycznych sięgała już prawie 150, a w nadchodzących wyborach listy kandydatów na posłów zostały wysunięte aż przez 111 komitetów wyborczych⁶¹.

Nie ulega wątpliwości, że do szybkiego wzrostu liczby rejestracji nowych ugrupowań politycznych przyczyniło się w decydującej mierze uchwalenie w lipcu 1990 r. wyjątkowo liberalnej ustawy o partiach politycznych⁶². Przepisy tej ustawy zagwarantowały możliwość uzyskania przez każdą partię osobowości prawnej, ale pod warunkiem zgłoszenia jej do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie. Wymogi formalne nie były w tym wypadku zbyt wygórowane, bowiem do zgłoszenia wymagano określenia nazwy i siedziby partii oraz sposobu wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych (art. 4 ust. 2). Poza tym zgłoszenie musiało zawierać imiona, nazwiska i adresy oraz podpisy co najmniej 15 osób posiadających pełną zdolność do czynności prawnych, przy czym trzy spośród nich dokonywały zgłoszenia osobiście, przyjmując wówczas odpowiedzialność za prawdziwość danych zawartych w zgłoszeniu (art. 4 ust. 3). W ten sposób ustawa dopuszczała możliwość wpisu do ewidencji w zasadzie każdej prawidłowo zgłoszonej partii politycznej, liczącej nawet 15 członków. Przyjęte wówczas rozwiązania ustawowe spowodowały w krótkim okresie bardzo szybki przyrost liczbowy formalnie zarejestrowanych partii politycznych. Wśród nich wpis do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie uzyskało jednak wiele słabych partii politycznych, a więc posiadających znikomą bazę członkowską, jak również organizacji partyjnych będących w istocie tworamami o fikcyjnym charakterze, bo niepodejmujących praktycznie żadnej zauważalnej działalności politycznej⁶³.

60 W literaturze politologicznej zwrócono uwagę na to, że niedojrzałość systemu partyjnego w pierwszym okresie przemian demokratycznych w Polsce wyrażała się „w nadmiernej liczbie partii, ich politycznej i organizacyjnej słabości oraz nietrwałości. Partie powstawały łatwo i jeszcze łatwiej znikaly ze sceny, a działacze partyjni zmieniali barwy polityczne tak szybko, że trudno było nadążyć za ich politycznymi wędrówkami” (J.J. Wiatr, *Narodziny i przemiany systemu wielopartyjnego*, (w:) *Demokracja polska 1989–2003*, Warszawa 2003, s. 183). Por. też K. Knyżewski, *Partie i system partyjny w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, Warszawa 1998, s. 91 i nast.

61 Należy tu jeszcze zaznaczyć, że niezwykle szybki wzrost liczby nowo powstających partii politycznych i w konsekwencji ogromne rozbitcie sceny politycznej, jest zjawiskiem charakterystycznym dla wszystkich państw wychodzących z autorytarnego systemu rządów, w których rozpoczyna się proces daleko idących przemian demokratycznych. Było ono widoczne nie tylko przed kilkunastu laty, kiedy w państwach postkomunistycznych następowała transformacja polityczna i ustrojowa, ale także po zakończeniu II wojny światowej w Republice Włoskiej oraz po śmierci w 1975 r. gen. Franco w Hiszpanii.

62 *Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych* (Dz.U. Nr 54, poz. 312).

63 Por. M. Chmaj, *Ustawa o partiach politycznych*, Kraków 1999, s. 26 i nast.

Daleko idące rozdrobnienie polskiej sceny politycznej oraz dokonująca się jednocześnie fragmentaryzacja składu politycznego Sejmu, stały się w konsekwencji jednym z głównych powodów podjęcia decyzji o skróceniu kadencji parlamentu i przeprowadzeniu wyborów przedterminowych. Do przyspieszenia wyborów skłaniały też inne przyczyny, a zwłaszcza: słabość parlamentarnego zaplecza mniejszościowego gabinetu J.K. Bieleckiego, co miało oczywiście negatywny wpływ na efektywność realizacji jego zadań, naciski ze strony nowo powstałych partii pozaparlamentarnych, dążących do zapewnienia własnej reprezentacji w parlamencie, powszechne podważanie mandatu Sejmu „kontraktowego” do przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji⁶⁴. Wydaje się, że istotnym argumentem na rzecz skrócenia kadencji parlamentu były też szybkie przemiany polityczne i ustrojowe, jakie miały miejsce podczas tzw. „jesieni narodów” w państwach realnego socjalizmu. Zmiany te spowodowały bowiem, że Sejm RP w połowie 1991 r. pozostał już jedynym parlamentem w Europie Środkowo-Wschodniej (nie licząc ZSRR), którego skład został wyłoniony z zastosowaniem nie w pełni demokratycznych reguł wyborczych. Ostatecznie Sejm podjął uchwałę z dnia 9 marca 1991 r. w sprawie terminu samorozwiązania się izby poselskiej⁶⁵ stwierdzającą, że: 1) Sejm RP postanawia rozwiązać się jesienią 1991 r., po wcześniejszym wejściu w życie przepisów nowej ordynacji wyborczej do Sejmu, 2) kadencja Sejmu wybranego w 1989 r. dobiegnie końca w dniu poprzedzającym kolejne wybory parlamentarne zarządzane przez Prezydenta RP, nie później jednak niż do dnia 30 października 1991 r.

Podjęcie decyzji w sprawie samorozwiązania się Sejmu nastąpiło w okresie, kiedy były już zaawansowane prace nad przygotowaniem nowych ordynacji wyborczych do obu izb parlamentu. Szczególnie emocje pojawiły się wówczas podczas dyskusji nad kształtem ordynacji wyborczej do Sejmu⁶⁶, w której zaznaczył się przede wszystkim poważny spór pomiędzy Sejmem a Prezydentem RP odnośnie zasad podziału mandatów poselskich w trakcie najbliższych wyborach parlamentarnych⁶⁷. Poselski projekt ordynacji wyborczej przewidywał w tym wypadku oparcie systemu ustalania wyników głosowania na zasadzie proporcjonalności, natomiast w projekcie prezydenckim zaproponowany został system mieszany, polegający na wyborze co najmniej połowy wszystkich posłów w okręgach jednomandatowych na zasadzie większościowej, pozostałych zaś z ogólnopolskich list kandy-

64 O przyczynach znacznego skrócenia kadencji parlamentu w 1991 r. zob. M.Chmaj, *Sejm „kontraktowy”...*, s. 154 i nast.; J. Raciborski, *Polskie wybory...*, s. 37.

65 *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 1991 r. w sprawie terminu rozwiązania się Sejmu* (M.P. Nr 9, poz. 63).

66 Nie wystąpiły one natomiast podczas prac nad nową ordynacją wyborczą do Senatu, w której zamierzano wprowadzić jedynie jedną poważniejszą zmianę: zastąpić przy ustalaniu wyników wyborów zasadę większości bezwzględnej formułą zwykłej większości głosów.

67 Zob. R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 57 i nast.; A. Szmyt, *Wprowadzenie do prawa wyborczego, (w:) Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991, s. 7 i nast.

datów przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego⁶⁸. Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu, przesądzająca ostatecznie o kształtowaniu składu tej izby parlamentu na zasadzie proporcjonalnego systemu rozdziału mandatów, uchwalona została dopiero po odrzuceniu weta prezydenckiego w dniu 28 czerwca 1991 r.

W odniesieniu do podstawowych zasad prawa wyborczego, jak też organizacji wyborów parlamentarnych oraz reguł prowadzenia kampanii wyborczej, sejmowa ordynacja wyborcza z 1991 r.⁶⁹ kontynuowała w zasadzie szereg rozwiązań i ustaleń znanych z wcześniejszych ustaw wyborczych, włącznie z poprzednią ordynacją wyborczą do Sejmu z 1989 r. Pojawiły się jednak w jej treści także nowe elementy, które są warte odnotowania, zwłaszcza z uwagi na ich znaczenie dla wyników głosowania i późniejszego układu sił politycznych w Sejmie.

W treści nowej ordynacji wyborczej do Sejmu (art. 1), obok czterech tradycyjnych zasad prawa wyborczego, czyli powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz tajności głosowania, pojawiła się zupełnie nowa formuła, podkreślająca, że wybory do Sejmu są także wolne. Wprowadzenie tego przymiotnika wyborczego miało bez wątpienia świadczyć o jakościowo innym charakterze najbliższych wyborów do tej izby parlamentu, zarówno w porównaniu z systemem wyborczym okresu PRL, jak też z wyborami do Sejmu z 1989 r., opartymi na zasadach kontraktu politycznego Okrągłego Stołu⁷⁰. Wolne wybory to wybory całkowicie demokratyczne, które miały być oparte na zasadzie pluralizmu politycznego oraz wynikających z niej możliwości swobodnego wyboru określonej orientacji i programu politycznego, jak też osób mających za zadanie realizację założeń tego programu. Przyjąć więc należy, że poprzez odwołanie się w ordynacji wyborczej do zasady wolnych wyborów, ustawodawca założył nieograniczoną politycznie możliwość kandydowania i zgłaszania list kandydatów, brak jakichkolwiek ograniczeń w formułowaniu programów wyborczych oraz swobodę prowadzenia kampanii wyborczej⁷¹.

Dwa nowe rozwiązania sejmowej ordynacji wyborczej z 1991 r. wiązały się z zakresem realizacji zasady powszechności prawa wyborczego. Pewnym ograniczeniem biernego prawa wyborczego było wprowadzenie w art. 8 ordynacji zasady

68 Obie strony tego sporu prezentowały w nim swoje racje i argumenty, z których można było odczytać dwie odmienne wizje przyszłego parlamentu. Dało się bowiem zauważyć, że kiedy „jedni przyznawali pierwszeństwo reprezentatywności izby, z czym wiązali obecność w niej możliwie szerokiego spectrum działających w życiu publicznym ugrupowań, to drudzy – akcentowali potrzebę skuteczności Sejmu, możliwej dzięki wyłonieniu trwałej większości w parlamencie, stanowiącej bazę rządu, jak i gwarancję możliwie sprawnej legislacji. Ci pierwsi dążyli do konsekwentnej realizacji zasady wyborów proporcjonalnych, ci drudzy – pragnęli kojarzyć ją, jeśli wręcz nie zastąpić, większościowym systemem wyborczym, dopatrując się w nadmiernym rozproszeniu sił politycznych w parlamencie zagrożenia dla stabilności państwa i kontynuacji reform ustrojowych” (W. Sokolewicz, *Partie polityczne w wyborach...*, s. 27–28).

69 Dz.U. Nr 59, poz. 252.

70 Zob. Z. Jarosz, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 10, s. 4.

71 Por. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 38 i nast.

domicylu, polegającej na uzależnieniu prawa wybieralności do Sejmu od stałego zamieszkiwania na terytorium RP przez okres co najmniej 5 lat przed wyborami⁷². Przepis ten nie był jednak interpretowany jednoznacznie, wobec czego Trybunał Konstytucyjny dokonał jego wykładni, stwierdzając, że stałe zamieszkiwanie oznacza „przebywanie z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w tym czasie”⁷³. Nie można przy tym pominąć faktu, że przyjęcie zasady domicylu nastąpiło niewątpliwie pod wpływem znanego *casusu* Stanisława Tymińskiego, który odniósł znaczący sukces w wyborach prezydenckich z 1990 r. (awans wraz z L. Wałęsą do drugiej tury głosowania), nie zamieszkując wcześniej na stałe na terytorium RP. Wyrazem poszerzenia zakresu realizacji zasady powszechności prawa wyborczego, było z kolei zagwarantowanie w ordynacji wyborczej do Sejmu (art. 40 ust. 2) obligatoryjnego tworzenia obwodów głosowania dla wyborców przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych⁷⁴.

Zwróciłem już wcześniej uwagę na fakt, że w rozwiązaniach nowej ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r. przyjęte zostało definitywnie rozstrzygnięcie o wyborze wszystkich posłów według zasady proporcjonalności. Bezpośrednio z okręgowych list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych miało być wybieranych 391 członków izby poselskiej. W odniesieniu do pozostałych 69 posłów wprowadzona została zasada, że będą oni wyłaniani z ogólnopolskich list kandydatów, przy czym podział mandatów z list ogólnopolskich miał być uzależniony od wyników głosowania w okręgach. Oznaczało to, iż te ugrupowania polityczne, których okręgowe listy kandydatów na posłów zdobyły poparcie znaczącej liczby wyborców w skali całego kraju, mogły liczyć na uzyskanie dodatkowych mandatów poselskich przy ich „wtórnym” podziale z ogólnopolskich list kandydatów na posłów⁷⁵. Zasadniczym celem wprowadzenia instytucji list ogólnopolskich było jednak zagwarantowanie miejsc w Sejmie tym spośród czołowych przedstawicieli poszczególnych ugrupowań politycznych, którzy nie zdołali uzyskać mandatów bezpośrednio w okręgach wyborczych⁷⁶.

72 Zasada ta została wcześniej zapisana w treści Konstytucji RP podczas jej nowelizacji dokonanej w dniu 19 kwietnia 1991 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 176). Wówczas art. 96 ustawy zasadniczej otrzymał brzmienie: „Każdy obywatel może być wybrany do Sejmu i Senatu po ukończeniu 21 lat, jeżeli stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat”.

73 *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 sierpnia 1991 r. w sprawie wykładni art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 81, poz. 364).

74 W doktrynie wyrażony został pogląd, że organizowanie głosowania w zakładach karnych, ze względu na panującą tam rygor, wydaje się nie do pogodzenia z przyjętym charakterem aktu wyborczego, a zwłaszcza z ustanowioną w sejmowej ordynacji wyborczej z 1991 r. formułą wolnych wyborów. Zob. Z. Jarosz, *Ordynacja wyborcza...*, s. 6.

75 Instytucja ogólnopolskich list kandydatów na posłów miała w założeniu premiować najsilniejsze ugrupowania polityczne, co nie musiało jednak – w warunkach pogłębiającego się rozbitcia wielopartyjnego – zapobiec nadmiernej fragmentaryzacji składu politycznego Sejmu. Por. Z. Szeliga, *Nowe prawo wyborcze do Sejmu i Senatu*, Annales UMCS, Sectio G, vol. XXXVIII, 1991, s. 237 i nast.

76 Zob. Z. Jarosz, *Ordynacja wyborcza...*, s. 11.

Istotne znaczenie dla charakteru każdego systemu wyborczego ma niewątpliwie przyjęty w jego ramach mechanizm zgłaszania list kandydatów do parlamentu. Po uchwaleniu w 1991 r. nowej ordynacji wyborczej do Sejmu, konstytucyjną podstawę rozstrzygnięć w tym zakresie stanowiło nadal ogólne sformułowanie art. 100 ustawy zasadniczej, przewidujące zgłaszanie kandydatów na posłów i senatorów oraz w wyborach prezydenckich zarówno przez organizacje polityczne i społeczne, jak też przez wyborców. Na tej szerokiej formule konstytucyjnej oparty został przepis art. 63 sejmowej ordynacji wyborczej stwierdzający, że: „Prawo zgłaszania okręgowych list kandydatów na posłów przysługuje wyborcom, partiom i organizacjom politycznym oraz organizacjom społecznym tworzącym w tym celu krajowe lub lokalne komitety wyborcze”.

Wobec zaproponowanego w art. 63 katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania list kandydatów, zgłaszano w toku prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie ordynacji wyborczej zastrzeżenia, zwłaszcza co do zasadności przyznania tego prawa organizacjom społecznym (zawodowym) oraz nie zrzeszonym wyborcom⁷⁷. Podkreślano, że przyjęcie tak pojemnej formuły konstytucyjnej utrudni kształtowanie się nowych partii politycznych, gdy zaś idzie o organizacje zawodowe (związki zawodowe), to z założenia cele ich działalności nie przewidują udziału w rywalizacji politycznej podczas wyborów parlamentarnych. Temu stanowisku przeciwstawiany był argument, że ograniczenie uczestnictwa w nadchodzących wyborach na zasadzie wyłączności jedynie do partii politycznych, funkcjonujących w ramach kształtującego się dopiero systemu partyjnego, może odbić się niekorzystnie na reprezentatywności składu społeczno-politycznego przyszłego parlamentu⁷⁸.

Z przepisu art. 63 ordynacji wyborczej wynikało jednoznacznie, że wszystkie podmioty uprawnione do zgłaszania list kandydatów na posłów miały występować w postępowaniu wyborczym nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem tworzonych w tym celu krajowych lub lokalnych komitetów wyborczych. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania miało w założeniu sprzyjać uporządkowaniu tej sfery w płaszczyźnie organizacyjno-prawnej poprzez ujednoczenie statusu wszystkich podmiotów uprawnionych do zgłaszania list, bez względu na zróżnicowany charakter oraz pozycję prawną partii politycznych, różnego typu organizacji społecznych i zawodowych, jak też nie zrzeszonych grup obywateli⁷⁹. Ujednoczeniu statusu wszystkich tych podmiotów miało przy tym sprzyjać ustanowienie przez ordynację wyborczą do Sejmu generalnej zasady, że do wszystkich komitetów wyborczych, niezależnie od tego, przez kogo utworzonych, będą miały takie samo zastosowanie

77 Zwraca na to uwagę W. Sokolewicz, *Partie polityczne w wyborach...*, s. 25 i nast.

78 Tamże, s. 26.

79 Por. Z. Jarosz, *Ordynacja wyborcza...*, s. 8.

postanowienia ustawy z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych oraz odnoszące się do działalności partii politycznych przepisy innych aktów ustawodawczych.

Zasadniczym warunkiem zgłoszenia okręgowej listy kandydatów na posłów⁸⁰ było, zgodnie z art. 69 ordynacji wyborczej, poparcie tej listy osobistymi podpisami co najmniej 5000 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Niezależnie od tej reguły, przepisy ordynacji stworzyły również pewnego rodzaju przywilej dla tych komitetów wyborczych, które zgłaszały listy kandydatów w większej liczbie okręgów. Jeżeli bowiem łączna liczba wyborców popierających listy okręgowe zgłaszane przez ten sam komitet wyborczy przekroczyłaby 50 000 lub dany komitet wyborczy zarejestrował swoje listy wyborcze w co najmniej pięciu okręgach, to wówczas byłby on zwolniony ze zbierania podpisów w dalszych okręgach. Istotne udogodnienie ordynacja przewidziała ponadto komitetom wyborczym tworzonym przez organizacje mniejszości narodowych, bowiem uzyskanie przez nie prawa rejestracji list kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych wymagało zebrania jedynie 20 000 podpisów lub zarejestrowania list w co najmniej dwóch okręgach wyborczych.

Prawo zgłaszania ogólnopolskich list kandydatów na posłów przyznane zostało tylko tym komitetom wyborczym, które zdołały wcześniej zarejestrować własne listy kandydatów w co najmniej pięciu okręgach wyborczych⁸¹. Nie był to jedyny wymóg w zakresie sposobu konstruowania list ogólnopolskich, bowiem przyjęto tu również zasadę, że na każdej takiej liście mogą być umieszczeni wyłącznie ci kandydaci, którzy zostali już zarejestrowani na okręgowych listach kandydatów, zgłoszonych w imieniu danego komitetu wyborczego.

W ramach każdego systemu wyborczego do parlamentu, szczególnego znaczenia nabiera zastosowany mechanizm ustalania wyników wyborów, gdyż przyjęcie określonej metody podziału mandatów decyduje zawsze w mniejszym lub większym o ostatecznym układzie sił politycznych w parlamencie. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1991 r. przyjęła w tym zakresie system proporcjonalny, a więc przesądziła o podziale mandatów w każdym okręgu wyborczym między poszczególne listy kandydatów odpowiednio do liczby uzyskanych przez nie głosów. W ustanowionym przez przepisy tej ordynacji mechanizmie głosowania, gdzie głos oddany na jednego z kandydatów był zarazem głosem poparcia dla określonej listy okręgowej, liczba głosów oddanych na listę wynikała faktycznie w każdym wypadku z podsumowania liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów z danej listy⁸².

80 Na każdej liście okręgowej, bez względu na wielkość okręgu wyborczego, musiało być zgłoszonych co najmniej trzech kandydatów (w kolejności ustalonej przez własny komitet wyborczy), nie więcej jednak niż liczba mandatów w danym okręgu.

81 Wymóg ten nie obejmował jednak komitetów wyborczych tworzonych przez mniejszości narodowe.

82 Por. R. Chruściak, *System wyborczy...*, s. 67; Z. Jarosz, *Ordynacja wyborcza...*, s. 12.

Z przepisów ordynacji wyborczej wynikało, że po podliczeniu liczby głosów oddanych na wszystkie listy okręgowe, można było przejść do ustalenia liczby mandatów poselskich przypadających poszczególnym listom okręgowym. W tym celu liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym należało za każdym razem (oddzielnie dla każdej listy) pomnożyć przez liczbę posłów wybieranych w okręgu wyborczym, a potem tak uzyskany iloczyn podzielić przez liczbę głosów oddanych na wszystkie listy okręgowe. Otrzymany w ten sposób iloraz w postaci liczby całkowitej (przed przecinkiem) oznaczał ilość mandatów przypadających w okręgu wyborczym danej okręgowej liście kandydatów (art. 93 ust. 1 i 2). Jeżeli na tej zasadzie mandaty nie zostałyby rozdzielone do końca, to pozostałe do podziału mandaty miały przypadać tym listom, dla których wyliczone ilorazy wykazywałyby kolejno największe wartości po przecinku.

Ta metoda podziału mandatów w okręgach wyborczych, określana najczęściej mianem systemu Hare'a-Niemeyera (lub metodą „największej reszty”), znajdowała zastosowanie przy ustalaniu wyników wyborów parlamentarnych m.in. w RFN⁸³. Jest to niewątpliwie system korzystny dla słabszych ugrupowań politycznych, mogących liczyć na poparcie w trakcie wyborów jedynie ze strony niewielkiej części elektoratu z okręgu wyborczego. Zazwyczaj zastosowanie tej metody podziału mandatów stwarza szansę na uzyskanie pojedynczych mandatów także tym listom kandydatów, które zebrały liczbę głosów mniejszą, aniżeli przeciętna przypadająca na jeden mandat w danym okręgu wyborczym. Stąd też przyjęcie systemu Hare'a-Niemeyera przy ustalaniu wyników głosowania na posłów w poszczególnych okręgach wyborczych podczas wyborów parlamentarnych z 1991 r., pozwalało zakładać, że w wyborach tych swoją reprezentację w Sejmie będzie w stanie wywalczyć znaczna liczba komitetów wyborczych.

Odmienne system podziału mandatów, określany metodą Sainte-Lague, przewidziany został przez sejmową ordynację wyborczą w przypadku ogólnopolskich list kandydatów na posłów. Sprowadzał się on do tego, że sumę ważnych głosów oddanych na listy okręgowe danego komitetu wyborczego, który zarejestrował listę ogólnopolską, dzielono kolejno przez 1,4; 3; 5 i dalej przez kolejne liczby nieparzyste, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów dało się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile było w sumie mandatów do rozdzielenia pomiędzy listy ogólnopolskie. Wówczas każdej ogólnopolskiej liście kandydatów miało być przyznanych tyle mandatów, ile spośród ustalonego w ten sposób szeregu ilorazów, przypadało jej liczb kolejno najwyższych⁸⁴. Ordynacja wyborcza wprowadziła

83 Zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 130 i nast.

84 Mandaty poselskie przypadające na daną listę ogólnopolską mieli uzyskiwać kandydaci z tej listy w kolejności umieszczenia ich nazwisk na liście, z pominięciem tych kandydatów, którzy zdobyli już mandaty bezpośrednio w okręgach wyborczych.

tu jednak pewne ograniczenie, bowiem w art. 100 ust. 2 przyjęta została zasada, że mandaty przypadające do podziału (łącznie 69) między ogólnopolskie listy kandydatów, będą otrzymywały tylko te komitety wyborcze, które z list okręgowych, powiązanych z ich listami ogólnopolskimi⁸⁵, uzyskały mandaty poselskie w co najmniej pięciu okręgach wyborczych lub których listy okręgowe otrzymały w sumie nie mniej niż 5% ważnie oddanych głosów we wszystkich okręgach wyborczych⁸⁶. W ten sposób ustawodawca pozbawił w zasadzie najsłabsze ugrupowania polityczne możliwości udziału w podziale mandatów z ogólnopolskich list kandydatów, sprzyjając jednocześnie partiom cieszącym się podczas wyborów parlamentarnych największym poparciem wyborców.

Wybory do Sejmu z 27 października 1991 r. przeprowadzone zostały już na podstawie nowej ordynacji wyborczej, wprowadzającej proporcjonalny system rozdziału mandatów metodą Hare'a–Niemeyera, którego istotą jest dążenie do podziału mandatów jak najbardziej adekwatnie w stosunku do liczby głosów oddanych w skali całego kraju na poszczególne listy partyjne. Przyjęcie tej metody ustalania rezultatów głosowania oraz pominięcie jakiegokolwiek klauzuli zaporowej przy podziale mandatów z okręgowych list kandydatów na posłów, umożliwiło stosunkowo wierne odzwierciedlenie w składzie Sejmu politycznego układu sił w społeczeństwie. W konsekwencji, wybory te doprowadziły do daleko idącego rozczłonkowania izby poselskiej, albowiem w jej składzie znaleźli się przedstawiciele aż 29 komitetów wyborczych, przy czym 24 spośród nich było utworzonych przez wyodrębnione organizacyjnie partie i ugrupowania polityczne⁸⁷. Najwięcej głosów (12,32%) i mandatów poselskich (62) wywalczyła Unia Demokratyczna (UD), wyprzedzając nieznacznie SLD (11,99% głosów i 60 mandatów w Sejmie). Kolejnych 7 komitetów wyborczych uzyskało wyniki mieszczące się w przedziale między 5% a 9% głosów, przy czym największym zaskoczeniem był tu bez wątpienia słaby rezultat osiągnięty przez NSZZ „Solidarność” (zaledwie 5,05% głosów i 27 mandatów poselskich). Poza tym należałoby jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że 11 komitetów wyborczych (np. Unia Wielkopolan i Związek Podhalan) wywalczyło tylko po 1 mandacie poselskim⁸⁸.

85 Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni przepisu art. 100 ust. 2 ordynacji wyborczej, stwierdzając w uchwale z dnia 15 października 1992 r., że: „Użyty w art. 100 ust. 2 ustawy /.../ zwrot „listy okręgowe powiązane z ich listami ogólnopolskimi” oznacza te listy okręgowe, z których przynajmniej jeden kandydat na posła zgłoszony został przez komitet wyborczy na liście ogólnopolskiej” (Dz.U. Nr 79, poz. 404).

86 W polskim prawie wyborczym pojawiło się tym samym istotne *novum*, jakim była bez wątpienia klauzula zaporowa. Nie miała ona jednak zastosowania do ogólnopolskich list kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze mniejszości narodowych.

87 W doktrynie reprezentowany jest pogląd, że do rozczłonkowania Sejmu po wyborach z 1991 r. nie przyczynił się przyjęty wówczas system wyborczy, lecz rozbięcie polskiej sceny politycznej w warunkach kształtującego się systemu wielopartyjnego. Zob. S. Gebethner, *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej*, (w:) *Polska scena polityczna a wybory*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1993, s. 170.

88 Zob. T. Żukowski, *Wybory parlamentarne '91*, „Studia Polityczne” 1992, nr 1, s. 35 i nast. Por. też E.K. Nowak, *Funkcja wyborcza partii i ugrupowań politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 5, s. 37 i nast.

Konsekwencją takich wyników głosowania w wyborach parlamentarnych z 1991 r. było utworzenie w Sejmie, bezpośrednio po wyborach, aż 18 klubów poselskich. Najliczniejsze pod względem składu osobowego były na początku tamtej kadencji Sejmu kluby poselskie utworzone przez: UD – 62, SLD – 59, Konfederację Polski Niepodległej (KPN) – 51, PSL – 50, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN) – 49, PC – 42, Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD) – 37 posłów. Po co najmniej 15 posłów liczyły wówczas jeszcze dwa kluby poselskie, natomiast mniejszym składem członkowskim dysponowała połowa, czyli 9 klubów poselskich⁸⁹. Należy jednak pamiętać, że obowiązujący wówczas regulamin Sejmu z dnia 17 lipca 1986 r. przewidywał, inaczej niż obecnie, możliwość tworzenia klubów poselskich już przez minimum 3 posłów.

Z powodu tak znacznego rozbitcia politycznego Sejmu wyłonienie składu nowego rządu wymagało stworzenia koalicji przez kilka partii politycznych reprezentowanych w tej izbie⁹⁰. Powołany ostatecznie w grudniu 1991 r. rząd J. Olszewskiego był jednak kolejnym rządem mniejszości parlamentarnej, gdyż gabinet ten tworzyli przedstawiciele ugrupowań politycznych (przede wszystkim PC i ZChN), dysponujących łącznie w Sejmie zaledwie 114 mandatami. Funkcjonowanie gabinetu J. Olszewskiego możliwe było wobec tego jedynie w przypadku utrzymania poparcia ze strony posłów Solidarności, PSL oraz kilku mniejszych ugrupowań nie-reprezentowanych w składzie rządu. W opozycji wobec rządu znalazły się natomiast te ugrupowania, które w wyborach z 1991 r. wywalczyły w Sejmie największą liczbę mandatów: UD, SLD oraz KPN. W praktyce, rządząca koalicja dążyła jednak z reguły do ograniczenia roli opozycji, czego przejawem było m.in. to, że przedstawiciele UD i SLD nie zostali wybrani do składu ówczesnego Prezydium Sejmu. Stąd też wszystkie największe ugrupowania opozycyjne „konsekwentnie zwalczały na forum parlamentu poczynania rządu J. Olszewskiego, piętnując brak skuteczności i niekompetencję”⁹¹. Ostatecznie ugrupowania te w czerwcu 1992 r. – na wniosek złożony przez Prezydenta RP i przy wsparciu ze strony innych partii opozycyjnych w Sejmie (w tym PSL) – doprowadziły do odwołania przez Sejm premiera J. Olszewskiego⁹² i upadku jego rządu.

Dotychczasowa opozycja parlamentarna udzieliła następnie poparcia, wspieranej przez Prezydenta RP, kandydaturze lidera PSL, W. Pawlaka na urząd Prezesa

89 Zob. S. Gebethner, *Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu (listopad 1991-maj 1993)*, (w:) *Polska scena polityczna...*, s. 8 i nast.

90 Warto przy tym zwrócić uwagę, że z ówczesnej arytmetyki sejmowej wynikała wyraźnie możliwość utworzenia koalicji rządowej z pominięciem nawet dwóch najsilniejszych ugrupowań politycznych w Sejmie. Por. S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, (w:) *Gabinety koalicyjne...*, s. 76.

91 S. Gebethner, *Osiemnaście miesięcy...*, s. 18.

92 Zgłoszony wtedy z inicjatywy Prezydenta RP wniosek o odwołanie przez Sejm Prezesa Rady Ministrów poparło 273 posłów, przeciwko było zaledwie 113 (w tym m.in. wszyscy posłowie ZChN, co nie przeszkodziło wkrótce politykom tej partii w utworzeniu kolejnego rządu – H. Suchockiej – ze swoimi dotychczasowymi przeciwnikami politycznymi). Por. S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 93.

Rady Ministrów. Po niepowodzeniu misji W. Pawlaka, który nie zdołał skompletować nowej koalicji rządowej, Sejm w lipcu 1992 r. powołał rząd H. Suchockiej. Był to kolejny rząd koalicyjny, złożony tym razem głównie z przedstawicieli czterech partii: UD, ZChN, KLD oraz Porozumienia Ludowego (PL). Koalicja ta nie dysponowała w Sejmie bezwzględną większością⁹³, wobec czego była zmuszona zabiegać o wsparcie podczas głosowań na posiedzeniach plenarnych izby ze strony klubu poselskiego NSZZ „Solidarność”. Rząd H. Suchockiej egzystował w praktyce głównie dzięki umiejętnemu wykorzystywaniu różnic w niespójnej politycznie opozycji oraz skutecznemu stosowaniu taktyki „wyłuskiwania” niezdecydowanych posłów z klubów opozycyjnych⁹⁴. Do najbardziej zdecydowanych oponentów wobec polityki rządu H. Suchockiej należeli wówczas niewątpliwie parlamentarzyści reprezentujący SLD, PSL, KPN oraz PC, a ówczesna opozycja w Sejmie posiadała w sumie ponad 200 mandatów poselskich. Układ sił pomiędzy rządzącą koalicją a opozycją parlamentarną był więc w rzeczywistości tak wyrównany, że o przyjęciu lub odrzuceniu poszczególnych projektów ustaw mogła zawsze decydować przypadkowa nieobecność na posiedzeniu Sejmu nawet jednego posła. W ostatecznym rachunku, o upadku tego rządu zadecydowało wystąpienie z jego składu przedstawicieli PL (klub tego ugrupowania liczył wtedy 19 posłów) oraz utrata udzielanego mu do tej pory poparcia przez klub poselski NSZZ „Solidarność”. Z inicjatywy tego właśnie klubu parlamentarnego 28 maja 1993 r., Sejm uchwalił wotum nieufności rządowi H. Suchockiej.

Podczas głosowania w Sejmie przeciwko temu rządowi opowiedziała się praktycznie cała ówczesna opozycja oraz zdecydowana większość posłów „Solidarności”, a o jego upadku zadecydował faktycznie jeden głos⁹⁵. Prezydent RP nie przyjął jednak dymisji rządu H. Suchockiej, ale na podstawie art. 66 ust. 2 Małej konstytucji z 1992 r. rozwiązał parlament i jednocześnie zarządził wybory przedterminowe, zamykając tym samym kilkuletni okres następujących bezpośrednio po sobie rządów mniejszościowych, zagrożonych faktycznie w każdej chwili ich obaleniem przez ugrupowania opozycji parlamentarnej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że w trakcie funkcjonowania kilku kolejnych rządów solidarnościowych (licząc od chwili podania się do dymisji rządu T. Mazowieckiego), nie zostały wypracowane żadne szczególne zasady określające wzajem-

93 Za udzieleniem rządowi H. Suchockiej wotum zaufania głosowało w Sejmie 226 posłów, ale część z nich nie reprezentowała ugrupowań tworzących wtedy skład koalicji rządowej. Zob. M. Kowalska, M. Zmigrodzki, *Rząd Hannu Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993)*, (w:) *Gabinety koalicyjne...*, s. 99 i nast.

94 Por. S. Gebethner, *Osiemnaście miesięcy...*, s. 12.

95 Za przyjęciem wniosku o udzielenie rządowi H. Suchockiej wotum nieufności głosowało 223 posłów, a więc dokładnie tyle, ile wynosiła większość bezwzględna. Rządzącej koalicji nie pomogła nawet ogromna mobilizacja przed głosowaniem, jak chociażby dowieszenie na głosowanie ze szpitala jednego posła UD. Ten jeden jedyny głos, ratujący przed upadkiem rząd, mógł oddać ówczesny minister sprawiedliwości i poseł ZChN Z. Dyka, ale spóźnił się on na głosowanie o niespełna minutę „rzekomo z powodu kłopotów żołądkowych”. Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, Kraków 2004, s. 321.

ne relacje pomiędzy ugrupowaniami rządzącymi i opozycyjnymi. Relacje te we wszystkich państwach o ustroju demokratycznym układają się z reguły w ten sposób, że partie sprawujące władzę nie ograniczają swobody działania opozycji parlamentarnej oraz krytyki z jej strony, gdyż uważają ją za pożyteczną w procesie rządzenia. Z kolei w działalności ugrupowań będących w opozycji, pojawia się stosunkowo często jednoznacznie konstruktywna krytyka poczynań rządzącej koalicji, a więc nastawiona na korygowanie polityki rządu, a nie wyłącznie na jej bezwzględne kwestionowanie⁹⁶. Tymczasem w Polsce działalność opozycji parlamentarnej w tamtym okresie charakteryzowała się prawie zawsze demonstrowaniem zdecydowanej negacji polityki rządzącej koalicji⁹⁷. Wtedy też zrodziła się praktyka, polegająca na tym, że ugrupowania polityczne tworzące nowy rząd, zmierzały od razu do opanowania niemalże wszystkich kierowniczych funkcji w państwie oraz we władzach terenowych – w myśl zasady „zwycięzca bierze wszystko”. Poza tym prawidłowością stało się to, że każda nowa koalicja przejmująca władzę, przystępowała od razu do totalnej krytyki wszelkich posunięć poprzedniej ekipy rządzącej, a tym samym była to krytyka tych ugrupowań politycznych, które tworzyły już w danej chwili opozycję parlamentarną.

3. Ordynacja wyborcza z 1993 r. a układ sił politycznych w Sejmie (1993–1997)

W okresie od wyborów parlamentarnych z 1991 r. do chwili rozwiązania parlamentu przez Prezydenta RP w końcu maja 1993 r., niezależnie od dokonujących się przetasowań w układzie sił politycznych w Sejmie oraz zmieniających się koalicji rządowych, miały też miejsce dalsze przeobrażenia w systemie partyjnym RP. Przede wszystkim pogłębiało się rozbieżności wielopartyjne, o czym świadczył zarówno stały wzrost liczby rejestracji całkowicie nowych partii politycznych⁹⁸, jak też coraz bardziej widoczny proces rozłamów w ramach już istniejących partii politycznych. Zjawisko podziałów wewnątrzpartyjnych nie dotknęło jednak w tym samym stopniu całej sceny politycznej⁹⁹. Znaczną spójność wewnętrzną zachowały zwłaszcza dwie partie wywodzące się ze starego systemu ustrojowego (SdRP i PSL), fragmentaryzacja pogłębiała się natomiast wśród ugrupowań prawicowych. Wtedy m.in.

96 Taka praktyka widoczna jest m.in. w działalności opozycji parlamentarnej w państwach skandynawskich. Zob. M. Grzybowski, *Opozycja parlamentarna w państwach nordyckich*, (w:) *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 131 i nast.

97 Z kolei rządzące koalicje zazwyczaj nie uznawały opozycji parlamentarnej za opozycję lojalną, działającą „odpowiedzialnie” i „konstruktywnie”, wobec czego wszelkie inicjatywy ugrupowań opozycyjnych były najczęściej odrzucane jako „antyreformatorskie” bądź też „populistyczne”. Por. E. K. Nowak, *Funkcja rządzenia partii i ugrupowań politycznych w Polsce (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6, s. 54 i nast.

98 Przed wyborami parlamentarnymi z 1993 r. w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie było już ponad 200 zarejestrowanych partii politycznych.

99 Por. J. Wiatr, *Narodziny i przemiany...*, s. 183 i nast.

wskutek rozłamu w PC, założony został (przez zwolenników J. Olszewskiego) Ruch dla Rzeczypospolitej (RdR), zaś szeregi UD opuściła część polityków z Frakcji Prawicy Demokratycznej (pod wodzą A. Halla), co dało początek nowej partii – Konwencji Polskiej.

W 1993 r. powstała też, z inspiracji prezydenta L. Wałęsy, zupełnie nowa partia prawicowa pod nazwą Bezpartyjny Blok Wspierania Reform (BBWR). W konsekwencji, do wyborów parlamentarnych z 1993 r. prawica przystępowała podzielona na szereg konkurujących ze sobą ugrupowań politycznych, co miało później decydujący wpływ na rezultaty osiągnięte przez te ugrupowania w rywalizacji wyborczej.

Przedterminowe wybory do Sejmu we wrześniu 1993 r. miały się odbyć na podstawie nowej ordynacji wyborczej, uchwalonej tuż przed rozwiązaniem parlamentu poprzedniej kadencji¹⁰⁰. Ustawa ta wprowadzała daleko idące zmiany w obowiązującym dotąd prawie wyborczym, które miały przede wszystkim sprzyjać znacznemu wzmocnieniu reprezentacji w Sejmie najsilniejszych ugrupowań oraz zapobiec zbyt dużej fragmentaryzacji parlamentu i tym samym ułatwić tworzenie stabilnych rządów, opierających się na wyraźnej większości parlamentarnej¹⁰¹. W rezultacie tych wyborów miało również dojść do ukształtowania się w Sejmie trwałego, czyli utrzymującego się przez okres pełnej kadencji parlamentu, podziału politycznego na rządzącą koalicję i opozycję parlamentarną.

Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu¹⁰² utrzymała rozwiązanie, ujęte niemal identycznie jak w poprzedniej ordynacji z 1991 r., iż wszyscy posłowie wybierani są według zasady proporcjonalności w ten sposób, że 391 posłów wybieranych jest z okręgowych list kandydatów w wielomandatowych okręgach wyborczych, natomiast pozostałych 69 posłów wchodzi do Sejmu z ogólnopolskich list kandydatów (art. 2). Całkowicie nowym i bardzo istotnym elementem było natomiast wprowadzenie wysokich progów wyborczych (klauzul zaporowych), których przekroczenie warunkowało udział w podziale mandatów zarówno w poszczególnych okręgach wyborczych, jak i z ogólnopolskich list kandydatów na posłów. Intencją zastosowania klauzul zaporowych, uderzających najbardziej w małe ugrupowania polityczne, było przede wszystkim uniknięcie nadmiernego rozproszenia sceny politycznej, będącego zawsze jedną z zasadniczych konsekwencji stosowania proporcjonalnego systemu ustalania wyników wyborów parlamentarnych.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz.205).

¹⁰¹ O wpływie rozwiązań przyjętych w nowej ordynacji wyborczej na wyniki wyborów do Sejmu z 1993 r. zob. S. Gebethner, *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja?* (w:) *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1995, s. 9 i nast.

¹⁰² Wybory do Senatu w 1993 r. miały być przeprowadzone na podstawie starej ordynacji senackiej z 1991 r., ale przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 maja 1993 r.

Przepis art. 3 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu stanowił, że przy podziale mandatów w okręgach wyborczych będą uwzględniane wyłącznie okręgowe listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali całego kraju. Dużo wyższą klauzulę zaporową (8%) art. 3 ust. 2 ordynacji wprowadzał w odniesieniu do koalicji wyborczych. Oznaczało to, że nawet znaczne poparcie uzyskane w kilku, czy nawet kilkunastu okręgach wyborczych – przy jednoczesnym słabym poparciu w pozostałych okręgach – mogło spowodować, iż dany komitet wyborczy nie otrzymałby żadnego mandatu z powodu nie przekroczenia wprowadzonego przez ordynację progu wyborczego¹⁰³. Ustawodawca przewidział jednak możliwość obniżenia ustalonych progów wyborczych (dla komitetów wyborczych z 5% do 3% oraz dla koalicji wyborczych z 8% do 5%), gdyby progi te nie zostały przekroczone przez żaden komitet czy koalicję lub przekroczył je tylko jeden komitet bądź koalicja wyborcza.

Przy podziale mandatów z ogólnopolskich list kandydatów przyjęto zasadę (art. 4), że w podziale tym mogą uczestniczyć wyłącznie listy tych komitetów wyborczych, których listy okręgowe otrzymały co najmniej 7% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Jeśli jednak progu 7% nie osiągnęłaby lista ogólnopolska żadnego komitetu wyborczego, to wówczas pula 69 mandatów miała być dzielona między trzy komitety wyborcze, których okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały kolejno najwyższy odsetek ważnie oddanych głosów w skali całego kraju. Jeżeli zaś ta klauzula zaporowa byłaby przekroczona przez mniej niż trzy komitety wyborcze, to wówczas tylko one mogłyby uczestniczyć w podziale mandatów z list ogólnopolskich (art. 7). Takie rozwiązanie ordynacji wyborczej do Sejmu budziło od początku daleko idące wątpliwości i to zarówno w aspekcie praktyczno-politycznym, jak też konstytucyjnoprawnym¹⁰⁴. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ograniczenie do trzech liczby komitetów wyborczych, uczestniczących w podziale mandatów z list ogólnopolskich, mogłoby prowadzić do nadmiernego premiowania nawet słabych ugrupowań politycznych. Z kolei w sytuacji, gdyby cała pula 69 mandatów miała przypaść tylko jednemu lub dwóm komitetom wyborczym (które przekroczyłyby próg 7%), to wówczas doszłoby niewątpliwie do odstępstwa od konstytucyjnych zasad równości i proporcjonalności wyborów.

Wyjątek od konieczności przekroczenia progów wyborczych przewidziany został przez ordynację wyborczą do Sejmu jedynie wobec zarejestrowanych komitetów wyborczych organizacji mniejszości narodowych. Komitety te otrzymały możliwość udziału w podziale mandatów w okręgach wyborczych oraz z list ogólnopolskich mimo nieuzyskania w skali kraju odpowiednio 5% lub 7% ważnie oddanych głosów. Było to niewątpliwie wyraźne uprzywilejowanie mniejszości narodo-

¹⁰³ Zwraca na to uwagę R. Chruściak, *System wyborczy...*, s. 118.

¹⁰⁴ Zob. m.in. Z. Jarosz, *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 7, s. 10 i nast.

wych, uznane wówczas nawet przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego za sprzeczne z zagwarantowaną w art. 81 utrzymanych w mocy przez Małą konstytucję z 1992 r. starych przepisów konstytucyjnych zasadą, iż wszyscy obywatele RP, niezależnie m.in. od narodowości, mają równe prawa we wszystkich dziedzinach życia¹⁰⁵. W tej kwestii przeważał jednak pogląd, że przyznanie komitetom wyborczym mniejszości narodowych określonych preferencji wyborczych może być uznane za sprawiedliwe zróżnicowanie podmiotów dopuszczonych przez ordynację wyborczą do ubiegania się o mandaty poselskie w wyborach parlamentarnych¹⁰⁶.

Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1993 r. ustaliła nowy podział kraju na okręgi wyborcze, przyjmując zasadę, że okręgiem wyborczym jest obszar województwa¹⁰⁷. Odstępstwo od tej zasady dotyczyło tylko dwóch województw: warszawskiego (podzielonego na dwa okręgi) oraz katowickiego (na terenie którego utworzono trzy okręgi wyborcze). Łącznie utworzono wówczas 52 okręgi, przy czym ich wyznaczenie oraz ustalenie liczby posłów wybieranych w każdym okręgu miało być dokonywane według jednolitej normy przedstawicielstwa, powstałej z podzielenia liczby mieszkańców kraju przez liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych. Jednocześnie zmniejszono (z 7 do 3) minimalną liczbę posłów, jaka miała być wybierana w ramach jednego okręgu wyborczego¹⁰⁸. Nie było to najszcześniejsze rozwiązanie z punktu widzenia realizacji zasady proporcjonalności, bowiem tworzenie zbyt małych okręgów (liczących od 3 do 5 mandatów) sprzyja zawsze najsilniejszym partiom politycznym, ograniczając zarazem szanse mniejszych ugrupowań na uzyskanie mandatu poselskiego w takim okręgu wyborczym¹⁰⁹.

W odniesieniu do jednego z najważniejszych etapów procedury wyborczej, jakim jest zgłaszanie kandydatów, sejmowa ordynacja wyborcza z 1993 r. utrzymała dotychczasowy krąg podmiotów posiadających prawo zgłaszania list kandydatów na posłów, a więc partie polityczne, organizacje polityczne i społeczne oraz wyborców¹¹⁰. Jednocześnie zastrzeżono, iż w imieniu partii i organizacji wszelkie czynności wyborcze będą wykonywały organy upoważnione do ich reprezentowania

105 Zob. F. Siemieński, *Komentarz do niektórych przepisów nowej ordynacji wyborczej*, „Dziś” 1993, nr 9, s. 21.

106 Por. zwłaszcza J. Mordwiłko, *W przedmiocie zgodności art. 5 ordynacji wyborczej do Sejmu z konstytucyjną zasadą równości praw wyborczych do Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 57 i nast.

107 Poprzednia ordynacja z 1991 r. stwierdzała, że okręgi wyborcze obejmują obszar jednego województwa, kilku województw lub części województwa (w sumie utworzono wtedy 37 okręgów wyborczych).

108 W poszczególnych okręgach wyborczych miało być obsadzanych od 3 do 17 mandatów poselskich (art. 45 ordynacji wyborczej).

109 Por. B. Banaszak, *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 43; Z. Jarosz, *Nowa ordynacja...*, s. 11.

110 Podczas prac sejmowych nad nową ordynacją wyborczą pojawił się poselski projekt ograniczenia prawa zgłaszania kandydatów na posłów tylko do zarejestrowanych partii politycznych oraz organizacji mniejszości narodowych, ale został on ostatecznie odrzucony. Por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, s. 242; M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja)*. Studium prawnoustrojowe, Warszawa 1999, s. 92.

(pełniąc wówczas rolę komitetów wyborczych), zaś w imieniu wyborców – tworzone w tym celu komitety wyborcze (art. 77). Utrzymana także została zasada, iż zgłoszenie listy okręgowej powinno być poparte podpisami wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym, przy czym wymaganą liczbę podpisów ustalono tym razem na 3000 (w poprzedniej ordynacji – 5000). Od tej ogólnej zasady były jednak przewidywane dwa odstępstwa¹¹¹. Pierwsze z nich polegało na tym, że praktycznie każdy komitet wyborczy, który zarejestrował swoje listy okręgowe w co najmniej połowie okręgów, uzyskiwał możliwość zgłoszenia kolejnych list kandydatów, już bez obowiązku zbierania podpisów wyborców, nawet we wszystkich pozostałych okręgach wyborczych. Znacznie dalej poszło drugie odstępstwo, które stanowiło istotne *novum* w polskim prawie wyborczym. Sprowadzało się ono do tego, że komitet wyborczy partii, organizacji lub koalicji wyborczej, która bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiła Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów, był zwalniany z obowiązku uzyskiwania poparcia zgłoszenia listy okręgowej podpisami wyborców (art. 79 ust. 3). Równocześnie jednak ordynacja stwierdzała (art. 79 ust. 5), że w razie rozwiązania Sejmu przed upływem jego kadencji reguła ta miała zastosowanie do komitetów wyborczych, które posiadały klub liczący co najmniej 15 posłów w dniu rozwiązania Sejmu. Nie ulega wątpliwości, że taka regulacja wyraźnie uprzywilejowała te ugrupowania polityczne, które w poprzednim Sejmie posiadały liczbę mandatów poselskich dającą im możliwość utworzenia własnego klubu poselskiego¹¹².

Uprawnienie do zgłoszenia listy ogólnopolskiej przyznane zostało tylko tym komitetom wyborczym, które zdołały zarejestrować okręgowe listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Wymóg ten nie dotyczył jedynie komitetów wyborczych organizacji mniejszości narodowych, mających prawo zgłoszenia takiej listy po zarejestrowaniu list okręgowych już w 5 okręgach. W nowej ordynacji wyborczej utrzymana została przy tym zasada (art. 91), że na liście ogólnopolskiej mogą być umieszczeni jedynie ci kandydaci, którzy zostali zarejestrowani na listach okręgowych danego komitetu wyborczego.

Spośród nowo wprowadzonych rozwiązań w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r., należałoby jeszcze zwrócić szczególną uwagę na fakt zastąpienia stosowanej w poprzednich wyborach metody rozdziału mandatów (zapewniającej w każdym wypadku bardzo wierne odzwierciedlenie preferencji wyborczych) systemem d'Hondta, niewątpliwie wyraźniej premiującym tylko najsilniejsze ugrupowania polityczne¹¹³. Metoda ta polega na tym, że liczbę ważnie głosów oddanych na

111 Zwraca na to uwagę R. Chruściak, *System wyborczy...*, s. 122 i nast.

112 W doktrynie podkreślono wówczas, że nowa ordynacja wyborcza „nie tylko preferuje najmocniejszych, lecz czyni też wiele, aby tymi najsilniejszymi okazały się konkretne ugrupowania: te, które miały najmocniejszą pozycję w Sejmie I kadencji” (Z. Jarosz, *Nowa ordynacja...*, s. 11).

113 Zob. A. Zukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 131 i nast.

każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4... i dalej, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów będących do rozdzielenia w danym okręgu wyborczym. Następnie każdej liście przyznawanych jest tyle mandatów, ile spośród ustalonego w ten sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych (art. 110). Podobne zasady podziału mandatów, oparte na systemie d'Hondta, wprowadzone zostały także w odniesieniu do list ogólnopolskich. W tym wypadku mandaty przypadające danej liście ogólnopolskiej miały być przyznawane kandydatom w kolejności umieszczenia ich na liście, ale z pominięciem kandydatów, którzy uzyskali już mandaty w okręgu wyborczym.

Można przyjąć, że wprowadzenie w 1993 r. podziału mandatów metodą d'Hondta było kolejnym elementem (obok wprowadzenia progów wyborczych i znacznego zwiększenia liczby okręgów wyborczych), mającym przede wszystkim na celu przeciwdziałanie zbyt dużemu rozbiću politycznemu Sejmowi. Jest to bowiem system liczenia głosów niekorzystny dla niewielkich ugrupowań politycznych, sprzyja on natomiast partiom i ugrupowaniom najsilniejszym, uzyskującym największą liczbę głosów w wyborach, stawiając je zawsze na wyraźnie uprzywilejowanej pozycji¹¹⁴.

Efektom wprowadzonych zmian w prawie wyborczym było przede wszystkim znaczące ograniczenie fragmentaryzacji Sejmu, albowiem w wyborach z dnia 19 września 1993 r. własną reprezentację w tej izbie wywalczyło zaledwie 6 ugrupowań politycznych¹¹⁵. Taki rezultat wyborów parlamentarnych miał też istotne znaczenie dla kształtu sceny politycznej Rzeczypospolitej, która od tej pory już w dużo mniejszym niż poprzednio stopniu mogła przypominać klasyczny model rozbięcia wielopartyjnego¹¹⁶. Wybory do parlamentu z 1993 r. zakończyły się bez wątpienia niespodziewanym sukcesem dwóch ugrupowań politycznych: SLD (20,41% głosów i 171 mandatów) oraz PSL (15,40% głosów i 132 mandaty)¹¹⁷, co stanowiło łącznie ponad 65% ogólnej liczby mandatów poselskich.

114 W tym kontekście warto przytoczyć uwagę poczynioną wobec niektórych rozwiązań zawartych w ordynacji wyborczej z 1993 r., wyraźnie faworyzujących najsilniejsze partie polityczne. Jej autor zaznacza, że „nagromadzenie przywilejów dla określonych ugrupowań (co oznacza zarazem dyskryminację pozostałych) w takim zakresie i w takiej skali, jak w omawianym akcie, musi budzić wątpliwości, czy nie przekracza to granicy, za którą mamy do czynienia z naruszeniem równości praw politycznych i praw wyborczych, w tym zasady równości, na jakiej działają mają partie polityczne” (Z. Jarosz, *Nowa ordynacja...*, s. 13).

115 Szczegółowa analiza wyników wyborów parlamentarnych z 1993 r. (w porównaniu z wynikami wyborów z 1991 r.) dokonana została w opracowaniu S. Gebethnera, *System wyborczy...*, s. 9 i nast. Por. też Z. Jackiewicz, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r.*, „Państwo i Prawo”, 1994, z. 3, s. 40 i nast.

116 Należałoby też zwrócić uwagę na fakt, że do rywalizacji o mandaty poselskie w Sejmie przystąpiło w 1993 r. jedynie 35 komitetów wyborczych (w tym 6 komitetów zgłosiło listy kandydatów tylko w jednym okręgu wyborczym), gdy tymczasem dwa lata wcześniej było ich 111. Por. J. Raciborski, *Polskie wybory...*, s. 45.

117 Partie te odniosły też ogromny sukces w wyborach do Senatu, gdyż SLD zdobył w sumie 37 mandatów w tej izbie, natomiast PSL wywalczyło 36 mandatów senatorskich.

Tak znaczący sukces SLD i PSL podczas tych wyborów, niezależnie od uzyskanej legitymacji do przejęcia władzy w państwie, przyniósł obu ugrupowaniom także znaczne korzyści finansowe, stosownie do rozwiązań przyjętych przez ordynację wyborczą z 1993 r. Przepis art. 155 tej ustawy ustanowił bowiem zasadę, wedle której komitety wyborcze (czyli *de facto* partie polityczne lub ich koalicje) uzyskały prawo otrzymania z budżetu państwa tzw. dotacji podmiotowej w związku z poniesionymi wydatkami na prowadzenie kampanii wyborczej, proporcjonalnie do liczby wybranych posłów (a także senatorów)¹¹⁸. W wyniku zastosowania tej zasady, SLD za wywalczenie 207 mandatów posłów i senatorów otrzymał refundację kosztów w wysokości 3 016 000 złotych, zaś PSL za zdobytych 166 mandatów w obu izbach parlamentu przypadła suma 2 407 000 złotych¹¹⁹. Pozostałe partie polityczne, które zapewniły wówczas sobie dużo mniejszą reprezentację w parlamencie, otrzymały też zdecydowanie niższą sumę refundacji wydatków. W najgorszej sytuacji znalazły się jednak te ugrupowania, którym zastosowane przez ordynację wyborczą wysokie progi wyborcze uniemożliwiły wprowadzenie swoich przedstawicieli do Sejmu, pozbawiając je tym samym możliwości uzyskania chociażby częściowej rekompensaty poniesionych kosztów kampanii wyborczej.

Po wyborach oba zwycięskie ugrupowania utworzyły wspólną koalicję rządową, która dysponowała w Sejmie stabilną większością prawie 2/3 głosów poselskich. Utworzony na bazie tej koalicji rząd W. Pawłaka¹²⁰ był przez pewien czas popierany faktycznie także przez posiadającą 41 posłów Unię Pracy (UP), ale ostatecznie w czerwcu 1994 r. ugrupowanie to przeszło do opozycji. W praktyce była to jednak opozycja o szczególnym charakterze, gdyż niejednokrotnie UP zajmowała podczas głosowań w Sejmie takie stanowisko, jakie reprezentowały ugrupowania rządzącej koalicji. W dodatku M. Pol z UP pełnił w gabinecie W. Pawłaka funkcję ministra przemysłu, jednak po przejściu tej partii do opozycji zawiesił swoje członkostwo w jej szeregach. W istniejącej sytuacji rolę najsilniejszego ugrupowania opozycji parlamentarnej w Sejmie II kadencji (1993–1997) spełniała UD (od maja 1994 r. pod nazwą Unia Wolności – UW)¹²¹, która w wyborach z 1993 r. wywalczyła 74 mandaty poselskie.

Wskutek zastosowania po raz pierwszy w wyborach parlamentarnych z września 1993 r. progów wyborczych, do Sejmu weszli ponadto w niewielkiej liczbie

118 Faktycznie każdej partii (ugrupowaniu politycznemu) przypadło 14 500 złotych za każdy uzyskany mandat posła i senatora.

119 Por. S. Gebethner, *Problemy finansowania partii politycznych a system wyborczy w Polsce w latach 90.* (w:) *Historia, idee, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995, s. 431.

120 O koalicji rządowej SLD–PSL i funkcjonowaniu gabinetu W. Pawłaka zob. zwłaszcza W. Sokół, *Rząd Waldemara Pawłaka (26 X 1993 – 1 III 1995)*, (w:) *Gabinety koalicyjne...*, s. 129 i nast. Por. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Warszawa 2000, s. 29 i nast.

121 Unia Wolności powstała z połączenia UD i KLD (ta ostatnia partia zebrała w wyborach z 1993 r. 3,99% głosów i nie wywalczyła swojej reprezentacji w Sejmie).

przedstawiciele już tylko dwóch ugrupowań politycznych (KPN – 22 mandaty, BBWR – 16 mandatów)¹²², zajmujących od początku kadencji zdecydowanie opozycyjną postawę wobec sprawującej władzę koalicji rządowej SLD–PSL. Mimo stosunkowo skromnej reprezentacji opozycji parlamentarnej w Sejmie II kadencji – po zasileniu w 1994 r. jej szeregów przez UP tworzyło ją w sumie 153 posłów – spełniała ona w praktyce tamtego okresu istotną rolę, czego przejawem było m.in. to, że przedstawiciele ugrupowań opozycji parlamentarnej byli licznie reprezentowani (w odróżnieniu od Sejmu I kadencji) w gremiach kierowniczych parlamentu i jego organów wewnętrznych. Po wyborach z 1993 r. nie znalazła więc pełnego zastosowania zasada, że „zwycięzca bierze wszystko”¹²³, charakterystyczna dla działania ekip rządzących w okresie kilku poprzednich lat.

W związku z tym pojawić się musi pytanie, co zadecydowało o takim właśnie stosunku koalicji SLD–PSL do ugrupowań opozycji parlamentarnej. Trudno udzielić na nie pełnej oraz jednoznacznej odpowiedzi, ale wydaje się, że przesądziły o tym głównie trzy względy: 1) wyraźna chęć włączenia opozycji parlamentarnej do podejmowania decyzji w sprawach związanych przede wszystkim z organizacją i funkcjonowaniem parlamentu, 2) stawiane zarzuty ze strony parlamentarnej oraz pozaparlamentarnej ugrupowań opozycyjnych, że rządząca koalicja nie ma pełnej legitymizacji do sprawowania władzy w państwie, chociażby z uwagi na rodowód obu partnerów koalicyjnych¹²⁴, 3) zdecydowanie negatywny stosunek do rządów sprawowanych przez koalicję SLD–PSL ze strony prezydenta L. Wałęsy¹²⁵, który dążył przy tym stale do wywierania jak najdalej idącego wpływu na działalność prowadzoną przez trzech resortów „prezydenckich” – obrony narodowej, spraw wewnętrznych oraz spraw zagranicznych. Jeżeli chodzi o tę ostatnią kwestię, to należy przypomnieć, że decydujący głos przy podejmowaniu decyzji w sprawie obsady stanowisk ministrów w tych trzech istotnych resortach miał – zgodnie z zasadą przyjętą w art. 61 Małej konstytucji z 1992 r. – Prezydent RP.

Koalicja SLD–PSL utrzymała się u władzy przez pełną kadencję parlamentu, tworząc w tym okresie aż trzy różne gabinety. Powołany po wyborach z 1993 r. rząd W. Pawlaka funkcjonował w praktyce z poważnymi trudnościami, głównie z powodu licznych napięć między koalicjantami oraz konfliktów rządzącej koalicji z prezydentem, co zadecydowało ostatecznie o dymisji tego rządu oraz powołaniu

w jego miejsce nowego gabinetu, o podobnym obliczu politycznym i ze wsparciem parlamentarnym tych samych partii politycznych¹²⁶. W celu przeprowadzenia rekonstrukcji dotychczasowego rządu, sięgnięto po instytucję konstruktywnego wotum nieufności, którą przewidywał art. 66 ust. 4 Małej konstytucji. Przepis ten stanowił, że Sejm uchwalając wotum nieufności może jednocześnie dokonać wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów, powierzając mu misję utworzenia rządu. Na tej podstawie Sejm w dniu 1 marca 1995 r. uchwalił wotum nieufności rządowi W. Pawlaka¹²⁷, powołując od razu na stanowisko premiera J. Oleksego. Utworzony wówczas nowy gabinet realizował swoje zadania niespełna rok, bowiem J. Oleksy w dniu 26 stycznia 1996 r. złożył rezygnację z funkcji szefa rządu. Zasadniczym powodem tej dymisji było oskarżenie J. Oleksego o domniemaną współpracę z obcym wywiadem przez ustępującego w grudniu 1995 r. „prezydenckiego” ministra spraw wewnętrznych A. Milczanowskiego¹²⁸ oraz późniejsze wszczęcie przez prokuraturę śledztwa w sprawie tych zarzutów stawianych premierowi¹²⁹. Po dymisji J. Oleksego wraz z jego rządem, doszło do powołania przez Sejm w lutym 1996 r. rządu W. Cimoszewicza, trzeciego z kolei gabinetu koalicji SLD–PSL¹³⁰, który funkcjonował już do końca tamtej kadencji parlamentu.

W nawiązaniu do zaprezentowanych wyżej faktów, należy zwrócić uwagę na to, że mimo pojawiających się często konfliktów między dwoma ugrupowaniami rządzącej koalicji oraz trzykrotnej zmiany składu gabinetów koalicyjnych, w latach 1993–1997 składy osobowe klubów parlamentarnych SLD i PSL okazały się niezwykle trwałe i nie podlegały żadnym istotniejszym zmianom. O ile na początku kadencji klub parlamentarny SLD zrzeszał 171 posłów, to na koniec kadencji liczba członków tego klubu zmalała jedynie do 168. Podobna tendencja zaznaczyła się też w przypadku klubu parlamentarnego PSL – spadek w trakcie kadencji liczby członków klubu ze 132 do 127¹³¹. Dużo większe zmiany nastąpiły w tym samym okresie w składzie klubów opozycyjnych, chociaż, jak już wcześniej podkreślałem, przez całą kadencję w zasadzie te same ugrupowania polityczne tworzyły zorganizowaną opozycję parlamentarną. Przede wszystkim w latach 1996–1997 wewnętrzne podziały w KPN i BBWR spowodowały rozpad klubów parlamentarnych obu tych partii, które od tej pory posiadały w Sejmie już tylko kilkusobowe koła parla-

122 Zob. szerzej W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, (w:) *Gabinety koalicyjne...*, s. 153 i nast.

127 Za przyjęciem tego wniosku głosowało 285 posłów, 5 było przeciw, zaś 127 posłów wstrzymało się od głosu (w tej grupie znaleźli się wszyscy uczestniczący w głosowaniu posłowie opozycyjni).

128 Wraz z A. Milczanowskim złożyli wtedy dymisję, po przegranej L. Wałęsy w wyborach prezydenckich, dotychczasowi szefowie także obu pozostałych resortów „prezydenckich” (MON i MSZ).

129 Por. W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego...*, s. 170.

130 Zob. B. Dziemidok, B. Szmulik, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996 – XI 1997)*, (w:) *Gabinety koalicyjne...*, s. 173 i nast.

131 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (14 października 1993 r. – 20 października 1997 r.)*, Cz. I, Warszawa 1998, s. 13–15.

122 Najbliższe przekroczenia klauzuli zaporowej dla koalicji był Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna” (6,37% głosów), natomiast wśród komitetów wyborczych, które obowiązywał próg 5%, najmniejszy dystans do pokonania tego progu miały: NSZZ „Solidarność” (4,90% głosów) oraz PC (4,42% głosów).

123 Wyrazem tego było m.in. objęcie w 1993 r. funkcji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przez prof. A. Zolla, jak również powołanie na przewodniczącego sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych B. Geremka.

124 Bardzo często wysuwany był przy tym argument, że ponad 1/3 wyborców głosowała na ugrupowania opozycyjne, które nie zdołały wywalczyć w 1993 r. swojej reprezentacji w parlamencie.

125 Prezydent L. Wałęsa zapowiadał m.in., że znajdzie podstawy do rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji.

mentarne. W maju 1997 r. grupa 15 posłów z tych klubów tworzy ostatecznie Federacyjny Klub Parlamentarny na rzecz Akcji Wyborczej Solidarność (AWS). Podczas kadencji niektórzy posłowie wystąpili także z dwóch największych klubów opozycyjnych, wobec czego pod koniec kadencji klub UW liczył 65 posłów, zaś klub UP – 33 posłów¹³².

Oceniając generalnie działalność opozycji parlamentarnej w latach 1993–1997, można dojść do przekonania, że w wielu przypadkach była to opozycja konstruktywna. Znalazło to swój wyraz głównie w pracach nad nową konstytucją, które prowadzono przy aktywnym udziale obu najsilniejszych partii opozycyjnych w parlamencie – UW i UP¹³³. Ze względu na znaczącą rolę opozycji w tym zakresie i daleko idące kompromisy podczas tworzenia ostatecznego kształtu ustawy zasadniczej, wzajemne relacje między większością rządową a opozycją parlamentarną określano nawet mianem „koalicji konstytucyjnej”¹³⁴. Poza tym w Sejmie II kadencji zaczęły się też kształtować zwyczajowe reguły współdziałania oraz rywalizacji między głównymi aktorami politycznej gry parlamentarnej – rządzącą koalicją i opozycją parlamentarną. Wypracowane w ówczesnej praktyce parlamentarnej liczne „dobre obyczaje” we wzajemnych stosunkach między ugrupowaniami politycznymi sprawującymi władzę a partiami tworzącymi opozycję parlamentarną zostały jednak wyraźnie naruszone po wyborach z 1997 r. przez nową koalicję rządzącą.

4. Relacje między większością parlamentarną i opozycją w Sejmie III kadencji

W okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory do Sejmu i Senatu w 1997 r. doszło do znaczących zmian w systemie partyjnym RP, które bez wątpienia w poważnym stopniu przesądziły o końcowym wyniku tych wyborów. Przede wszystkim, jeszcze przed faktyczną inauguracją kampanii wyborczej ukształtował się bardzo wyraźnie dwubiegunowy układ sił politycznych¹³⁵, albowiem wszelkie sondaże przedwyborcze wskazywały jednoznacznie, że nadchodzące wybory mogą zakończyć się sukcesem jedynie SLD lub centroprawicowej koalicji AWS. Poza tym w czerwcu 1997 r. uchwalona została nowa ustawa o partiach politycznych¹³⁶,

¹³² Tamże, s. 15.

¹³³ Należy przy tym podkreślić, że w końcowym okresie prac nad nową konstytucją oraz przed referendum konstytucyjnym partie reprezentowane w Sejmie dążyły do kompromisu z opozycją pozaparlamentarną, a zwłaszcza ze zdobywającą coraz większe poparcie AWS, jednak zamiary te zakończyły się niepowodzeniem. Por. S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 17 i nast.

¹³⁴ Tamże, s. 38.

¹³⁵ Por. A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, (w:) *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2002, s. 145 i nast.; S. Gebethner, *Partie i ich koalicje przed wyborami parlamentarnymi 1997 r.*, (w:) *Wybory '97. Partie i programy wyborcze*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1997, s. 19 i nast.

¹³⁶ Dz.U. Nr 98, poz. 604.

która w stosunku do poprzednich uregulowań statusu partii politycznych wprowadziła niewątpliwie dużo poważniejsze wymogi formalne w zakresie legalizacji partii, przewidując, że każdy wniosek o rejestrację partii politycznej musi być podpisany przez co najmniej 1000 obywateli. Efektem nałożenia w ustawie obowiązku dokonania przez wszystkie ugrupowania ponownej rejestracji na istotnie zmienionych zasadach była poważna redukcja zarejestrowanych partii politycznych (z ponad 300 w połowie 1997 r. do niespełna 50 w dniu 1 stycznia 1998 r.), co pozwoliło w dużym stopniu uporządkować kształt oraz funkcjonowanie polskiego systemu partyjnego.

Wybory parlamentarne z 21 września 1997 r. przeprowadzone zostały na identycznych zasadach jak cztery lata wcześniej, gdyż w tym okresie nie wprowadzono żadnych istotnych zmian w obowiązującym prawie wyborczym. Tym samym przyjęte w przepisach ordynacji z 1993 r. generalne założenia i rozwiązania systemu wyborczego do Sejmu, opartego na zastosowaniu proporcjonalnego rozdziału mandatów poselskich metodą d'Hondta, miały po raz drugi z rządu zarówno zapewnić wyłonienie stabilnej większości rządowej, jak też zapobiec politycznej fragmentaryzacji Sejmu. Wobec tego szansę wprowadzenia do Sejmu swoich przedstawicieli miały jedynie najsilniejsze ugrupowania polityczne, natomiast słabe i nie posiadające możliwości uzyskania podczas głosowania znaczącego poparcia ze strony elektoratu partii polityczne, nie mogły bynajmniej liczyć na sukces wyborczy, tym bardziej, że w wyborach z 1997 r. miały obowiązywać nadal wysokie klauzule zaporowe.

Tak też się stało w rzeczywistości, gdyż w wyniku utrzymania dotychczasowych zasad przeprowadzania wyborów oraz jednoczesnej stabilizacji systemu partyjnego, zaznaczył się dalszy spadek (z sześciu do pięciu) liczby partii politycznych, które w wyborach z 1997 r. przekroczyły ustawowe progi wyborcze i zdobyły miejsca w parlamencie¹³⁷. Zakończyły się one sukcesem koalicji AWS, która (zdobywając 33,83% głosów) wywalczyła w Sejmie 201 mandatów poselskich¹³⁸. Po wyborach AWS zdecydowała się na utworzenie wraz z UW (uzyskała ona w wyborach poparcie 13,37% głosujących, co dało jej w sumie 60 mandatów poselskich) wspólnej koalicji rządowej, dysponującej w Sejmie bezwzględną większością. Najsilniejszym i jedynym liczącym się ugrupowaniem opozycyjnym został SLD, który (po zebraniu 27,13% głosów wyborców) wprowadził do składu Sejmu 164 posłów.

¹³⁷ Należy przy tym podkreślić, że po raz kolejny nastąpił także wyraźny spadek liczby komitetów wyborczych, które zgłosiły swoje listy kandydatów w wyborach do parlamentu. W 1991 r. było ich 111, w 1993 r. – 35, natomiast w wyborach z 1997 r. uczestniczyło już tylko 21 komitetów wyborczych. Zob. R. Chruściak, *System wyborczy...*, s. 195.

¹³⁸ Jeszcze bardziej znaczący sukces AWS odniosła w wyborach do Senatu, wprowadzając do tej izby łącznie 51 senatorów. Analizy wyników wyborów parlamentarnych z 1997 r. (w porównaniu z rezultatami wyborów przeprowadzonych w latach 1991 i 1993) dokonuje S. Gebethner, *Stabilność i dynamika zmian w polskim elektoracie w latach 1991–1997*, (w:) *Wybory parlamentarne 1997. System partyjny, postawy polityczne, zachowania wyborcze*, pod red. R. Markowskiego, Warszawa 1999, s. 233 i nast.

Był to bez wątpienia poważny sukces tej formacji, gdyż SLD wywalczył w sumie znacznie więcej mandatów poselskich niż uczyniły to łącznie wszystkie ugrupowania opozycyjne w Sejmie II kadencji. Poza SLD, rolę opozycji parlamentarnej po wyborach z 1997 r. miały spełniać jeszcze dwa ugrupowania polityczne. Pierwszym z nich było PSL, które w porównaniu z poprzednimi wyborami parlamentarnymi zanotowało ogromny spadek poparcia wyborców (tym razem zaledwie 7,31% głosów) i wprowadziło do Sejmu jedynie 27 posłów. Jeszcze skromniejszą reprezentację w tej izbie (tylko 6 mandatów poselskich) uzyskał opozycyjny Ruch Odbudowy Polski (ROP), który nieznacznie przekroczył próg wyborczy (zdobywając 5,56% głosów), przewidziany przez ordynację dla komitetów wyborczych poszczególnych partii politycznych¹³⁹.

Sukces wyborczy AWS w 1997 r. stał się możliwy przede wszystkim dzięki temu, że w ramach tej szerokiej koalicji (utworzonej w czerwcu 1996 r. i skupionej faktycznie wokół NSZZ „Solidarność” oraz jej przewodniczącego M. Krzaklewskiego) udało się zintegrować ok. 50 partii i organizacji centroprawicowych¹⁴⁰. Nie było to bynajmniej łatwe zadanie, bowiem wcześniejsze (z okresu przed wyborami parlamentarnymi z 1993 r.) tzw. „wojny na górze” w obozie solidarnościowym, jak również daleko idące „rozdrobienie i wzajemne kłótnie na tle personalnych konfliktów między wyrastającymi z tego pnia różnymi partiami doprowadziły do klęski wyborczej w 1993 roku i wyeliminowania większości z tych partii z Sejmu”¹⁴¹. Tak więc Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna”, NSZZ „Solidarność”, PC, KdR oraz KLD, które otrzymały wówczas łącznie 20,33% ważnie oddanych głosów, nie uzyskały żadnego mandatu poselskiego¹⁴². Tym razem, już jako partnerzy szerokiej koalicji wyborczej AWS, wprowadziły swoich reprezentantów do Sejmu wszystkie większe partie postsolidarnościowe (m.in. PC i ZChN). Ukształtowany po wyborach przez te ugrupowania Klub Parlamentarny AWS (liczący wówczas 201 posłów) podlegał jednak podczas kadencji parlamentu stałej dekompozycji i przed następnymi wyborami parlamentarnymi składał się już tylko ze 134 posłów¹⁴³.

Na bazie koalicji AWS–UW doszło do utworzenia wspólnego rządu, na czele którego nie stanął jednak ostatecznie lider zwycięskiego ugrupowania (M. Krza-

139 Progu 5% nie zdołała przekroczyć UP, posiadająca w Sejmie II kadencji własny klub parlamentarny, zdobywając w sumie tylko 4,74% głosów. Należy tu jeszcze dodać, że w opozycji wobec koalicji AWS–UW znalazły się ponadto w połowie 1998 r. dwa kółka poselskie, które wyodrębniły się ze składu AWS wskutek podziałów politycznych w ramach tego klubu. Były to: Koło Parlamentarne KPN – Ojczyzna (6 posłów) oraz Koło Poselskie – Nasze Koło (7 posłów).

140 AWS nie przystąpił jednak do wyborów w charakterze ugrupowania koalicyjnego, lecz jako komitet wyborczy grupy obywateli.

141 S. Gebethner, *Partie i ich koalicje...*, s. 25.

142 Por. S. Gebethner, *Stabilność i dynamika...*, s. 239.

143 Z jego szeregów wyodrębniły się m.in. dwa kluby (liczące pod koniec kadencji po 18 posłów): Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Klub Parlamentarny Stronnictwa Konserwatywno–Ludowego (SKL). Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. III kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (20 października 1997 r. – 18 października 2001 r.)*, Warszawa 2002, s. 12.

klewski), co jest zwykle regułą w klasycznych systemach rządów parlamentarnych, lecz mało jeszcze wtedy znany polityk AWS – J. Buzek. Dopiero po długotrwałych sporach i konsultacjach nastąpiła obsada poszczególnych stanowisk w tym rządzie, które objęło 16 polityków desygnowanych przez AWS (włącznie z Prezesem Rady Ministrów) oraz 6 ministrów reprezentujących UW¹⁴⁴. Wotum zaufania temu rządowi udzielone zostało przez Sejm w dniu 11 listopada 1997 r.: za jego powołaniem opowiedziało się 260 posłów, przeciw było 173, zaś 2 posłów wstrzymało się od głosu. Za przyjęciem wniosku o udzielenie wotum zaufania gabinetowi J. Buzka opowiedzieli się więc zgodnie prawie wszyscy posłowie koalicji AWS–UW, ale tak daleko idąca zbieżność stanowisk między koalicjantami już wkrótce była wręcz niemożliwa do osiągnięcia. Trwałym zjawiskiem stały się bowiem spory i kontrowersje wewnątrz koalicji rządowej, a zwłaszcza wzajemne zarzuty polityków ugrupowań koalicyjnych dotyczące m.in. głosowań w parlamencie przeciwko niektórym inicjatywom rządowym, zaskakiwania się projektami ustaw i różnymi koncepcjami programowymi, jak również nieuzgodnionych decyzji personalnych oraz wchodzenia w taktyczne sojusze z innymi ugrupowaniami, także reprezentującymi opozycję polityczną w parlamencie¹⁴⁵. Tego rodzaju taktyczne sojusze ugrupowań koalicji rządowej z opozycją nie kształtowały się jednak zbyt często, bowiem podczas rządów koalicji AWS–UW uwidoczniły się w Sejmie bardzo wyraźnie dążenia do ograniczania faktycznej roli opozycji parlamentarnej.

Dążenia te nie wynikały z faktu osłabienia siły ugrupowań opozycyjnych, bowiem po wyborach parlamentarnych w 1997 r. relacje liczbowe między większością a opozycją parlamentarną były dużo mniejsze, aniżeli miało to miejsce w Sejmie poprzedniej kadencji. Posłowie reprezentujący ugrupowania znajdujące się w opozycji wobec rządu i wspierających go sił politycznych stanowili na początku III kadencji Sejmu 42,18% ogólnej liczby posłów, gdy tymczasem bezpośrednio po wyborach z 1993 r. (czyli jeszcze bez UP, która dopiero rok później zasilila szeregi opozycji) odsetek posłów wywodzących się z partii opozycyjnych nie przekraczał 25% składu Sejmu. Nie oznacza to jednak wcale, że opozycja parlamentarna uzyskała dzięki temu relatywnie większe, niż w latach 1993–1997, możliwości wywierania skutecznego wpływu na funkcjonowanie Sejmu i jego organów, jak również uczestnictwa w realizacji podstawowych funkcji parlamentu (ustawodawczej oraz kontrolnej). W rzeczywistości bowiem, już w pierwszych miesiącach funkcjonowania nowego układu politycznego w Sejmie, charakteryzującego się dominacją większościowej koalicji AWS–UW, faktyczna rola opozycji parlamentarnej została wyraźnie ograniczona, o czym świadczyło co najmniej kilka okoliczności.

144 Zob. J. Marszałek-Kawa, D. Kawa, *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997 – 18 X 2001)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006, s. 193 i nast.; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 182 i nast.

145 Por. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 51 i nast.

Przed wszystkim wkrótce po wyborach doszło, z inicjatywy nowej koalicji rządzącej, do daleko idącej nowelizacji regulaminu Sejmu¹⁴⁶, która w przypadku niektórych nowych uregulowań prawnych nie była zbyt korzystna dla sejmowej opozycji. Mam tu głównie na myśli istotne rozszerzenie zakresu uprawnień Marszałka Sejmu (wywodzącego się przecież z większości parlamentarnej) przy jednoczesnym pomniejszeniu rangi Prezydium Sejmu oraz pozbawienie stałych komisji sejmowych prawa uczestnictwa w tzw. przesłuchaniach poszczególnych kandydatów na członków rządu przy ich powoływaniu do składu Rady Ministrów. Kolejnym przykładem potwierdzającym powyższe spostrzeżenie może być również to, że podczas obsadzania stanowisk w gremiach kierowniczych Sejmu oraz jego organów (Prezydium Sejmu i prezydium komisji sejmowych), oba ugrupowania większości parlamentarnej starały się maksymalnie ograniczać reprezentację opozycji¹⁴⁷. Znamiennym wydarzeniem był też fakt, że przy uzupełnianiu na posiedzeniach Sejmu składu Trybunału Konstytucyjnego oraz powoływaniu nowych członków Trybunału Stanu, rządząca koalicja bardzo skutecznie eliminowała kandydatów zgłaszanych do składu tych organów przez ugrupowania opozycji parlamentarnej. W konsekwencji żaden z kandydatów zgłoszonych przez SLD nie znalazł się wówczas w składzie Trybunału Stanu¹⁴⁸.

Dążenie do marginalizacji roli opozycji parlamentarnej cechowało praktycznie cały okres rządów koalicji AWS–UW¹⁴⁹. Koalicja ta funkcjonowała przy tym w praktyce nie bez trudności, o czym już wcześniej wspominałem, gdyż w jej ramach dochodziło wielokrotnie, podobnie zresztą jak podczas rządów poprzedniej koalicji SLD–PSL, do różnicy poglądów i poważnych sporów pomiędzy koalicjantami, co prowadziło za każdym razem do osłabienia zwartości istniejącego układu koalicyjnego. Poza tym ostre podziały i rozłamy występowały także w samej AWS, gdzie ukształtowała się nawet „wewnętrzna opozycja”, negująca coraz częściej określone decyzje i działania kierownictwa tego ugrupowania (jako przykład może służyć sprzeciw części polityków AWS wobec wysunięcia kandydatury M. Krzaklewskiego w wyborach prezydenckich w 2000 r.)¹⁵⁰ oraz głosująca niejednokrotnie na posiedzeniach plenarnych Sejmu przeciwko koalicyjnym projektom ustawodaw-

146 Uchwała Sejmu z dnia 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 80, poz. 779). O zmianach wprowadzonych do treści regulaminu sejmowego w 1997 r. zob. M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 9 i nast.

147 Do problematyki udziału opozycji parlamentarnej w procedurze obsadzania stanowisk kierowniczych w organach Sejmu powrócę w treści rozdziału IV tego opracowania.

148 Przy powoływaniu składu Trybunału Stanu po wyborach parlamentarnych z 1993 r. ugrupowania ówczesnej większości parlamentarnej (SLD i PSL) uwzględniały również kandydatury zgłoszone przez partie opozycyjne.

149 Na przykłady takich działań rządzącej koalicji wskazywał K. Działocha podczas XL Ogólnopolskiej Konferencji Katedr Prawa Konstytucyjnego w Kazimierzu Dolnym nad Wisłą (4–6 czerwiec 1998 r.). Zob. *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998, s. 168.

150 Por. A.K. Piasecki, *Wybory parlamentarne...*, s. 246 i nast.

czym. Ten stan rzeczy sprzyjał w określonych okolicznościach opozycji sejmowej, bowiem rządząca koalicja była niekiedy zmuszona do poszukiwania kompromisów z ugrupowaniami opozycyjnymi (zarówno z SLD, jak też z PSL), chcąc przeforsować określone inicjatywy ustawodawcze czy też doprowadzić do odrzucenia weta Prezydenta RP. Ostatecznie, wskutek nasilających się coraz bardziej konfliktów między AWS i UW, w czerwcu 2000 r. doszło do rozpadu tej koalicji¹⁵¹. Od momentu wyjścia UW z koalicji aż do końca kadencji parlamentu, rząd J. Buzka funkcjonował już jako typowy gabinet mniejszościowy. Mimo to, ugrupowania opozycji parlamentarnej nie miały wówczas realnych możliwości spowodowania upadku tego rządu, gdyż w praktyce UW (nie będąc już formalnie w koalicji rządowej) wspierała prawie zawsze gabinet J. Buzka oraz jego politykę podczas najważniejszych głosowań w Sejmie. Stąd też, składane kilkakrotnie w tamtym okresie przez posłów opozycji wnioski o uchwalenie wotum nieufności wobec niektórych ministrów mniejszościowego rządu, nie miały faktycznie szans na ich realizację.

5. Zmiany w prawie wyborczym z 2001 r. a wyniki wyborów do Sejmu i jego struktura polityczna w latach 2001–2005

Kolejne wybory parlamentarne w 2001 r. miały być przeprowadzone już na podstawie nowych ordynacji wyborczych, które należało uchwalić z dwóch zasadniczych powodów: konieczności dostosowania przepisów prawa wyborczego do założeń przyjętych w nowej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., a także potrzeby ustalenia nowego podziału na okręgi w wyborach do Sejmu oraz wypracowania nowego systemu wyborczego do Senatu, jako konsekwencji wprowadzenia z dniem 1 stycznia 1999 r. radykalnych zmian w podziale terytorialnym kraju (przede wszystkim zmniejszenia z 49 do 16 liczby jednostek podziału szczebla wojewódzkiego). Ostatecznie jednak 12 kwietnia 2001 r. uchwalona została przez Sejm jedna, wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP¹⁵², kształtująca obowiązujący do dnia dzisiejszego system wyborczy do obu izb parlamentu¹⁵³.

Przyjęcie tej ordynacji wyborczej było niewątpliwie wyrazem ukształtowanego już podczas prac nad ustawą ponadkoalicyjnego kompromisu między kilkoma ugrupowaniami parlamentarnymi, bowiem uchwalona ona została głosami zarówno wyraźnie osłabionej AWS (wiosną 2001 r. AWS liczyła już tylko 157 posłów, czyli prawie o ¼ mniej aniżeli na początku kadencji parlamentu), jak też UW, PSL oraz niewielkich kół parlamentarnych, powstałych głównie w wyniku rozłamów

151 Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 261 i nast.

152 Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499).

153 Zob. A. Zukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 58 i nast.

w AWS¹⁵⁴. Swój sprzeciw wobec założeń nowej ordynacji wyrazili jedynie posłowie z opozycyjnego klubu parlamentarnego SLD. Niektóre rozwiązania przewidziane w treści ustawy wyborczej wymierzone były bowiem bardzo wyraźnie w SLD, którego notowania w sondażach przedwyborczych wskazywały dobitnie, że ugrupowanie to (a właściwie uformowana już koalicja SLD–UP) może zdobyć, gdyby obowiązywały nadal zasady poprzedniej ordynacji wyborczej z 1993 r., nawet bezwzględna większość mandatów poselskich w nowym Sejmie¹⁵⁵. W ten sposób wprowadzono istotnie zmieniony system wyborczy do parlamentu, którego zasadniczym celem było zapewnienie znacznie większej reprezentatywności izby poselskiej, ale zarazem nowe rozwiązania ustawowe zwiększały poważnie ryzyko wyłonienia Sejmu niezdolnego do utworzenia stabilnej większości rządowej i powołania na jej podstawie skutecznej w swoich działaniach egzekutywy¹⁵⁶.

Najdalej idącą zmianą wprowadzoną w nowej ordynacji wyborczej było przyjęcie innej niż dotychczas metody liczenia głosów i podziału mandatów poselskich. System d'Hondta, preferujący wyraźnie najsilniejsze ugrupowania polityczne, zastąpiony został korzystniejszą dla małych i średnich ugrupowań oraz bardziej sprawiedliwą, w sensie arytmetycznym, metodą Sainte–Laguë¹⁵⁷. Zasadnicza różnica pomiędzy metodą d'Hondta a ustanowioną w art. 166 ust. 1 ordynacji wyborczej z 2001 r. metodą Sainte–Laguë sprowadza się do tego, że w pierwszej z tych metod stosuje się dzielniki będące kolejnymi liczbami naturalnymi, poczynając od 1, natomiast w drugiej metodzie rozpoczyna się dzielenie od dzielnika 1,4 i dalej przez kolejne liczby nieparzyste¹⁵⁸. Dalsze czynności związane z liczeniem głosów są już w przypadku obu tych metod identyczne i zmierzają do tego, aby z otrzymanych ilorazów dało się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba

154 O okolicznościach przygotowania i uchwalenia nowej ordynacji zob. m.in. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. XV i nast.; K. Skotnicki, *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 73 i nast.

155 W tej sytuacji decydującym czynnikiem była faktycznie „obawa przed przygniatającym zwycięstwem SLD w kolejnych wyborach. Zmobilizowała ona ugrupowania prawicowe do podjęcia działań na rzecz przyjęcia ordynacji korzystniejszej dla partii słabszych (za które można było uznać wszystkie prócz SLD). Odrzucając głosy wskazujące na potrzebę stabilizowania systemu wyborczego i niedokonywania zmian podporządkowanych bieżącym interesom partyjnym, Sejm przyjął 12 kwietnia 2001 r. kolejną ordynację, która – w zamierzeniu – miała ograniczyć rozmiar zwycięstwa najsilniejszego ugrupowania i zapewnić wyższą reprezentatywność systemu wyborczego” (A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego...*, s. 68).

156 Por. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP...*, s. 51.

157 Należałoby w tym miejscu przypomnieć, że metoda Sainte–Laguë miała już jednorazowe zastosowanie w wyborach parlamentarnych w Polsce. Została ona wprowadzona przez przepisy ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 28 czerwca 1991 r. i była wykorzystywana podczas wyborów sejmowych z 1991 r., ale tylko przy podziale mandatów z ogólnopolskich list kandydatów na posłów.

158 Jest to w rzeczywistości tzw. zmodyfikowana metoda Sainte–Laguë, bowiem system ten w tradycyjnej postaci polega na tym, że dzielnikami są kolejne liczby nieparzyste (wobec tego pierwszym dzielnikiem jest liczba 1). Wersja zmodyfikowana znajduje zastosowanie w państwach skandynawskich, m.in. w wyborach do szwedzkiego Riksdagu oraz norweskiego Stortingu, eliminując z rywalizacji wyborczej ugrupowania zdecydowanie najsłabsze i tym samym zapobiegając nadmiernej fragmentaryzacji politycznego składu parlamentów. Por. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 46 i nast.

mandatów, które mają być rozdzielone między uprawnione listy kandydatów. Każdej liście kandydatów przyznaje się wówczas tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Bez wątplenia, przyjęty w 2001 r. system Sainte–Laguë miał sprzyjać realizacji idei bardziej sprawiedliwego, aniżeli jest to możliwe przy wykorzystaniu metody d'Hondta, rozdziału mandatów poselskich między poszczególne komitety wyborcze, ale należy pamiętać, że o tym przesądza nie tylko wybór określonej metody liczenia głosów, ale także zastosowanie klauzul zaporowych oraz ukształtowana struktura okręgów wyborczych.

Kolejną istotną zmianą w prawie wyborczym do Sejmu było zrezygnowanie z instytucji list ogólnopolskich, a więc od tej pory wszyscy posłowie mieli być wybierani wyłącznie w okręgach wyborczych. Likwidacja tych list oznaczała pozbawienie określonych preferencji dla najsilniejszych ugrupowań politycznych, bowiem w podziale mandatów ze zgłaszanych list ogólnopolskich mogły uczestniczyć jedynie te ugrupowania, które uzyskały w skali kraju co najmniej 7% głosów¹⁵⁹. Nie ulega natomiast wątpliwości, że przyjęcie zasady wyłaniania posłów jedynie z okręgowych list wyborczych stworzyło bardziej korzystne warunki dla słabszych ugrupowań (uzyskujących w skali kraju poparcie w granicach 5–7%), mogących teraz uczestniczyć w podziale mandatów poselskich zarezerwowanych dotąd dla ogólnopolskich list kandydatów.

Nie mniej istotne znaczenie miało przyjęcie w nowej ordynacji wyborczej zmienionych reguł tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu. Z jednej strony zmniejszono z 52 do 41 ogólną liczbę okręgów wyborczych, z drugiej zaś (w następstwie likwidacji instytucji list ogólnopolskich) zwiększono liczbę posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych. W tym zakresie przyjęta została jednocześnie generalna zasada, że w każdym okręgu wyborczym „wybiera się co najmniej 7 posłów” (art. 136 ust. 2)¹⁶⁰. Mimo wprowadzenia nowego podziału kraju na okręgi wyborcze, nie zlikwidowano jednak zbyt dużego zróżnicowania wielkości poszczególnych okręgów, wobec czego pozostała nadal aktualna wątpliwość co do pełnej zgodności tego podziału z konstytucyjną zasadą równości wyborów¹⁶¹.

W wyniku zmniejszenia liczby województw powstała też konieczność ukształtowania nowego podziału na okręgi w wyborach do Senatu. Ordynacja

159 Można więc przyjąć, że zniesienie instytucji list ogólnopolskich było wymierzone w uzyskujący najwyższe notowania w sondażach przedwyborczych SLD. Por. K. Skotnicki, *Ogólna charakterystyka...*, s. 83.

160 W wyniku dokonanej podziału kraju na okręgi wyborcze, w najmniejszych okręgach miało być wybieranych po 7 posłów, natomiast w największym okręgu (obejmującym obszar powiatu warszawskiego) – 19 posłów.

161 Śluszna jest w związku z tym uwaga, że konstytucyjna zasada równości wyborów „zakazuje nadmiernego różnicowania liczby mieszkańców w okręgach i liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi” (K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 122).

wyborcza z 2001 r. przyjęła w tym zakresie zasadę, że okręg wyborczy obejmuje obszar województwa lub jego części, a w każdym okręgu wybiera się od 2 do 4 senatorów (art. 191 ust. 2 i 3). W treści tej ordynacji przesądzono również (art. 192 ust. 1), ilu senatorów będzie wybieranych w poszczególnych województwach (od 3 w lubuskim, opolskim, podlaskim i świętokrzyskim do 13 w śląskim i mazowieckim). W wyborach do izby drugiej parlamentu nie zostały więc ustanowione okręgi jednomandatowe, mimo pojawiających się często tego rodzaju propozycji, zarówno w doktrynie¹⁶², jak też w wypowiedziach wielu polityków (włącznie z byłym Prezydentem RP A. Kwaśniewskim). Ustawodawca zdecydował się bowiem ostatecznie na pozostawienie okręgów wielomandatowych, co uznać można za rozwiązanie sprzyjające także mniejszym ugrupowaniom politycznym, mającym wtedy niewątpliwie dużo większe szanse uzyskania nawet kilku mandatów senatorskich.

Ordynacja wyborcza z 2001 r. dokonała jeszcze szeregu zmian w zakresie finansowania kampanii wyborczej, utrzymując przy tym, wprowadzone jeszcze przez ordynację wyborczą do Sejmu z 1993 r., dotacje podmiotowe dla komitetów wyborczych za każdy uzyskany mandat posła lub senatora¹⁶³. Szczególne znaczenie, przede wszystkim dla ugrupowań politycznych odnoszących znaczące sukcesy w wyborach parlamentarnych, miała także przeprowadzona przez art. 238 ordynacji wyborczej nowelizacja przepisów obowiązującej ustawy o partiach politycznych, w wyniku której wprowadzone zostało finansowanie partii i ugrupowań politycznych z budżetu państwa w postaci tzw. subwencji na cele statutowe¹⁶⁴. W art. 28 ust. 1 tej ustawy przyjęto zasadę, że partii politycznej przysługiwać będzie przez okres pełnej kadencji Sejmu prawo do otrzymywania na działalność statutową subwencji ze środków budżetu państwa, jeżeli w ostatnich wyborach do Sejmu: 1) samodzielnie tworzyła ona komitet wyborczy i uzyskała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów, 2) wchodziła w skład koalicji wyborczej, która zebrała w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów. W przypadku koalicji wyborczej partii politycznych, subwencja ma być dzielona na rzecz partii wchodzących w jej skład w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą (art. 28 ust. 2). Z kolei wysokość rocznej subwencji dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana będzie proporcjonalnie do liczby głosów ważnych, oddanych na okręgowe listy kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej (art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych).

162 Zob. m.in. Z. Jarosz, *Systemy wyborcze do Sejmu i Senatu w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, pod red. A. Sylwestrzaka, Olsztyn 2003, s. 62 i nast.

163 Przewidywał ją przepis art. 128 ust. 1 ordynacji z 2001 r., stwierdzając, że: „Partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a także komitetowi wyborczemu wyborców przysługują prawo do dotacji z budżetu państwa, zwanej dalej „dotacją podmiotową”, za każdy mandat posła i senatora”.

164 Por. K. Skotnicki, *Ogólna charakterystyka...*, s. 86 i nast.

W nowej ordynacji wyborczej nie przewidziano już istotnego przywileju dla znaczących partii politycznych, jakim było bez wątpienia (wprowadzone przez ordynację wyborczą do Sejmu z 1993 r.) zwolnienie z obowiązku uzyskiwania poparcia wyborców przy zgłaszaniu list okręgowych przez komitety wyborcze tych partii politycznych (lub ich koalicji), które po poprzednich wyborach utworzyły w Sejmie własny klub poselski. Podniesiono natomiast z 3000 do 5000 wymaganą liczbę podpisów wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym przy zgłaszaniu okręgowych list kandydatów na posłów (art. 142 ust. 1), co nie jest rozwiązaniem korzystnym dla niewielkich i mniej znanych partii politycznych, które cieszą się zawsze ograniczonym poparciem społecznym. Uwagę tę można odnieść także do klauzul zaporowych, albowiem ustawa wyborcza z 2001 r. utrzymała 5% próg wyborczy dla partii politycznych oraz 8% próg wyborczy dla koalicji partyjnych. Rozwiązanie to zapobiega rozdrobnieniu politycznemu parlamentu, ale na pewno nie sprzyja zwiększeniu legitymizacji Sejmu i wyłonionego przez ugrupowania większości sejmowej rządu.

W okresie poprzedzającym wybory parlamentarne z 2001 r., nastąpiły widoczne zmiany na scenie politycznej RP, które miały później wpływ na ostateczny wynik tych wyborów. Przede wszystkim, nastąpiła daleko idąca dezintegracja AWS, do czego przyczynił się m.in. niespodziewanie słaby rezultat osiągnięty przez lidera tej formacji (M. Krzaklewskiego) w wyborach prezydenckich z 2000 r. AWS, jako koalicja wielu ugrupowań, z coraz większym trudem (zwłaszcza po wycofaniu się UW ze wspólnej koalicji rządowej) wypracowywała wewnętrzne kompromisy niezbędne do skutecznego rządzenia¹⁶⁵. Po odejściu w pierwszej połowie 2001 r. części polityków AWS do nowych ugrupowań politycznych, koalicja ta zostaje przekształcona w Akcję Wyborczą Solidarność Prawicy (AWSP), na czele której stanął premier J. Buzek. Proces dezintegracji dotknął także UW, którą opuścił D. Tusk oraz popierający go członkowie dawnego KLD. W tym samym okresie (poczynając od stycznia 2001 r) pojawiają się nowe ugrupowania centroprawicowe: Platforma Obywatelska (PO), Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Liga Polskich Rodzin (LPR), które – jak się wkrótce okazało – miały odegrać znaczącą rolę w nadchodzących wyborach parlamentarnych¹⁶⁶. Przed wyborami zaznaczył się też dostrzegalny wzrost poparcia dla Samoobrony RP, która stała się tym samym drugim (obok PSL), liczącym się ugrupowaniem reprezentującym elektorat wiejski.

Wybory parlamentarne z dnia 23 września 2001 r. zakończyły się zdecydowanym zwycięstwem koalicji SLD–UP, która z poparciem 41,04% głosów wyborców wywalczyła w sumie 216 mandatów poselskich¹⁶⁷. Nie ulega przy tym wątpliwości,

165 Por. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 63 i nast.

166 Zob. A.K. Piasecki, *Wybory parlamentarne...*, s. 84 i nast.

167 Sukces koalicji SLD–UP przybrał dużo większe rozmiary w wyborach do Senatu, gdzie wywalczyła ona aż 75 mandatów senatorskich. Pozostałe mandaty w tej izbie przypadły: Blokowi Senat 2001 (15), PSL (4), LPR (2), Mniejszości Niemieckiej (2) oraz komitetom kandydatów niezależnych (2).

że gdyby wybory te odbyły się na podstawie starej ordynacji wyborczej z 1993 r., z zastosowaniem systemu d'Hondta, koalicja SLD-UP mogłaby zdobyć znacznie więcej mandatów i dysponować w Sejmie nawet bezwzględną większością. Osiągnięty wynik wyborów uniemożliwiał jednak powołanie większościowego rządu, wobec czego SLD-UP utworzyły koalicję rządową z PSL, która uzyskała poparcie 8,98% wyborców i wywalczyła 42 mandaty poselskie. Na czele nowego rządu stanął L. Miller (SLD), zaś w jego składzie znalazło się 9 ministrów z SLD, 1 z UP, 2 z PSL i 2 bezpartyjnych¹⁶⁸. Sejm udzielił wotum zaufania gabinetowi L. Millera w dniu 26 października 2001 r., przy czym za przyjęciem wniosku w tej sprawie głosowało 306 posłów, przeciw było 140, zaś 1 poseł wstrzymał się od głosu.

Poza trzema partiami koalicji, w składzie Sejmu znalazło się kilka innych ugrupowań politycznych, które od początku nowej kadencji zajęły, mniej lub bardziej zdecydowanie, opozycyjną postawę wobec koalicyjnego rządu SLD-UP-PSL. Były to: PO (12,68% głosów i 65 mandatów), Samoobrona RP (10,2% głosów oraz 53 mandaty), PiS (9,5% głosów oraz 44 mandaty) oraz LPR (7,87% głosów i 38 posłów)¹⁶⁹. W porównaniu z poprzednimi wyborami parlamentarnymi z 1997 r., liczba partii politycznych, które zdołały zapewnić sobie reprezentację w Sejmie, zwiększyła się więc z 5 do 7. Nie była to jednak konsekwencja zmiany systemu ustalania wyników wyborów z metody d'Hondta na metodę Sainte-Laguë, bowiem także przy zastosowaniu dotychczasowego systemu liczenia głosów te same ugrupowania weszłyby do parlamentu¹⁷⁰. Do Sejmu nie wprowadziły natomiast swoich przedstawicieli oba ugrupowania sprawujące rządy w III kadencji Sejmu, gdyż AWSP (5,6% głosów) nie przekroczyła progu wyborczego przewidzianego dla koalicji partyjnych, zaś UW poparło zaledwie 3,1% wyborców¹⁷¹.

Bezpośrednio po wyborach parlamentarnych z 2001 r., układ sił politycznych w Sejmie pomiędzy większością a opozycją parlamentarną, był pod względem liczbowym zbliżony do wzajemnych relacji, jakie ukształtowały się między koalicją rządową a partiami tworzącymi opozycję na początku poprzedniej kadencji parlamentu. W rzeczywistości przewaga większości koalicyjnej nawet zmniejszyła się nieznacznie, gdyż w momencie utworzenia rządu L. Millera posłowie reprezentujący te ugrupowania, które znalazły się w opozycji wobec tego gabinetu, stanowili 43,48% składu Sejmu, gdy po wyborach z 1997 r. ich udział w ogólnej liczbie

168 Zob. B. Michalak, M. Winclawska, *Rząd Leszka Millera (19 X 2001 – 2 V 2004)*, (w:) *Rządy koalicyjne...*, s. 223 i nast.

169 Ponadto do Sejmu wybranych zostało, podobnie jak w poprzedniej kadencji, dwóch posłów Mniejszości Niemieckiej.

170 Powstaje jedynie pytanie, czy zdołałaby to uczynić UP, gdyby zgłosiła w wyborach do Sejmu własne listy kandydatów i nie brała udziału w koalicji wyborczej z SLD.

171 Zdobywając ponad 3% głosów, UW skorzystała jednak z przewidzianej w art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych subwencji z budżetu państwa na prowadzenie działalności statutowej, co ułatwiło jej pozostanie na scenie politycznej i występowanie w roli opozycji pozaparlamentarnej.

posłów wynosił 42,18%. Nie oznaczało to jednak w żadnym przypadku jednoczesnego wzrostu siły oraz efektywności działań opozycji parlamentarnej. Wydaje się, że przesądziły o tym dwa zasadnicze czynniki: dużo większe niż w poprzedniej kadencji Sejmu rozbieżności polityczne i różnicowanie form działania stosowanych przez ugrupowania opozycji parlamentarnej oraz radykalna zmiana postawy SLD wobec reprezentowanych w Sejmie partii opozycyjnych – w porównaniu z czteroletnim okresem rządów koalicji SLD-PSL w latach 1993–1997¹⁷².

Daleko idące różnice programowe między poszczególnymi partiami opozycji sejmowej to niewątpliwie jedna z najbardziej widocznych cech struktury politycznej Sejmu minionej kadencji. Z tego względu niemożliwe było z reguły wypracowywanie przez nie wspólnego stanowiska w wielu sprawach, co w sumie zmniejszało skuteczność poczynań całej opozycji parlamentarnej. Jednocześnie od początku IV kadencji Sejmu zaznaczyło się nader wyraźne zróżnicowanie metod prowadzenia działalności opozycyjnej przez każde z ugrupowań mniejszości sejmowej.

Niektóre kluby opozycyjne w Sejmie (zwłaszcza Klub Parlamentarny Samoobrony RP) zaczęły coraz częściej wykorzystywać niekonwencjonalne formy obstrukcji parlamentarnej, jak zakłócanie przebiegu debat plenarnych, okupowanie mównicy sejmowej, zgłaszanie bezsensownej liczby poprawek do projektów ustaw, wykorzystywanie nietypowej aparatury nagłaśniającej¹⁷³. Stosowanie tych, jak również innych form obstrukcji, powodowało zawsze pewną dezorganizację prac parlamentu, wobec czego w takich sytuacjach Marszałek Sejmu zmuszony był do sięgania po przysługujące mu regulaminowe środki dyscyplinowania posłów.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w działaniach większości ugrupowań opozycyjnych podczas poprzedniej kadencji parlamentu dominowały z reguły postawy konstruktywne lub co najwyżej takie, które dopuszczone zostały przez postanowienia regulaminu Sejmu. Poza tym, nie można pominąć faktu, że w wielu wypadkach wypełnianie funkcji przez opozycję parlamentarną utrudniała w znacznym stopniu postawa Samoobrony, której nie zawsze dało się jednoznacznie zakwalifikować. Posłowie klubu parlamentarnego tej partii wspierali bowiem niejednokrotnie w głosowaniach koalicję SLD-UP-PSL lub też celowo zaniżali frekwencję na posiedzeniach plenarnych izby (poprzez rezygnację z udziału w obradach), ułatwiając w ten sposób przyjmowanie projektów większości rządowej. Już na początku kadencji, posłowie Klubu Parlamentarnego Samoobrony RP, prawdopodobnie w wyniku „cichego porozumienia” z koalicją rządową, poparli w Sejmie

172 W tamtej kadencji rządząca koalicja SLD-PSL stwarzała klubom mniejszości sejmowej znaczne możliwości prowadzenia działalności opozycyjnej. Por. S. Bożyk, *Rzeczpospolita Polska*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 37.

173 Lider Samoobrony RP już w jednym z pierwszych wystąpień sejmowych stwierdził, że w parlamencie „skończył się Wersal” i następnie zapowiedział, że ta była przez to ugrupowanie konsekwentnie realizowana. Por. A.K. Piasecki, *Wybory parlamentarne...*, s. 104.

wniosek o udzielenie wotum zaufania dla nowego rządu, otrzymując w zamian fotel wicemarszałka Sejmu dla lidera swego ugrupowania¹⁷⁴.

Należałoby wreszcie udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego SLD po uformowaniu jesienią 2001 r. stabilnej większości rządowej, zaczął stosować wobec ugrupowań opozycji parlamentarnej stanowczą postawę i nie powrócił już do pozytywnych doświadczeń w tym zakresie z okresu rządów poprzedniej koalicji większościowej z udziałem SLD. Wydaje się, że zdecydowały o tym przede wszystkim zupełnie odmienne warunki, w porównaniu z tymi, w jakich rządząca koalicja SLD-PSL funkcjonowała w latach 1993–1997. Wówczas SLD współtworzył rząd z bardzo silnym partnerem koalicyjnym (klub parlamentarny PSL liczył 132 posłów, czyli tylko o 39 mniej niż SLD), co wymagało zawsze ustalania wspólnej strategii w zakresie stosunków z opozycją sejmową. Z kolei, po ostatnich wyborach SLD, dominując wyraźnie nad dwoma pozostałymi partnerami koalicyjnymi (200 posłów SLD, 16 – UP, 42 – PSL), realizował *de facto* od samego początku własną koncepcję kontaktów z partiami opozycyjnymi. Nie mniej istotne było również to, że w latach 1993–1997 rządząca koalicja SLD-PSL miała przeciwko sobie wyjątkowo słabą opozycję, która w żaden sposób nie zagrażała funkcjonującemu rządowi większości parlamentarnej. Całkowicie odmienna sytuacja powstała po wyborach do Sejmu z 2001 r., albowiem konkurentem ukształtowanej wtedy koalicji rządowej SLD-UP-PSL stała się w rzeczywistości zdecydowanie silniejsza, a przy tym o wiele bardziej zdeterminowana w swoich działaniach opozycja parlamentarna. Tym więc głównie należy tłumaczyć fakt, że większość parlamentarna skupiona wokół gabinetu L. Millera oraz popierająca jego politykę, starała się systematycznie i skutecznie ograniczać możliwości podejmowania wszelkich działań przez ugrupowania opozycyjne w parlamencie.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że już po upływie kilku miesięcy od początku poprzedniej kadencji parlamentu rządząca koalicję zaczęły osłabiać pojawiające się coraz częściej rozbieżności stanowisk, głównie pomiędzy SLD i PSL. Najpoważniejszy konflikt między tymi ugrupowaniami dotyczył losów zgłoszonego przez klub parlamentarny PSL projektu ustawy o biopaliwach, on też w decydującej mierze stał się powodem wystąpienia PSL z koalicji rządowej w marcu 2003 r., a więc po upływie niespełna półtora roku od jej utworzenia¹⁷⁵. W ten sposób doszło do wzmocnienia opozycji, zaś rząd L. Millera stał się gabinetem mniejszościowym. Dalsze istnienie tego rządu miała gwarantować w zasadzie już tylko konstytucyjna instytucja konstruktywnego wotum nieufności¹⁷⁶, bowiem zgodny wybór nowego

174 Por. A. Dudek, *Pierwsze lata...*, s. 506.

175 Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 265 i nast.

176 Przewiduje ją art. 158 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi, że: „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”.

premiera przez ugrupowania podzielonej opozycji politycznej w Sejmie był mało prawdopodobny¹⁷⁷.

Szybki spadek poparcia społecznego dla rządzącej ekipy, na co wskazywały wyraźnie sondaże opinii publicznej, doprowadził wreszcie do pojawienia się w szeregach SLD, podobnie jak miało to miejsce w poprzedniej kadencji wewnątrz AWS, „opozycji wewnętrznej” wobec urzędującego premiera, optującej za zmianą na tym stanowisku. Na bazie tej kontestacyjnej inicjatywy (wystąpiło z nią 32 posłów SLD i 1 poseł UP), doszło do powołania Socjaldemokracji Polskiej (SDPL), która w kwietniu 2004 r. stała się odrębnym klubem parlamentarnym. Tym samym doszło do poważnego osłabienia SLD, ale z drugiej strony SDPL nie stała się typowym ugrupowaniem opozycyjnym, bowiem posłowie SDPL prawie zawsze opowiadali się podczas głosowań za przyjęciem projektów rządowych. Klub parlamentarny SDPL głosował również w czerwcu 2004 r. za udzieleniem wotum zaufania koalicyjnemu rządowi M. Belki, który po rezygnacji L. Millera¹⁷⁸ stanął na czele kolejnego gabinetu mniejszościowego. Utrzymujące się stale podziały wśród ugrupowań opozycji parlamentarnej w Sejmie spowodowały jednak, że opozycyjne wnioski o uchwalenie wotum nieufności rządowi M. Belki lub poszczególnym ministrom tego rządu, nie miały realnych szans na ich przyjęcie, wobec czego i ten gabinet mniejszościowy (podobnie jak cztery lata wcześniej rząd J. Buzka) „dotrwał” do wyborów parlamentarnych¹⁷⁹.

6. Wybory parlamentarne z 2005 r. i ich wpływ na układ sił politycznych w Sejmie

W latach 2001–2005 nie doszło do zasadniczych zmian w systemie partyjnym RP, gdyż przez cały ten okres dominującą rolę wśród partii politycznych odgrywały te ugrupowania, które były wówczas reprezentowane w parlamencie. Od 2003 r. zaznaczał się jednak coraz bardziej wyraźny spadek poparcia dla SLD, przy jednoczesnym wzroście notowań dwóch ugrupowań centroprawicowych – PO i PiS, które przez całą kadencję występowały w roli zdecydowanej opozycji wobec rządów lewicy. Na krótko przed wyborami parlamentarnymi z 2005 r., inaczej niż miało to miejsce cztery lata wcześniej przed poprzednimi wyborami do Sejmu i Senatu, nie pojawiła się natomiast żadna nowa partia polityczna, mająca realne szanse na wywalczenie podczas wyborów znaczącej reprezentacji w parlamencie.

177 Rząd mógł liczyć przede wszystkim na „zycliwe stanowisko” posłów Samoobrony, którzy niejednokrotnie (nawet za cenę niewielkich korzyści dla własnego ugrupowania) wspierali jego inicjatywy podczas głosowań na posiedzeniach plenarnych Sejmu.

178 Zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią, głównie z powodu faktycznej utraty poparcia ze strony parlamentu, L. Miller złożył ostatecznie rezygnację z funkcji Prezesa Rady Ministrów 2 maja 2004 r., czyli następnego dnia po formalnym wstąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

179 Zob. G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, (w:) *Rządy koalicyjne...*, s. 257 i nast.

Podczas minionej kadencji parlamentu nastąpiły jednak daleko idące zmiany w składzie klubów parlamentarnych. Największe straty zanotował Klub Parlamentarny SLD (liczący bezpośrednio po wyborach z 2001 r. 200 posłów), gdyż w jego składzie pozostało do końca kadencji już tylko 148 posłów. Był to m.in. wynik wyodrębnienia się z jego szeregów klubu SDPL, liczącego 32 posłów. Znaczny spadek liczby posłów w trakcie kadencji miał miejsce także w kilku innych klubach parlamentarnych: Samoobrony RP (z 53 do 31 posłów), LPR (z 38 do 19 posłów), PO (z 65 do 56 posłów). Nieznacznie (z 42 do 40 posłów) zmniejszył się skład osobowy klubu PSL, natomiast tylko Klub Parlamentarny PiS zanotował wzrost liczby członków klubu z 44 do 45 posłów¹⁸⁰. Nie można przy tym również pominąć faktu, że utworzony po wyborach do Sejmu z 2001 r. Klub Parlamentarny UP (liczący wówczas 16 posłów), wskutek odejścia z klubu kilku posłów, przekształcony został na krótko przed upływem poprzedniej kadencji parlamentu w koło parlamentarne¹⁸¹. W chwili zakończenia IV kadencji Sejmu na strukturę polityczną tej izby składało się zresztą aż 8 kół poselskich (wraz z kołem UP), skupiających łącznie 50 posłów. Wcześniej wchodził oni w skład tych klubów parlamentarnych, z których w trakcie kadencji odeszła największa liczba posłów¹⁸².

W trakcie wyborów parlamentarnych z 2005 r. miała zastosowanie ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r., a więc już po raz drugi z rzędu wybory do obu izb parlamentu przeprowadzone zostały na podstawie takich samych rozwiązań ustawowych. Do treści obowiązującej ustawy wyborczej wprowadzona została w okresie poprzednich czterech lat tylko jedna poważniejsza zmiana, posiadająca w sumie duże znaczenie dla późniejszego układu sił politycznych w parlamencie. Mam tu na myśli nowelizację treści art. 166 ust. 1 pkt 1 ordynacji wyborczej, dokonaną przez Sejm w dniu 26 lipca 2002 r.¹⁸³, która w zakresie ustalania wyników wyborów przywróciła metodę d'Hondta. Metoda ta miała zastosowanie przy rozdziale mandatów poselskich między listy kandydatów podczas wyborów parlamentarnych w 1993 i 1997 r., wpływając wówczas w znacznym stopniu na stabilizację składu politycznego Sejmu¹⁸⁴. Powrót do tego systemu liczenia głosów miał więc ponownie sprzyjać najsilniejszym partiom i ugrupowaniom politycznym.

180 Dane dotyczące składu osobowego klubów parlamentarnych na koniec IV kadencji izby poselskiej zostały zaczerpnięte ze strony internetowej Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl>.

181 UP jest faktycznie jedynym ugrupowaniem, posiadającym w Sejmie IV kadencji własny klub parlamentarny, nieodgrywającym już żadnej istotnej roli w systemie partyjnym RP. Do poważnego kryzysu w tej partii doszło w kwietniu 2005 r., gdy z jej szeregów odeszła część działaczy (wraz z przewodniczącą UP I. Jarugą-Nowacką), którzy weszli w skład nowo utworzonej Unii Lewicy (UL).

182 Poza tym w dniu upływu IV kadencji Sejmu zasiadało w nim 39 posłów nie zrzeszonych.

183 Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 127, poz. 1089).

184 Metoda ta została odrzucona przez ordynację wyborczą z 2001 r. (w jej pierwotnym brzmieniu) i zastąpiona systemem Sainte-Laguë, który okazał się wyjątkowo niesprzyjający dla koalicji SLD–UP podczas poprzednich wyborów parlamentarnych.

Wybory do Sejmu przeprowadzone w dniu 25 września 2005 r. przyniosły największy sukces dwóm partiom politycznym, które już w sondażach przedwyborczych zdecydowanie wyprzedziły inne ugrupowania ubiegające się o mandaty w parlamencie. Najwięcej głosów wyborcy oddali na listy kandydatów zgłoszone przez PiS (26,99%), co dało łącznie temu ugrupowaniu 155 mandatów poselskich¹⁸⁵. Dużym poparciem ze strony elektoratu cieszyli się także kandydaci PO, którzy zebrali w skali kraju 24,14% głosów oraz 133 mandaty w Sejmie. W sumie te dwie partie polityczne uzyskały bezwzględną większość mandatów w izbie poselskiej, co stwarzało im szansę na utworzenie stabilnej koalicji rządowej. Trzecia z kolei Samoobrona RP, osiągnęła już znacznie gorszy wynik wyborczy, ale porównywalny z jej rezultatem w poprzednich wyborach parlamentarnych (obecnie 11,41% głosów oraz 56 mandatów). Najdalej idący spadek poparcia zanotował SLD (tylko 11,31% głosów), co dało temu ugrupowaniu 55 mandatów poselskich, czyli prawie czterokrotnie mniej niż podczas wyborów z 2001 r. Na takim samym poziomie, jak cztery lata wcześniej, utrzymało się poparcie dla LPR (7,97% głosów oraz 34 mandaty), nieco gorszy rezultat osiągnęło zaś PSL (6,96% głosów i 25 mandatów). Ustawowego progu wyborczego (5%) nie zdołały pokonać przede wszystkim dwa ugrupowania polityczne, które zapowiadały w trakcie prowadzonej przez siebie kampanii wyborczej osiągnięcie w tych wyborach znaczącego sukcesu: SDPL (3,89% głosów)¹⁸⁶ oraz Partia Demokratyczna–demokraci.pl (2,45% głosów)¹⁸⁷.

Należałoby też dodać, że PiS i PO odniosły ogromny sukces także w wyborach do izby drugiej parlamentu. W Senacie PiS zdobył aż 49 mandatów senatorskich, PO natomiast wywalczyła 34 mandaty. Poza tym LPR uzyskała 7 mandatów, Samoobrona – 3 mandaty, PSL – 2 mandaty, zaś po 1 mandacie wywalczyły komitety wyborcze: Kazimierza Kutza, Bogdana Borusewicz, Mariana Miłka, Macieja Płażyńskiego oraz Nowy Senat 2005. Nie można przy tym pominąć zaskakującego faktu, że w Senacie żadnego mandatu nie zdołał uzyskać SLD, który cztery lata temu (w koalicji z UP) wywalczył ich aż 75.

Zdecydowany sukces wyborczy PiS oraz PO pozwalał na utworzenie przez te ugrupowania polityczne stabilnej, opartej o wyraźnie zarysowaną większość parlamentarną, koalicji rządowej, co zapowiadali zresztą politycy obu partii podczas kampanii wyborczej. Po wyborach nie doszło jednak do oczekiwanej koalicji PiS-PO, bowiem trwające kilka tygodni rozmowy w sprawie jej powołania zakończyły się w końcu niepowodzeniem. Wydaje się, że o fiasku rozmów koalicyjnych przesądził

185 Dane dotyczące wyników ostatnich wyborów parlamentarnych pochodzą z oficjalnej strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: <http://www.pkw.gov.pl>.

186 SDPL (uzyskując ponad 3% głosów) nabyła jednak prawo do uzyskania subwencji z budżetu państwa na prowadzenie działalności statutowej.

187 Partia ta powstała w maju 2005 r. z przekształcenia dotychczasowej UW (w wyniku inicjatywy zgłoszonej przez W. Frasińskiego, T. Mazowieckiego i J. Hausnera).

w głównej mierze przebieg kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi i sukces w tych wyborach kandydata PiS. Nie mniejszy wpływ na to miały zaostrowane się wyraźnie spory pomiędzy koalicjantami, które dotyczyły nie tylko kwestii programowych, ale także personalnych, czego najbardziej widocznym przykładem była sprawa obsady fotela Marszałka Sejmu¹⁸⁸. W zaistniałej sytuacji, kierownictwo PiS decyduje się ostatecznie na utworzenie rządu mniejszościowego, na czele którego nie stanął jednak lider tego ugrupowania (J. Kaczyński), lecz K. Marcinkiewicz¹⁸⁹. Gabinet ten bez większych trudności uzyskał wotum zaufania w Sejmie, gdyż poza politykami PiS poparli go także wszyscy posłowie z trzech ugrupowań: Samoobrony, LPR oraz PSL, stanowiących w rzeczywistości ukształtowaną naprędce w Sejmie „doraźną koalicję parlamentarną”¹⁹⁰. Także w innych głosowaniach mniejszościowy rząd K. Marcinkiewicza mógł z reguły liczyć na „życzliwy stosunek” ze strony klubów parlamentarnych tych partii politycznych, liczących bez wątpienia każdorazowo na określone korzyści własne, wobec czego z trudem można je było wtedy traktować jako typowe ugrupowania opozycyjne¹⁹¹.

Od początku obecnej kadencji Sejmu rolę zdecydowanej opozycji parlamentarnej zaczęły pełnić jedynie kluby parlamentarne PO i SLD, co podkreślali wyraźnie już wtedy w swoich wystąpieniach liderzy tych ugrupowań politycznych. Widoczne to było zwłaszcza w licznych wypowiedziach lidera PO (D. Tuska), zaskoczonego bez wątpienia własną porażką podczas wyborów prezydenckich oraz fiaskiem spodziewanej koalicji rządowej PO-PiS. Przejawem dążenia do skutecznego wypełniania funkcji stanowiącej opozycji politycznej w Sejmie miała być przede wszystkim decyzja Klubu Parlamentarnego PO z 13 stycznia 2006 r. o powołaniu własnego „gabinetu cieni”, którego członkami zostało łącznie 19 posłów tego ugrupowania. Na jego czele stanął poseł J. Rokita, zapowiadając, że wchodzący w skład „gabinetu cieni” posłowie (rzecznicy) będą mieli trzy podstawowe zadania: monitorowanie i analizowanie pracy rządu i poszczególnych ministerstw, szybkie formułowanie stanowiska PO w różnych sprawach oraz przedstawianie przez to ugrupowanie własnej alternatywy programowej wobec programu działania rządu¹⁹². Wydaje się

188 Należałoby tutaj przypomnieć, że po sukcesach PiS w wyborach parlamentarnych oraz prezydenckich, urząd ten miał być obsadzony przez jednego z polityków PO. Okazało się jednak, że kandydat zgłoszony przez PO (B. Komorowski) nie został zaakceptowany przez władze PiS, sugerujące możliwość poparcia innego kandydata PO (np. D. Tuska). Gdy PO w dalszym ciągu podtrzymywała swoją kandydaturę, na funkcję Marszałka Sejmu powołany został poseł PiS (M. Jurek).

189 W składzie gabinetu K. Marcinkiewicza znaleźli się nie tylko politycy PiS, ale również ministrowie bezpartyjni, a nawet osoby związane z PO (np. minister zdrowia Z. Religa oraz powołana w styczniu 2006 r. na funkcję ministra finansów Z. Gilowska). Zob. M. Bąkiewicz, *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005 -)*, (w:) *Rządy koalicyjne...*, s. 277 i nast.

190 Za udzieleniem temu rządowi wotum zaufania opowiedziało się w sumie 272 posłów, przeciwko oddanych zostało 187 głosów. Zob. tamże, s. 283.

191 Mniejszościowemu rządowi K. Marcinkiewicza oraz wspierającemu jego działalność klubowi parlamentarnemu PiS sprzyjał też niewątpliwie fakt objęcia urzędu Prezydenta RP w dniu 23 grudnia 2005 r. przez polityka tej partii – L. Kaczyńskiego.

192 Zob. „Rzeczpospolita” z 14–15 stycznia 2006 r.

jednak, że na pełną ocenę aktywności tego „gabinetu cieni”, jak też działalności całej opozycji w Sejmie po ostatnich wyborach parlamentarnych, jest jeszcze zdecydowanie za wcześnie.

Należy natomiast zwrócić uwagę, że mniejszościowy gabinet K. Marcinkiewicza już po kilku miesiącach swego funkcjonowania zapewnił dla realizowanej przez siebie polityki bardziej jednoznaczne poparcie ze strony ponad połowy posłów w Sejmie RP. Stało się tak w wyniku podpisania przez liderów PiS, Samoobrony i LPR w dniu 2 lutego 2006 r. tzw. paktu stabilizacyjnego, zakładającego istotne rozszerzenie zakresu współpracy w parlamencie tych ugrupowań politycznych¹⁹³. Efektem wyraźnego zbliżenia stanowisk PiS, Samoobrony i LPR w wielu sprawach o istotnym znaczeniu dla państwa, było ostatecznie utworzenie przez te trzy partie polityczne w dniu 5 maja 2006 r. wspólnej koalicji rządowej. Dzięki temu rząd K. Marcinkiewicza miał już od tego momentu zagwarantowane poparcie w Sejmie ze strony co najmniej 248 posłów, a więc bezwzględnie większość głosów¹⁹⁴. Wraz z utworzeniem nowej koalicji rządowej wykrystalizował się też w końcu w Sejmie RP bardzo wyraźny podział na większość i opozycję parlamentarną. Do grona jednoznacznie opozycyjnych pod względem charakteru klubów PO i SLD dołączył bowiem wreszcie klub parlamentarny PSL, który do tej pory zajmował, być może licząc na udział w koalicji rządowej, niezbyt zdecydowaną postawę opozycyjną wobec gabinetu K. Marcinkiewicza. Funkcjonujące w Sejmie trzy kluby opozycji parlamentarnej mogą więc od niedawna, jeszcze bardziej niż poprzednio, zaznaczać swoją obecność w parlamencie, bowiem liczą one teraz łącznie 211 posłów. Nie można jednak przy tym pomijać faktu, że od chwili zaistnienia obecnych rządów koalicyjnych w szczególnej sytuacji znalazł się największy pod względem liczby członków klub opozycyjny PO. Politycy PO liczyli bowiem najpierw na współudział w koalicji rządowej i objęcie funkcji premiera, później zaś spodziewali się kompromitacji i szybkiego upadku mniejszościowego rządu PiS, a tymczasem może okazać się, że ugrupowanie to już do końca bieżącej kadencji Sejmu pozostanie w szeregach opozycji parlamentarnej.

Dla ukształtowanego po utworzeniu koalicji rządowej układu sił politycznych w Sejmie między większością a opozycją parlamentarną, nie miała już natomiast większego znaczenia dość nagle i niespodziewana zmiana na stanowisku Prezesa Rady Ministrów. W wyniku rekonstrukcji dotychczasowego gabinetu oraz odwołania K. Marcinkiewicza (uzyskującego stale bardzo wysokie notowania w sondażach opinii publicznej) z funkcji szefa rządu, na urząd premiera powołany został bowiem w dniu 14 lipca 2006 r. przewodniczący PiS J. Kaczyński¹⁹⁵. Tym samym, zgodnie z

193 Istotną częścią podpisanego paktu stabilizacyjnego była zapowiedź przygotowania przez jego sygnatariuszy aż 153 projektów ustaw. Zob. „Rzeczpospolita” z 4–5 lutego 2006 r.

194 Zob. „Rzeczpospolita” z 6–7 maja 2006 r.

195 Zob. „Rzeczpospolita” z 15–16 lipca 2006 r.

praktyką ukształtowaną w klasycznym systemie rządów parlamentarno-gabinetowych i mającą współcześnie szerokie zastosowanie w różnych systemach ustrojowych, na czele rządu stanął lider największego ugrupowania politycznego w parlamencie.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że wraz z uformowaniem się obecnej koalicji rządowej nastąpiło faktyczne odejście od zasadniczej linii politycznego podziału międzypartyjnego, którą było od dawna przeciwstawienie sobie dwóch obozów: postkomunistycznego oraz postsolidarnościowego. Taki podział polityczny zaznaczył się bardzo wyraźnie już w Sejmie „kontraktowym” po wyborach parlamentarnych z 1989 r. i determinował później rywalizację w parlamencie podczas kilku kolejnych jego kadencji. Od samego początku główną osią sporów i konfrontacji między tymi dwiema formacjami był ich stosunek do przeszłości (odmienna ocena praktyki polityczno-ustrojowej w okresie PRL) oraz poważne różnice aksjologiczne (np. w sprawach aborcji, dekomunizacji, roli Kościoła w państwie). Poczynając od wyborów parlamentarnych z 1993 r., podział na ugrupowania postkomunistyczne i postsolidarnościowe zaczął dodatkowo pokrywać się z podziałem na rządzącą koalicję i opozycję. Tym samym, w latach 1993–1997 i 2001–2005 koalicje rządowe były tworzone przez obóz postkomunistyczny, zaś partiom postsolidarnościowym przypadło wówczas w udziale występowanie w roli opozycji. Odmienna sytuacja miała miejsce w latach 1997–2001, kiedy władzę sprawował blok postsolidarnościowy, opozycję stanowiły natomiast partie postkomunistyczne. Gdyby ta tendencja była kontynuowana, to po ostatnich wyborach parlamentarnych powstałaby „naturalna” koalicja partii postsolidarnościowych (PiS i PO). Tak się jednak nie stało, gdyż po utworzeniu koalicji rządowej przez PiS, Samoobronę i LPR, oba ugrupowania postsolidarnościowe pełnią zupełnie odmienną rolę – PiS przewodzi koalicji rządowej, PO jest zaś najsilniejszym ugrupowaniem opozycyjnym. Należy przy tym zwrócić uwagę, że poza PO opozycję w Sejmie tworzą dwa ugrupowania bloku postkomunistycznego (SLD i PSL), co oznacza, że te różniące się istotnie pod względem programowym trzy partie polityczne, będą zmuszone w praktyce niejednokrotnie podejmować wspólne działania wobec rządowej większości. W tej chwili, po upływie zaledwie kilku miesięcy od utworzenia nowej koalicji rządowej, nie sposób jest jeszcze przewidzieć, jakie mogą być skutki zanegowania dotychczasowej praktyki jednorodnego pod względem politycznym podziału na większość i opozycję parlamentarną. O tym, czy koalicja ugrupowań prawicowych i populistycznych utrzyma się przez dłuższy okres czasu, a także jakie efekty przyniesie współpraca w ramach zróżnicowanej politycznie sejmowej opozycji, będzie można zapewne przekonać się dopiero w połowie obecnej kadencji Sejmu.

OPOZYCJA PARLAMENTARNA W STRUKTURACH ORGANIZACYJNYCH I FUNKCJONOWANIU SEJMU

Zwracałem już wcześniej uwagę na fakt, że pojawienie się w Polsce w okresie daleko idącej transformacji polityczno-ustrojowej instytucji opozycji parlamentarnej oraz uznanie tej postaci opozycji przez wszystkich liczących się aktorów polskiej sceny politycznej za niezbędny element demokratycznego systemu politycznego, nie wiązało się z jej instytucjonalizacją w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Problematyka opozycji politycznej, a w tym także opozycji parlamentarnej została bowiem pominięta całkowitym milczeniem zarówno w obowiązującej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., jak też w ustawodawstwie zwykłym. Pojęcia opozycji parlamentarnej nie zna nawet obowiązujący regulamin Sejmu, mimo że jego przepisy zawierają szczegółową regulację organizacji oraz mechanizmów funkcjonowania tej izby parlamentu. Niemniej jednak z niektórych postanowień konstytucji i ustaw zwykłych, ale przede wszystkim z unormowań regulaminu sejmowego, da się wydobyć takie zapisy, które mają odniesienie do różnych aspektów organizacji oraz działalności opozycji parlamentarnej w Sejmie RP.

Treść tego rozdziału rozprawy wypełnia analiza problematyki roli ugrupowań opozycji parlamentarnej w strukturach organizacyjnych i funkcjonowaniu Sejmu RP. Prezentacja tej sfery aktywności opozycji wymagała w pierwszej kolejności określenia zasad i form zrzeszania się posłów opozycyjnych w parlamencie. Istniejące w tym zakresie możliwości tworzenia przez partie opozycyjne własnych klubów oraz kół parlamentarnych ma bowiem szczególnie istotne znaczenie dla ich statusu prawnoustrojowego, gdyż zasadniczym celem działalności wymienionych zrzeszeń poselskich jest wywieranie skutecznego wpływu na funkcjonowanie Sejmu oraz jego organów wewnętrznych. W dalszej kolejności konieczna była charakterystyka udziału opozycji parlamentarnej przy powoływaniu składu i w pracach organów wewnętrznych Sejmu, wpływu opozycji na organizację oraz przebieg posiedzeń plenarnych tej izby, jak również możliwości oddziaływania opozycji politycznej w parlamencie na wyniki głosowań sejmowych. Dopiero po przedstawieniu roli ugrupowań opozycyjnych w strukturach organizacyjnych i funkcjonowaniu Sejmu RP, można będzie dokonać analizy udziału opozycji w realizacji dwóch podstawowych funkcji parlamentu: ustawodawczej i kontrolnej. Ta problematyka zostanie jednak zaprezentowana dopiero w dwóch następnych rozdziałach tego opracowania.

1. Kluby parlamentarne i inne formy zrzeszania się posłów opozycyjnych

Analiza treści obowiązującej Konstytucji RP pozwala na stwierdzenie, że jej przepisy nie różnicują posłów pod względem politycznym, a tym bardziej nie dokonują podziału reprezentantów w parlamencie na większość i opozycję parlamentarną¹. Istotne znaczenie dla ich zróżnicowania na podstawie tego kryterium ma jednak, na co już zwracałem uwagę, sformułowana w treści art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej zasada pluralizmu politycznego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego stanowi podstawę tworzenia oraz funkcjonowania w Rzeczypospolitej Polskiej opozycji politycznej, a tym samym opozycji parlamentarnej. Skoro zasadniczym celem działalności wszystkich partii politycznych jest dążenie do zdobycia władzy w państwie, to oznacza to także dążenie każdej partii do obsadzenia w drodze wyborów powszechnych większości mandatów w parlamencie. Większość ta zobowiązana jest następnie, zgodnie z konstytucyjną zasadą pluralizmu politycznego, zarówno do respektowania odrębności opozycji parlamentarnej, jak też do zagwarantowania jej możliwości nieskrępowanego funkcjonowania na forum parlamentu².

Brak wyraźnej dyferencjacji posłów pod względem ich przynależności politycznej w przepisach konstytucyjnych, został zrekomensowany w ustawodawstwie zwykłym. W tym przypadku decydujące znaczenie posiadają regulacje zawarte w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³, a zwłaszcza art. 17 ust. 1, który stanowi, że „na zasadach określonych w regulaminie Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, koła lub zespoły poselskie”⁴. Przepis ten gwarantuje wszystkim posłom prawo organizowania się w ramach struktur parlamentarnych, stanowiąc przy tym ustawową podstawę zróżnicowania posłów ze względu na ich członkostwo w poszczególnych partiach politycznych⁵. Ma on jednocześnie istotne znaczenie dla statusu opozycji politycznej w Sejmie, stwarzając

1 W kontekście poprzednio obowiązującej regulacji konstytucyjnej, zwracał już na to uwagę m.in. K. Complik, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 35.

2 Zob. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 56.

3 Dz.U. Nr 73, poz. 350 z późn. zm.

4 Na podstawie art. 17 ust. 2 analogiczne rozwiązanie, dopuszczające możliwość tworzenia klubów, kół i zespołów, przewidziane zostało także w stosunku do senatorów. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, podnoszony już w doktrynie prawa konstytucyjnego, że ustawowa regulacja tej problematyki „ani nie precyzuje kryteriów grupowania się w wymienione organizacje parlamentarzystów, ani nie dokonuje dystynkcji pomiędzy statusem, celami i zadaniami każdej z form grupowania się posłów bądź senatorów. Pozostaje niejako paradoksem, iż istotne merytorycznie kwestie odesłano do regulaminów Sejmu bądź Senatu, nie zajmując się zaś nimi kompleksowo (w założeniu) akt o randze ustawowej, odnoszący się do wykonywania mandatu” (M. Grzybowski, *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 54).

5 W odniesieniu do tego rozwiązania warto zwrócić uwagę na niewątpliwie słuszny pogląd, że działalność partii politycznych w ramach parlamentu „nie może mieć charakteru bezpośredniego, może natomiast odbywać się za pośrednictwem parlamentarzystów – członków lub nawet sympatyków danej partii. Tę możliwość dają formalne struktury organizacyjne, a mianowicie kluby poselskie, senackie lub mieszane poselsko-senackie, względnie koła lub zespoły” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 160).

formalne podstawy tworzenia przez posłów, reprezentujących określone ugrupowania opozycyjne, własnych frakcji parlamentarnych.

Prawo zrzeszania się w ramach frakcji parlamentarnych należy do podstawowych praw deputowanych we wszystkich współczesnych systemach ustrojowych⁶. Zanim więc przejdę do bliższej charakterystyki form organizowania się posłów w Sejmie RP, chciałbym przez chwilę zatrzymać się nad pojęciem i istotą frakcji parlamentarnych. W doktrynie dominuje pogląd, że frakcja parlamentarna (łac. *fractio* – łamanie, część ułamkowa) stanowi formę organizacji członków parlamentu, należących do tej samej partii politycznej lub kilku partii o zbliżonych założeniach programowych i realizujących na forum parlamentu wspólne cele polityczne⁷. Cele te dają się bardzo wyraźnie rozgraniczyć w zależności od tego, jakie miejsce w strukturze politycznej parlamentu zajmuje w danym momencie określona frakcja parlamentarna. Niewątpliwie decydujące znaczenie ma w tym wypadku fakt, czy dana frakcja współtworzy aktualnie opozycję parlamentarną, czy też (samodzielnie lub wraz z innymi frakcjami) stanowi większość w parlamencie i wspiera działalność egzekutywy. Należy bowiem przyjąć, że gdy frakcja znajduje się w opozycji wobec frakcji większości parlamentarnej, to przede wszystkim zmierza ona do przejęcia władzy w państwie. Z kolei, kiedy frakcja parlamentarna tworzy lub współtworzy większość rządową, to bez wątpienia zasadniczym celem jej działalności jest dążenie do jak najdłuższego sprawowania władzy⁸. Frakcje parlamentarne odgrywają niewątpliwie znaczącą rolę i z tego też względu trudno byłoby sobie wyobrazić efektywne funkcjonowanie instytucji parlamentarnych, gdyby w parlamencie nie istniały zorganizowane frakcje partyjne.

Podstawowe rozstrzygnięcia w odniesieniu do zasad tworzenia i funkcjonowania frakcji parlamentarnych we współczesnych systemach rządów zawierają akty normatywne różnej rangi. Do wyjątków należą regulacje konstytucyjne, mimo że najnowsze ustawy zasadnicze określają zazwyczaj najważniejsze aspekty statusu ustrojowego partii politycznych⁹. Frakcjom parlamentarnym poświęca się dużo uwagi jedy-

6 Kształtowanie się w parlamentach zorganizowanych frakcji parlamentarnych związane było od początku z pojawieniem się partii politycznych oraz upowszechnieniem się prawa wyborczego. Poszczególne partie polityczne zaczęły bowiem dążyć do reprezentowania interesów określonych grup wyborców za pośrednictwem swoich członków, którzy podczas wyborów wywalczyli mandaty w parlamencie. W konsekwencji w ramach parlamentów powstawały „struktury organizacyjne skupiające parlamentarzystów – członków danej partii lub koalicji partii. Istnieją one w zdecydowanej większości współczesnych parlamentów, w których w oparciu o przynależność partyjną tworzone są frakcje lub kluby parlamentarne” (B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 468).

7 Zob. m.in. hasło *Groupes parlementaires*, (w:) *Dictionnaire constitutionnel*, pod red. O. Duhamel i Y. Meny, Paris 1992, s. 474 i nast. Por. *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod red. A. Preisnera, Warszawa 2001, s. 37.

8 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 160.

9 Najnowsze konstytucje formułują przede wszystkim zasadę pluralizmu politycznego oraz wynikające z niej ogólne reguły w zakresie tworzenia, organizacji i funkcjonowania partii politycznych. Tendencja ta przejawiała się szczególnie w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej, które po 1989 r. zerwały z modelem rządów komunistycznych. Zob. M. Granat, *Partie polityczne w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001, s. 239 i nast.

nie w konstytucji portugalskiej, która przyznaje im znaczącą rolę w strukturze jednoizbowego parlamentu¹⁰. Zgodnie z treścią art. 180 ust. 1 tej konstytucji „deputowani każdej partii lub koalicji partii mogą tworzyć klub parlamentarny”¹¹. Po sformułowaniu tak zarysowanej zasady tworzenia frakcji politycznych w parlamencie, przepis art. 180 ust. 2 zawiera wyliczenie katalogu praw przysługujących każdej frakcji parlamentarnej¹². Do klubów parlamentarnych odnoszą się też inne przepisy Konstytucji Portugalii, które dokonują przy tym, na co zwracałem już uwagę w rozdziale I, wyraźnego rozgraniczenia na frakcje większości rządowej oraz frakcje tworzące opozycję w parlamencie. Prawo zrzeszania się deputowanych we frakcjach parlamentarnych przewiduje również art. 154 nowej Konstytucji Szwajcarii, stanowiąc, że: „Członkowie Zgromadzenia Federalnego mogą tworzyć frakcje”¹³. Ze sformułowania tego wynika, że prawo tworzenia własnych frakcji posiadają członkowie obu izb szwajcarskiego parlamentu federalnego: Rady Narodowej i Rady Kantonów¹⁴.

Problematyka zasad kształtowania oraz działalności frakcji parlamentarnych pojawia się sporadycznie również we współczesnych regulacjach ustawowych¹⁵, stąd też najczęściej status prawny frakcji partyjnych w parlamentach określają jedynie przepisy regulaminów parlamentarnych. W niektórych systemach rządów (Wielka Brytania, Australia, Kanada, Nowa Zelandia), działalność frakcji parlamentarnych opiera się z kolei przede wszystkim na ukształtowanych i utrwalonych w długotrwałej praktyce ustrojowej niepisanych zwyczajach oraz konwenansach konstytucyjnych¹⁶.

Spośród zagadnień odnoszących się bezpośrednio do frakcji partyjnych w parlamencie, ustawowe i regulaminowe normy prawa parlamentarnego rozstrzygają

10 Por. A. Łabno-Jabłońska, *Zgromadzenie Republiki Portugalii*, Warszawa 1993, s. 13 i nast.

11 Zob. *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Warszawa 2000, s. 122.

12 Art. 180 ust. 2 stanowi, że: „Każdy klub parlamentarny ma prawo: a) brać udział w pracach komisji Zgromadzenia, wyznaczając swoich przedstawicieli w komisjach stosownie do liczby swoich członków, b) zostać wysłuchany przy ustalaniu porządku dziennego i odwoływać się do Zgromadzenia obradującego na posiedzeniu plenarnym w sprawie zmiany porządku dziennego, c) inicjować debatę z udziałem Rządu nad aktualnymi i pilnymi sprawami o znaczeniu publicznym, d) inicjować w każdej sesji dwie debaty parlamentarne w sprawach polityki ogólnej lub polityki w określonej dziedzinie, zwracając się z interpelacją do Rządu, e) zwracać się do komisji stałej, aby wystąpiła o zwołanie Zgromadzenia, f) żądać utworzenia parlamentarnych komisji śledczych, g) korzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej, h) przedstawiać wniosek o odrzucenie programu Rządu, i) przedstawiać wniosek o uchwalenie wotum nieufności dla Rządu, j) uzyskiwać regularnie i bezpośrednio od rządu informacje w najważniejszych sprawach o znaczeniu publicznym”.

13 Zob. *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 89.

14 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Konfederacja Szwajcarska*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 230 i nast.; P. Samecki, *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003, s. 14 i nast.

15 Rozbudowaną regulację ustawową statusu oraz funkcjonowania frakcji parlamentarnych zawiera zwłaszcza szwedzki Akt o Riksdagu. Por. S. Sagan, *Riksdag. Parlament Królestwa Szwecji*, Warszawa 1992, s. 11.

16 Bez formalnej podstawy prawnej frakcje partyjne tworzone są również w parlamencie Finlandii. Zob. M. Grzybowski, *Eduskunta. Parlament Finlandii*, Warszawa 2001, s. 19.

w głównej mierze takie kwestie, jak: minimalna liczba deputowanych konieczna do formalnego utworzenia frakcji parlamentarnej, przysługujące frakcjom parlamentarnym prawa i przywileje oraz zasady reprezentacji poszczególnych frakcji w organach wewnętrznych parlamentu¹⁷. Do wyjątków we współczesnym prawie parlamentarnym należą natomiast w dalszym ciągu takie uregulowania prawne, które dotyczyłyby wyłącznie statusu opozycyjnych frakcji parlamentarnych. Dzisiaj spotkamy je w zasadzie tylko w Wielkiej Brytanii oraz w części dominiów (np. w Australii i Kanadzie), gdzie już dawno temu dokonana została ustawowa instytucjonalizacja m.in. lidera opozycji w izbie niższej parlamentu.

W polskim prawie parlamentarnym frakcje partyjne określane są tradycyjnie jako kluby parlamentarne (poselskie, senatorskie). Tworzono je już w okresie międzywojennym, jak też bezpośrednio po wojnie w Krajowej Radzie Narodowej i Sejmie Ustawodawczym na zasadzie przynależności partyjnej, ale jeszcze bez formalnej podstawy prawnej, bowiem ówczesne regulaminy parlamentarne nie przewidywały wprost tej formy zrzeszania się deputowanych¹⁸. Po raz pierwszy formuła przewidująca, że „posłowie mogą organizować się w kluby poselskie według przynależności partyjnej” ujęta została w treści regulaminu Sejmu PRL z 1957 r.¹⁹ Wyłącznie regulaminowe podstawy zrzeszania się posłów w kluby poselskie (również w koła i zespoły poselskie) obowiązywały aż do uchwalenia ustawy z dnia 31 lipca 1985 r., określającej prawa i obowiązki posłów na Sejm PRL²⁰. Wtedy też prawo posłów do tworzenia klubów na podstawie przynależności partyjnej zyskało rangę zasady ustawowej. Należy jednak pamiętać, że znaczenie tej zasady w ramach ówczesnych uwarunkowań politycznych, przy obowiązywaniu konstytucyjnej zasady przewodniej roli PZPR oraz braku możliwości legalizacji partii i ugrupowań opozycyjnych, było faktycznie poważnie ograniczone.

Ukształtowanie w 1985 r. ustawowych podstaw zrzeszania się posłów spowodowało, że nowy regulamin Sejmu z 17 lipca 1986 r.²¹ nie zawierał już w swej treści przepisów traktujących o zasadach organizowania się deputowanych w kluby, koła i zespoły poselskie. Nie oznaczało to bynajmniej całkowitego wyeliminowania klubów poselskich z zakresu regulacji regulaminowej, bowiem regulamin ten zawierał przepisy dotyczące niektórych uprawnień klubów czy kół poselskich, a ponadto określono w nim zasady reprezentowania klubów w składzie Konwentu Seniorów,

17 Szereg interesujących faktów związanych z organizacją oraz funkcjonowaniem frakcji parlamentarnych w wybranych systemach rządów zawiera m.in. opracowanie *The Uneasy Relationships between Parliamentary Members and Leaders*, pod red. L.D. Longley'a i R.Y. Hazana, London-Portland 2000 (zob. moja recenzja w „Przeglądzie Sejmowym” 2003, nr 5, s. 136 i nast.).

18 Por. m.in. A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentarizmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1971, s. 27 i nast.

19 Zob. A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997, s. 154.

20 *Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. Nr 37, poz. 173).

21 M.P. Nr 21, poz. 151.

mającym zapewnić „współdziałanie klubów i kół poselskich w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu” (art. 21 ust. 1)²².

Wskutek przyjętej w grudniu 1989 r. nowelizacji ustawy o prawach i obowiązkach posłów na Sejm PRL²³, wyeliminowano z treści tej ustawy formułę o zrzeszaniu się posłów zgodnie z zasadą „przynależności partyjnej”, wprowadzając w jej miejsce bardziej ogólny przepis, przewidujący, iż „posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby parlamentarne, koła lub zespoły poselskie” (art. 14 ust. 1). Prawie identyczne sformułowanie zapisane zostało w nowej ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁴, której art. 17 ust. 1 stanowi, że „posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, koła lub zespoły poselskie”. Tworzenie klubów poselskich „na zasadzie politycznej” przewidywane jest natomiast w przepisach regulaminowych. Kryterium to sformułowane zostało po raz pierwszy w uchwalonym 30 lipca 1992 r. nowym regulaminie Sejmu²⁵, który po licznych nowelizacjach obowiązuje do dnia dzisiejszego²⁶.

Po uchwaleniu w 1992 r. nowego regulaminu Sejmu zaznaczyły się pewne rozbieżności w zakresie regulacji kwestii związanych z organizacją i zasadami funkcjonowania klubów poselskich pomiędzy jego postanowieniami a przepisami ustawy z 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Stały się one podstawą wniosku grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie sprzeczności przepisów art. 9 regulaminu Sejmu z treścią art. 14 wymienionej ustawy. We wniosku tym zwrócono uwagę, że ustawa przewiduje prawo zrzeszania się posłów w kluby parlamentarne, nie określając jednak wymaganej dla zorganizowania klubu minimalnej liczby członków, natomiast regulamin sejmowy (będący aktem prawnym niższej rangi) wprowadza do tej zasady istotne ograniczenie, przewidując wyraźnie 15 posłów jako minimalny skład klubu poselskiego²⁷. Trybunał Konstytucyjny nie potwierdził jednak zasygnalizowanej sprzeczności w swoim orzeczeniu z dnia 26 stycznia 1993 r.,²⁸ zaś przedstawione w jego uzasadnieniu argumenty oraz konkluzje także i obecnie zachowują w pełni swoją aktualność. Tym samym można przyjąć, że wynikające z treści tego orzeczenia wnioski posiadają istotne znaczenie również w kwestii zasad oraz form organizowania się w Sejmie posłów reprezentujących partie i ugrupowania mniejszości parlamentarnej.

22 Por. A. Szmyt, *Partie polityczne...*, s. 154.

23 Dz.U. z 1990 r. Nr 10, poz. 58.

24 Dz.U. Nr 73 poz. 350 z późn. zm.

25 M.P. Nr 26, poz. 185.

26 Częste nowelizacje regulaminu Sejmu spowodowały, że w jego treści pojawiły się liczne niekonsekwencje oraz niespójne ze sobą przepisy regulaminowe. Z tego względu zgłaszane są coraz częściej propozycje uchwalenia całkowicie nowego regulaminu sejmowego. Zob. m.in. M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 49 i nast.

27 Zob. K. Działocha, S. Paweł, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986–1993). Wybór. Opracowanie. Piśmiennictwo*, Warszawa 1996, s. 988 i nast.

28 Orzeczenie w sprawie U10/92 (OTK 1993, cz. I, poz. 2).

Należałoby przede wszystkim zwrócić uwagę na przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny generalne założenie, że określanie politycznych form organizowania się posłów, a więc normowanie zasad tworzenia klubów, kół i zespołów oraz zasad ich działania i reprezentacji w organach parlamentarnych, zalicza się bez wątpienia do materii objętej zasadą autonomii regulaminowej, zgodnie z którą każda izba parlamentu uprawniona jest do samodzielnego kształtowania formy swojej organizacji i trybu funkcjonowania. W związku z tym Trybunał zwrócił uwagę, iż nie ma uzasadnienia główny zarzut wnioskodawców, że skoro ustawa nie ogranicza liczebności członków klubów, to ograniczeń takich w postaci określenia dolnej granicy 15 posłów nie można było wprowadzić w drodze przepisów regulaminu Sejmu. Jednocześnie zaznaczył on w swoim uzasadnieniu, że ustanowienie w treści regulaminu sejmowego minimalnej liczby 15 posłów zdolnych do utworzenia własnego klubu poselskiego, nie może być oceniane w żadnym wypadku jako dyskryminacja mniejszych ugrupowań poselskich. Faktycznie bowiem, zróżnicowanie składu osobowego klubów i kół oraz ich statusu prawnego i zakresu uprawnień oparte zostało wyłącznie „na merytorycznie uzasadnionych w świetle założeń Konstytucji kryteriach klasyfikacji ugrupowań poselskich”²⁹. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie oczywisty fakt, że zawsze o liczebności danego ugrupowania poselskiego „decydują przede wszystkim wyniki wyborów parlamentarnych, a o ich aktualnym składzie osobowym, często zmiennym – jak wykazuje praktyka – także wola indywidualnych posłów”³⁰. Poza tym, w uzasadnieniu tego orzeczenia znalazło się też stwierdzenie, że możliwość tworzenia klubów poselskich jest następstwem określonych rozwiązań organizacyjnych pracy Sejmu i przysługuje posłom jako członkom danego ugrupowania politycznego ze względu na charakter oraz zadania izby, w składzie której zasiadają.

Po przedstawieniu tych kilku wniosków wynikających z uzasadnienia do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 1993 r., mających niewątpliwie istotne znaczenie przy interpretacji zasad tworzenia klubów poselskich, należałoby powrócić do problematyki ustawowej i regulaminowej regulacji form organizowania się posłów w parlamencie. Jak już wspominałem, obowiązująca obecnie ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przyjmuje w art. 17 ust. 1 jedynie ogólną formułę, że posłowie zrzeszają się w kluby, koła i zespoły poselskie. Jednocześnie przepis ten zawiera wyraźne odesłanie do regulaminu sejmowego jako aktu określającego szczegółowe zasady, na jakich ma być realizowane ustawowe prawo posłów do tworzenia w parlamencie określonych organizacji poselskich. Na tej podstawie art. 8 ust. 1 regulaminu Sejmu z 30 lipca 1992 r.³¹ stanowi, że: „Posłowie

29 Tamże, s. 34. Trybunał podkreślił przy tym, że liczba 15 posłów została skorelowana z wieloma przepisami regulaminu sejmowego, wymagającymi złożenia określonej liczby podpisów poselskich, np. przy zgłaszaniu kandydatów na stanowisko Marszałka Sejmu czy też dla wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą.

30 Tamże, s. 35.

31 Tekst jednolity: M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 z późn. zm.

mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej”. Użyte w treści tego przepisu pojęcie „na zasadzie politycznej” nie zostało bliżej sprecyzowane w postanowieniach regulaminu, ale przyjęć można, że nie powinno się go zawęzić jedynie do formalnej przynależności politycznej posłów. Wydaje się, że w pełni uzasadnione byłoby objęcie tym pojęciem także innych grup deputowanych do parlamentu, które są połączone wspólnym i względnie trwałym interesem politycznym, jak chociażby poselskie koła mniejszości etnicznych³². Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że przepis art. 8 ust. 1 regulaminu Sejmu przewiduje jedynie dwie formy organizacyjne zrzeszania się posłów „na zasadzie politycznej”, a mianowicie kluby i koła poselskie. Tak więc w sytuacji, kiedy podstawą utworzenia określonego zrzeszenia poselskiego nie będą przesłanki natury politycznej (ale np. wspólne zainteresowania określonej grupy posłów), zrzeszenie takie zostanie uznane za inną formę samoorganizowania się posłów. Wynika to wyraźnie ze sformułowania art. 8 ust. 6 regulaminu sejmowego, stanowiącego, że posłowie mogą tworzyć w Sejmie zespoły zorganizowane na innych zasadach niż zasada przynależności politycznej deputowanych.

Przy tworzeniu organizacji poselskich „na zasadzie politycznej” istotne znaczenie ma także kryterium liczebności, czyli określenie minimalnej liczby posłów jako bezwzględnie warunku ukształtowania takich organizacji³³. Jeśli chodzi o tę kwestię, postanowienia art. 8 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu stwierdzają, że klub poselski może utworzyć grupa co najmniej 15 posłów, zaś do utworzenia koła poselskiego niezbędna jest grupa minimum 3 posłów³⁴. Należałoby przypomnieć, że do 1992 r. takie ograniczenia liczebne nie były zapisane w regulacjach regulaminowych. Jednak po nie najlepszych doświadczeniach Sejmu I kadencji, kiedy przy braku tego typu unormowań utworzono w sumie aż 18 klubów poselskich, stało się wręcz koniecznością określenie w nowym regulaminie parlamentarnym minimalnego progu liczebności posłów dla utworzenia w Sejmie odrębnego klubu poselskiego³⁵. Nie jest to rozwiązanie zbyt korzystne dla małych ugrupowań opozycyjnych, a więc takich, które nie spełniają regulaminowych warunków wymaganych do utworzenia klubu poselskiego. Rola takich ugrupowań parlamentarnych zostaje bowiem wtedy zminimalizowana, gdyż formalny status oraz możliwości działania kół tworzonych przez posłów są faktycznie znacznie bardziej ograniczone niż ma to miejsce w przypadku klubów poselskich.

32 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 162.

33 Szerzej o tym i innych kryteriach kształtowania składu klubów, kół i zespołów poselskich zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 369 i nast.

34 Wymóg minimalnej liczby deputowanych, koniecznych do zorganizowania frakcji czy też klubu sformułowany, jest powszechnie w treści regulaminów parlamentarnych. Liczba ta waha się w poszczególnych państwach od 3 do 30, ale niekiedy określana jest ona również procentowo (np. w niemieckim Bundestagu frakcję parlamentarną może utworzyć minimum 5% ogólnej liczby deputowanych wybranych do tej izby). Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 468.

35 Uczył to już regulamin Sejmu uchwalony w dniu 30 lipca 1992 r.

Poszczególne kluby i koła poselskie grupują w swoim składzie „na zasadzie politycznej” posłów należących najczęściej do partii politycznej lub koalicji partyjnej, z listy której zostali wybrani do parlamentu³⁶. Wszelkie odstępstwa od tej reguły mają zazwyczaj miejsce wtedy, gdy w trakcie kadencji poseł zdecydował się na zmianę przynależności klubowej lub też doszło do podziału istniejącego dotychczas klubu poselskiego. Nie można przy tym zapominać, że regulamin Sejmu wprowadza zasadę (art. 8 ust. 4), iż poszczególni posłowie mogą być członkami tylko jednego klubu lub koła poselskiego. Jest to w pełni uzasadnione, albowiem każdy poseł (oczywiście z wyjątkiem grupy posłów niezależnych)³⁷ związany jest faktycznie, a przynajmniej powinien być związany wyłącznie z jedną partią polityczną. To zastrzeżenie uczyniłem tutaj nie bez powodu, gdyż w Sejmie poprzedniej kadencji doszło do zastosowania pewnej fikcji, której istota sprowadzała się do czasowego „wypożyczenia” posłanki jednego z klubów (SLD) innemu klubowi (UP) wyłącznie po to, aby nie doszło do przekształcenia tego ostatniego klubu (z powodu zmniejszenia się liczby posłów UP do 14) w koło poselskie³⁸.

Istotne znaczenie dla statusu poszczególnych zrzeszeń parlamentarnych posiada fakt, że w zakresie tworzenia, jak też kształtowania składu osobowego klubów oraz kół poselskich korzystają one z zagwarantowanej im regulaminowej autonomii³⁹. Oznacza to, że klubom i kołom poselskim przysługuje prawo w pełni samodzielnie określania swojej wewnętrznej struktury organizacyjnej, zasad funkcjonowania oraz kierunków działalności⁴⁰. Mają one jedynie obowiązek podawać do wiadomości Marszałka Sejmu swoje składy osobowe oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu)⁴¹. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w tym przypadku Marszałkowi Sejmu nie przysługują żadne uprawnienia o charakterze władczym⁴², stąd też nie mógłby on np. „nie przyjąć do wiadomości” faktu

36 Por. K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2002, s. 116.

37 Posłowie niezależni rekrutują się przede wszystkim z szeregów poszczególnych klubów poselskich, skąd odeszli dobrowolnie lub też zostali pozbawieni członkostwa w klubie. Ta kategoria posłów pojawiała się dotąd w każdej kadencji Sejmu RP.

38 Zastosowanie w praktyce takiego rozwiązania przeczyło zasadzie przyjętej w art. 2 ust. 2 regulaminu Klubu Parlamentarnego SLD z 10 października 2001 r., zgodnie z którą członek Klubu SLD nie mógł być członkiem innego klubu lub koła parlamentarnego.

39 Zwraca na to uwagę także Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już przeze mnie uzasadnieniu do orzeczenia z 26 stycznia 1993 r. (U10/92), stwierdzając jednoznacznie, że „do materii objętej zasadą autonomii regulaminowej bez wątplenia zalicza się też określanie politycznych form organizowania się posłów, a więc normowanie zasad tworzenia klubów, kół, zespołów itp. oraz zasad ich działania i reprezentacji w organach parlamentarnych”.

40 Zapewnienie frakcjom parlamentarnym daleko idącej swobody w zakresie kształtowania zasad i form swojej działalności jest rozwiązaniem regulaminowym, powszechnie przyjętym w demokratycznych systemach rządów. Zob. m.in. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris 1987, s. 68 i nast.

41 W doktrynie zwrócono słusznie uwagę, że regulacja ta „znajduje swoje uzasadnienie zarówno w przepisie art. 13 konstytucji, zakazującym istnienia jakichkolwiek organizacji przyjmujących utajnienie struktur lub członkostwa, jak i w tym, że skoro kluby czy koła mają przewidziane przez regulamin uprawnienia, to organy izby, aby mogły podejmować działania z uwzględnieniem tychże uprawnień, muszą mieć przynajmniej jednoznaczną odpowiedź co do faktu powstania, działania oraz składu osobowego (warunkującego możliwość stwierdzenia spełnienia warunku liczebności) danego zrzeszenia” (M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 372–373).

42 Tamże, s. 373.

powstania określonego koła opozycyjnego oraz odrzucić wewnętrzny regulamin lub statut tego ugrupowania poselskiego.

W kontekście zaprezentowanych wyżej zasad tworzenia klubów i kół poselskich musi pojawić się pytanie, czy zasady te mogłyby być stosowane także przy kształtowaniu wspólnych dla posłów i senatorów form organizacyjnych w parlamencie. W tej kwestii przepis art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi jednak tylko, że posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne. Wobec tego trudno jest ustalić szczególne zasady tworzenia klubów oraz kół parlamentarnych, ale w tym zakresie punktem wyjścia do sformułowania takich zasad mogłoby być określenie w przepisach tej ustawy przynajmniej minimalnej liczby członków obu izb parlamentu (posłów i senatorów), warunkującej powołanie w jego składzie tego typu grup zrzeszających parlamentarzystów⁴³. Na tle obecnej regulacji ustawowej pewne jest tylko to, że dla utworzenia takiego klubu lub koła niezbędne jest uczestnictwo w ich składzie zarówno posłów, jak też członków drugiej izby parlamentu⁴⁴.

W praktyce ustrojowej dostrzec można natomiast, mimo braku w tym zakresie regulacji regulaminowych, systematyczne „wypieranie” klubów i kół poselskich przez kluby i koła parlamentarne. Są to jednak najczęściej ugrupowania parlamentarne tylko z nazwy, o czym świadczą chociażby doświadczenia z okresu dwóch poprzednich kadencji parlamentu. W Sejmie III kadencji funkcjonowały wyłącznie kluby parlamentarne, ale każdy z nich miał formalnie charakter klubu poselskiego. Z kolei w IV kadencji parlamentu tylko PO używała określenia klub poselski, zaś pozostałe kluby dużych ugrupowań zostały określone jako kluby parlamentarne. Wśród nich jedynie kluby LPR, UP i Samoobrony RP, z formalnego punktu widzenia, mogły być traktowane jako kluby parlamentarne, gdyż zrzeszały w swoim składzie także senatorów⁴⁵.

Podobna tendencja zaznaczyła się także w przypadku tworzonych w składzie Sejmu kół poselskich. Tu również część tych kół określa siebie jako koła parlamentarne (np. w okresie minionej kadencji Koło Parlamentarne Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego). Należy jednak w tym wypadku podkreślić, że z punktu widzenia interesów opozycji politycznej w Sejmie, tworzenie przez posłów i senatorów wspólnych kół parlamentarnych byłoby bardzo korzystne. Regulamin Sejmu

43 Por. B. Szepletowska, *Opinia w sprawie statusu prawnego klubu i koła parlamentarnego*, (w:) *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 37. Autorka tej opinii dochodzi do przekonania, że w skład klubu parlamentarnego powinno wchodzić co najmniej 15 posłów i co najmniej 7 senatorów, czyli minimum 22 członków, zaś koło parlamentarne winno tworzyć 3 posłów i 3 senatorów, a więc łącznie 6 członków.

44 Zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 374 i nast.

45 Po ostatnich wyborach z 25 września 2005 r. pięć ugrupowań (PiS, PO, Samoobrona RP, LPR, PSL) utworzyło w Sejmie kluby parlamentarne, natomiast posłowie SLD zrzeszyli się w ramach klubu poselskiego. W tym przypadku jest to zresztą w pełni uzasadnione, gdyż SLD nie wywalczył podczas tych wyborów żadnego mandatu w Senacie.

w art. 15 ust. 1 przewiduje bowiem, że przedstawiciele kół parlamentarnych wchodzi za każdym razem w skład sejmowego Konwentu Seniorów, gdy tymczasem możliwości takiej reprezentacji pozbawione są koła poselskie. Niezbędnym warunkiem nabycia tego prawa jest jednak reprezentowanie przez dane koło parlamentarne, w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu, osobnej listy wyborczej.

Nawet tak zwięzła charakterystyka ustawowych oraz regulaminowych zasad tworzenia klubów i kół poselskich zachęca do spojrzenia na dotychczasową praktykę parlamentarną w tym zakresie. Wydaje się, że nader interesująca, z punktu widzenia zasadniczego tematu tego opracowania, powinna być zwłaszcza prezentacja składu liczbowego klubów i kół opozycyjnych, uwzględniająca stan faktyczny na początku i na końcu kadencji Sejmu oraz zmiany dokonujące się w trakcie jej trwania. Wydaje się, że wskazane byłoby wzięcie pod uwagę jedynie okresu II, III i IV kadencji parlamentu, gdyż w Sejmie „kontraktowym” oraz w Sejmie I kadencji z tego punktu widzenia sytuacja była nietypowa⁴⁶, a w dodatku nie obowiązywały jeszcze wtedy ograniczenia co do minimalnej liczby posłów warunkującej utworzenie klubu lub koła poselskiego.

Na początku II kadencji Sejmu rozpoczęły działalność 3 kluby opozycyjne: UD (od maja 1994 r. – UW) w składzie 74 posłów, KPN (22 posłów) i BBWR (16 posłów), do których dołączyła później UP (41 posłów), wspierająca początkowo rządzącą koalicję SLD–PSL. Do końca kadencji dotrwały jedynie 2 spośród nich, ale już z mniejszą liczbą posłów: UW – 65, UP – 33. Kluby KPN i BBWR rozpadły się w trakcie kadencji, podczas której powstały i zakończyły działalność 2 inne kluby opozycji parlamentarnej⁴⁷ oraz 6 kół poselskich. Stan faktyczny na koniec II kadencji był taki, że obok klubów UW i UP działał jeszcze nowo utworzony klub opozycyjny pod nazwą Federacyjny Klub Parlamentarny na rzecz AWS (15 posłów) oraz 7 kół poselskich (w tym Koło Mniejszości Niemieckiej), liczących od 3 do 8 posłów⁴⁸.

W chwili inauguracji III kadencji parlamentu powstały jedynie 2 kluby opozycyjne: SLD (164 posłów) i PSL (27 posłów) oraz 1 koło (ROP), składające się z 4 posłów. Oba kluby opozycji parlamentarnej funkcjonowały do końca kadencji, a ich stan liczbowy zmniejszył się tylko minimalnie (SLD – 162, PSL – 26). Podczas kadencji szeregi opozycji zasilili w zasadzie także klub UW (z reguły popierał on jednak działalność dotychczasowego partnera z koalicji rządowej, czyli AWS), któ-

46 Poza tym w tych dwóch przypadkach doszło do skrócenia kadencji obu izb parlamentu, stąd też dopiero w latach 1993–2005 miały miejsce trzy pełne kadencje Sejmu i Senatu.

47 Pierwszym z nich był Federacyjny Klub Parlamentarny BBWR i KPN (liczący w chwili jego powstania 21 posłów), który funkcjonował od kwietnia 1996 r. do kwietnia 1997 r., drugim zaś Federacyjny Klub Poselski „Porozumienie Prawicy” (15 posłów), istniejący od lutego do kwietnia 1997 r. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności*, Warszawa 1998, s. 14.

48 Tamże, s. 15.

rego stan liczbowy w ciągu 4 lat zmniejszył się z 60 do 47 posłów. Na krótko przed upływem kadencji powstały (wskutek postępującej szybko dezintegracji klubu AWS) i działały do jej zakończenia 2 kluby poselskie: PiS (18 posłów) oraz SKL (także 18 posłów), nie zajmujące jednak wyraźnie opozycyjnej postawy wobec mniejszościowego rządu AWSP. W przypadku kół poselskich: koło ROP przetrwało całą kadencję, ale utraciło 1 posła; w trakcie kadencji powstały i zakończyły działalność 4 koła; utworzone podczas kadencji 2 koła działały do jej zakończenia⁴⁹.

Od początku poprzedniej kadencji Sejmu podjęły działalność 4 kluby opozycyjne: PO (65 posłów), Samoobrony RP (53 posłów), PiS (43 posłów) i LPR (36 posłów) oraz 1 koło (SKL – 7 posłów). Do końca kadencji nastąpiły jednak mniej lub bardziej widoczne zmiany w składzie osobowym wszystkich klubów opozycyjnych, przy czym wzrost liczbowy (do 45 posłów) zanotował jedynie klub parlamentarny PiS. Pozostałe kluby dysponowały już znacznie zmniejszonym składem osobowym (PO – 56 posłów, Samoobrona – 31 posłów, LPR – 19 posłów). Szeregi opozycji wzmocnił w 2003 r. klub parlamentarny PSL, którego skład osobowy od początku kadencji zmniejszył się z 42 do 40 posłów, a więc minimalnie, zwłaszcza jeśli porównamy ten spadek do strat poniesionych przez dwa inne kluby opozycji parlamentarnej (Samoobrony RP i LPR). Z poważnymi zastrzeżeniami, ze względu na udzielane często poparcie dla projektów ustawodawczych rządzącej koalicji SLD–UP, do opozycji należałoby także zaliczyć powstały w kwietniu 2004 r. klub parlamentarny SDPL (wówczas liczył on 33 posłów, na końcu kadencji – 32). Opozycję parlamentarną w okresie IV kadencji Sejmu tworzyło ponadto 7 kół poselskich, skupiających od 3 do 11 członków (w sumie było to 39 posłów)⁵⁰. Wśród tych ostatnich wyróżniało się Koło Poselskie Partii Ludowo–Demokratycznej (PLD), które wielokrotnie w trakcie tamtej kadencji parlamentu rezygnowało ze współpracy z innymi ugrupowaniami opozycji parlamentarnej, udzielając w trakcie głosowań w Sejmie poparcia koalicji rządowej. Należałoby jeszcze dodać, że przez okres kilku miesięcy koło poselskie PLD miało nawet status klubu parlamentarnego (licząc wtedy 15 posłów) i wówczas przed najważniejszymi głosowaniami w Sejmie władze tego klubu zawiązywały z ugrupowaniami tworzącymi koalicyjny rząd SLD–UP tzw. koalicję parlamentarną.

Dokonana tutaj zwięzła prezentacja zmian liczbowych w składzie ugrupowań opozycji parlamentarnej na przestrzeni trzech poprzednich kadencji parlamentu pozwala przede wszystkim na stwierdzenie, że w Polsce istnieje nadal mało stabilna scena polityczna, na co wskazują właśnie bardzo częste podziały i przetasowania

49 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności*, Warszawa 2002, s. 11–12.

50 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja. Informacja o działalności Sejmu*, Warszawa 2006, s. 12–14.

w szeregach opozycji politycznej. Widoczna jest też jednocześnie pewna prawidłowość, powtarzająca się praktycznie podczas każdej kadencji, która sprowadza się do tego, że w zasadzie stan liczbowy każdego klubu opozycyjnego w Sejmie na koniec kadencji jest mniejszy niż był na jej początku. Jedyny wyjątek miał miejsce w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu, kiedy nastąpił wzrost liczby członków klubu poselskiego PiS, a więc tego ugrupowania, które odniosło następnie pełny sukces w wyborach parlamentarnych z 25 września 2005 r. oraz utworzyło w Sejmie gabinet mniejszościowy, cieszący się jednak poparciem ze strony części sejmowej opozycji.

Nie ulega wątpliwości, że podstawowym celem tworzenia klubów i kół poselskich jest zagwarantowanie im jak najbardziej efektywnego oddziaływania na prace Sejmu oraz jego organów wewnętrznych⁵¹. Dlatego też regulamin Sejmu gwarantuje wszystkim klubom i kołom określone przywileje, które mają istotne znaczenie również dla ugrupowań opozycji parlamentarnej, gdyż stwarzają im możliwości wpływu na tok pracy parlamentu. Tak więc:

- 1) przewodniczący klubów lub ich zastępcy, przedstawiciele porozumień zawieranych przez kluby i koła poselskie, a także klubów parlamentarnych reprezentujących co najmniej 15 posłów oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą, wchodzi z urzędu w skład Konwentu Seniorów (art. 15 ust. 1);
- 2) na wniosek klubu reprezentowanego w Konwencie Seniorów lub też grupy liczącej co najmniej 15 posłów, Marszałek Sejmu może zwołać posiedzenie Konwentu Seniorów (art. 16 ust. 2);
- 3) prezydium komisji sejmowych mają obowiązek uwzględniać wnioski przedstawiane przez poszczególne kluby i koła poselskie podczas opracowywania planów pracy komisji oraz ustalania porządku dziennego posiedzeń komisji (art. 150 ust. 2);
- 4) podczas obrad plenarnych Sejmu wystąpieniom klubowym przysługują znacznie szersze limity czasowe, niż w przypadku zwykłych przemówień poselskich (art. 180 ust. 1).

Nie jest to pełny wykaz istniejących w tym zakresie możliwości wpływu sejmowych zrzeszeń poselskich, bowiem poza wymienionymi tutaj przywilejami klubów oraz kół poselskich, regulamin Sejmu przewiduje jeszcze inne formy uczestnictwa tych organizacji (a tym samym opozycji politycznej w parlamencie) w określonych procedurach parlamentarnych⁵². Przykładem tego mogą być przepisy regu-

51 W doktrynie podkreśla się, że we współczesnych systemach ustrojowych frakcje (kluby) parlamentarne w głównej mierze „uczestniczą w kształtowaniu wszystkich procesów w parlamencie i zapewniają współdziałanie między sobą oraz parlamentarzystów z organami parlamentu” (B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 469).

52 M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 381 i nast.

laminu, określając procedurę rozpatrywania w Sejmie spraw posłów, w stosunku do których został postawiony zarzut, że nie wykonują oni podstawowych obowiązków poselskich. W trakcie postępowania w takiej sprawie Prezydium Sejmu może, zgodnie z art. 132 ust. 2 regulaminu, zasięgać opinii klubu albo koła poselskiego, którego dany poseł jest członkiem. W ten sposób poszczególne kluby (koła) poselskie mają możliwość prezentowania swoich opinii oraz stanowisk w sprawach dyscyplinarnych posłów, których rozpatrywanie i rozstrzygnięcie należy do kompetencji Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich⁵³.

W praktyce ustrojowej wszystkie kluby i koła poselskie, a więc także kluby i koła opozycji parlamentarnej, wykorzystują wszystkie zagwarantowane im możliwości wywierania wpływu na tok pracy Sejmu i jego organów wewnętrznych. Widoczne jest to chociażby na przykładzie stosowania przepisu art. 16 ust. 2 regulaminu Sejmu, który stanowi podstawę występowania przez kluby poselskie (lub grupy co najmniej 15 posłów) do Marszałka Sejmu o zwoływanie posiedzeń Konwentu Seniorów. W tym zakresie ukształtowała się nawet praktyka, że po zgłoszeniu takiego wniosku poselskiego Marszałek Sejmu zwołuje niezwłocznie posiedzenie Konwentu Seniorów, nawet podczas obrad plenarnych izby. Zdarzały się jednak przypadki, kiedy przewodniczący posiedzeniu plenarnemu izby – Marszałek Sejmu – nie zgadzał się na pilne zwołanie Konwentu Seniorów, ale wówczas jego decyzja spotykała się ze zdecydowanym sprzeciwem ze strony znacznej części parlamentarzystów.

Przy prezentacji statusu oraz przywilejów organizacji zrzeszających parlamentarzystów nie sposób pominąć tak istotnej problematyki, jak wzajemne relacje pomiędzy członkami parlamentu a ich macierzystymi klubami i kołami poselskimi. Nie ulega wątpliwości, że w tym wypadku szczególne znaczenie dla statusu każdego posła, niezależnie od tego, czy jest on członkiem klubu poselskiego tworzącego koalicję rządową, czy też wchodzi w skład klubu opozycyjnego, posiada problem dyscypliny klubowej (partyjnej)⁵⁴. Jej istotą jest sformułowanie przez frakcję parlamentarną w stosunku do deputowanych tej frakcji nakazu określonego zachowania się podczas prac w parlamencie (zwłaszcza w trakcie głosowań parlamentarnych), pod groźbą poważnych sankcji w przypadku niezastosowania się do tego nakazu. Formalne podstawy stosowania tak rozumianej dyscypliny klubowej wynikają najczęściej z konkretnych przepisów regulaminów (statutów) poszczególnych klubów parlamentarnych, co możemy dostrzec także w praktyce polskiego Sejmu.

53 Taką samą możliwość gwarantuje klubom i kołom poselskim art. 147 ust. 4 regulaminu Sejmu w postępowaniu przed Komisją Etyki Poselskiej, mającym na celu stwierdzenie faktu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej”.

54 Zob. szerzej A. Szmyt, *Na marginesie problematyki dyscypliny partyjnej (klubowej) w parlamencie*, (w:) *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. A. Domańskiej i K. Skotnickiego, Łódź 2003, s. 263 i nast.

Okazuje się, że na podstawie swoich regulaminów kluby poselskie mogą podejmować postanowienia nakazujące swoim posłom określone zachowanie się na forum Sejmu, przede wszystkim podczas głosowań na posiedzeniach plenarnych czy też przy podejmowaniu decyzji (zajmowaniu określonych stanowisk) przez wewnętrzne organy izby (Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje sejmowe). Mogą o tym świadczyć te dwa przykłady zaczerpnięte z postanowień regulaminów dwóch klubów parlamentarnych funkcjonujących w Sejmie poprzedniej kadencji. W przepisie art. 5 ust. 1 Regulaminu Klubu Parlamentarnego PiS (będącego wówczas w opozycji) znalazło się jednoznaczne stwierdzenie, że każdy członek klubu zobowiązany jest do „uczestniczenia w głosowaniach na forum Sejmu lub Senatu oraz ich organów zgodnie z decyzjami władz Klubu PiS”⁵⁵. Z kolei przepis art. 2 ust. 1 Regulaminu Klubu Parlamentarnego SLD (współtworzącego wtedy koalicję rządową) stanowił, iż wszyscy członkowie klubu są zobowiązani „przestrzegać zasady jednolitości głosowania w Sejmie i Senacie RP”⁵⁶.

Niezależnie od nakazu określonego zachowania się posłów w parlamencie, regulaminy klubów parlamentarnych przewidują też z reguły, że w przypadkach rażącego naruszenia dyscypliny klubowej może dojść nawet do wykluczenia posła ze składu klubu. W polskiej praktyce parlamentarnej regułą jest jednak stosowanie dyscypliny klubowej jedynie przy podejmowaniu decyzji w tych sprawach, które dany klub poselski (a właściwie stojąca za tym klubem macierzysta partia polityczna) uznaje za szczególnie istotne dla realizowanej przez niego polityki⁵⁷. Nie ulega przy tym wątpliwości, że z punktu widzenia celów oraz interesów opozycji parlamentarnej, za szczególnie niekorzystną uznać należy ewentualność częstego korzystania z instytucji dyscypliny klubowej przez ugrupowania rządzącej koalicji, bo wówczas opozycja ma dużo mniejsze szanse uniemożliwienia podjęcia przez większość sejmową niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. Sytuacja w tym zakresie nie uległaby zresztą istotnej zmianie nawet wtedy, gdyby jednocześnie dyscyplina klubowa została zastosowana także przez wszystkie istniejące kluby opozycyjne. W praktyce parlamentarnej kilku ostatnich lat, dyscyplina klubowa wykorzystywana była niejednokrotnie przez partie i ugrupowania sejmowe tworzące egzekutywę, przy czym sięgano do niej szczególnie chętnie w okresach funkcjonowania gabinetów mniejszościowych⁵⁸.

Powyższe uwagi muszą skłaniać do postawienia pytania, czy stosowanie w praktyce parlamentarnej dyscypliny klubowej nie narusza określonej w art. 104

55 „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4, s. 114.

56 Tamże, nr 1, s. 140.

57 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 166.

58 Widoczne to było m.in. po wystąpieniu PSL z koalicji rządowej w 2003 r., a więc w okresie istnienia mniejszościowego rządu L. Millera.

ust. 1 Konstytucji RP konstrukcji mandatu wolnego⁵⁹. Chodzi w tym przypadku o bardziej generalny problem, a mianowicie o to, czy poszczególne frakcje (kluby) parlamentarne mogą w zgodzie z zasadą mandatu wolnego narzucać deputowanym do parlamentu wyraźnie określone zachowanie się podczas sprawowania przez nich mandatu, a zwłaszcza czy mogą one czynić to pod rygorem zastosowania określonych sankcji⁶⁰? Czy wobec tego zastosowanie w takiej postaci dyscypliny partyjnej (klubowej) można traktować jako wręcz niedopuszczalną formę ingerencji w sferę swobody wykonywania mandatu deputowanego? Wydaje się, że w tej sytuacji najważniejsze byłoby rozróżnienie pomiędzy stroną merytoryczną oraz stroną proceduralną dyscypliny partyjnej⁶¹. W takim ujęciu za sprzeczne z konstytucyjną formułą mandatu wolnego należałoby uznać merytoryczne związanie deputowanego konkretnym nakazem głosowania „za” lub „przeciw”, bądź też narzucenie mu pełnej treści wystąpienia w debacie parlamentarnej. Zupełnie inaczej należy zaś traktować podejmowane przez kluby (koła) parlamentarne przedsięwzięcia i środki o charakterze organizacyjno-proceduralnym, które mają na celu jedynie dyscyplinowanie deputowanych, bądź też zobligowanie ich do wykonywania jednoznacznie określonych obowiązków w stosunku do własnego klubu lub koła parlamentarnego⁶². Takie formy ingerencji klubowej wobec określonych inicjatyw i działalności deputowanych nie powinny być już traktowane jako naruszające w zasadniczy sposób istotę mandatu wolnego⁶³, gdyż dla konstrukcji tego mandatu decydujące znaczenie mają zawsze wzajemne relacje między deputowanymi a wyborcami.

Dokonując charakterystyki statusu prawnego organizacji poselskich w Sejmie, należy też zwrócić uwagę na rolę obsługi technicznej oraz finansowania ich działalności. Nie ulega bowiem wątpliwości, że czynniki te posiadają znaczący wpływ na sprawne funkcjonowanie wszystkich klubów i kół poselskich. W tym zakresie art. 18 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi, że do obsługi swojej działalności parlamentarnej poszczególne kluby oraz koła mogą tworzyć biura poselskie i senatorskie. Z kolei w art. 18 ust. 2 tej ustawy przewiduje się pokrywanie kosztów działalności klubów i kół, wraz z kosztami działalności tworzonych przez nie własnych biur, z przyznanych im środków finansowych, których wysokość oraz zasady finansowania określają wspólnie marszałkowie Sejmu

59 Przepis ten stanowi, że: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”.

60 Por. C. Arndt, *Fraktion und Abgeordneter*, (w:) *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. H. Schneiders, W. Zeha, Berlin 1989, s. 643 i nast. Zob. też W. Zeh, *Struktura wewnętrzna i organy Bundestagu*, (w:) *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. J. Isensee i P. Kirchhofs, Warszawa 1995, s. 106 i nast.

61 Zob. A. Szmyt, *Partie polityczne...*, s. 145 i nast.

62 Tamże, s. 146.

63 Słuszne jest niewątpliwie stanowisko wyrażone w doktrynie, że dopóki przepisy regulaminów klubów poselskich nie mają mocy prawnej, a nawet najsurowsza sankcja za ich naruszenie, w postaci wykluczenia z partii lub klubu, nie powoduje utraty mandatu poselskiego – to nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy jest to sprzeczne z prawną konstrukcją mandatu wolnego. Por. K. Skotnicki, *Status posła i senatora*, (w:) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2004, s. 210.

i Senatu. Działalność klubów i kół w parlamencie finansowana jest wobec tego ze środków budżetu państwa, w części ustawy budżetowej dotyczącej Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, a tym samym stanowią one *de facto* pośrednią formę finansowania partii politycznych⁶⁴. Otrzymywane w ten sposób środki finansowe mają jednak istotne znaczenie dla zwiększenia efektywności działania każdego klubu i koła parlamentarnego, zarówno wchodzącego w skład większości rządowej, jak również tworzącego opozycję polityczną w parlamencie.

Biorąc pod uwagę szczególną rolę, jaką spełniają kluby poselskie w strukturze i pracach Sejmu RP, należałoby niewątpliwie rozważyć możliwości konstytucjonalizacji przyjętych form organizowania się deputowanych w parlamencie. W tej kwestii wypowiedział się już dawno Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w treści jednego ze swych orzeczeń, że „swoboda tworzenia grup parlamentarnych jest elementem ogólnej wolności tworzenia partii politycznych i jako takiej należy jej przyznać rangę konstytucyjną”⁶⁵. Trudno jest dziś jednak jednoznacznie ocenić, czy był to wyrażony wprost postulat legislacyjny, czy tylko konstatacja wynikająca z interpretacji obowiązujących wówczas regulacji konstytucyjnych. Regulacje te – tak jak obecnie – nie zawierały bowiem takiego postanowienia, o którym można byłoby powiedzieć, że instytutuje kluby partyjne w Sejmie czy też ustanawia swego rodzaju „prawo do założenia klubu”⁶⁶.

Wydaje się, że konstytucjonalizacja klubów parlamentarnych w Sejmie mogłaby mieć miejsce albo w ramach ogólnej formuły, przewidującej jedynie istnienie tej formy zrzeszeń grupujących posłów, bądź też w postaci bardziej szczegółowej regulacji zasad tworzenia i funkcjonowania klubów poselskich. W pierwszym przypadku wystarczyłoby poszerzenie treści art. 112 Konstytucji RP, wyznaczającego obecnie zakres autonomii regulaminowej parlamentu, poprzez dodanie do wyliczenia materii normowanych w regulaminie Sejmu także „zasad tworzenia klubów poselskich”. Wówczas przepis art. 112 ustawy zasadniczej otrzymałby następujące brzmienie: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu, tryb powoływania i działalności jego organów, zasady tworzenia klubów poselskich, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. Bardziej szczegółowa regulacja konstytucyjna kwestii związanych z tworzeniem i statusem klubów poselskich wymagałaby już poważniejszej zmiany w treści Konstytucji RP, sprowadzającej się np. do uzupełnienia jej przez co najmniej jeden rozbudowany artykuł. Niewątpliwie jako wzór takiej regulacji można byłoby wykorzystać sposób określenia roli frakcji parlamentarnych w obowiązującej konstytucji portu-

64 Por. m.in. A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 105 i nast.; M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 401 i nast.

65 Orzeczenie z 26 stycznia 1993 r. w sprawie U10/92 (OTK 1993, cz. I, s. 32).

66 Por. A. Szmyt, *Partie polityczne...*, s. 153.

galskiej. Przy tak szerokim ujęciu roli tych organizacji poselskich w Konstytucji RP znalazłoby się też zapewne miejsce na zapisanie gwarancji istnienia i funkcjonowania w Sejmie klubów opozycyjnej mniejszości parlamentarnej.

2. Rola opozycji parlamentarnej przy obsadzie stanowisk w gremiach kierowniczych Sejmu oraz jej reprezentacja w Konwencie Seniorów

Z zaprezentowanej wcześniej charakterystyki roli klubów i kół poselskich wynika, że zasadniczym celem działalności tych zrzeszeń parlamentarnych jest wywieranie wpływu na funkcjonowanie Sejmu oraz jego organów wewnętrznych. Dlatego też przepisy regulaminu sejmowego przyznają klubom i kołom poselskim istotne uprawnienia w tym zakresie, gdyż ich realizacja ma zagwarantować jak najdalej idącą efektywność prac całego parlamentu. Sprzyjać temu ma przede wszystkim prawo zasiadania przedstawicieli poszczególnych frakcji parlamentarnych w składzie kolegialnych organów sejmowych, albowiem dzięki temu w pracach tych organów mogą być reprezentowane różne stanowiska oraz programy polityczne. Istotne jest przy tym także to, aby wszyscy deputowani, bez względu na ich aktualną przynależność polityczną i organizacyjną, mogli korzystać z równych praw przy wyłanianiu kierowniczych i pomocniczych organów sejmowych, a następnie w codziennej działalności tych organów. Oznacza to więc także konieczność zapewnienia praw w tym zakresie zarówno posłom zrzeszonym w klubach i kołach opozycji parlamentarnej, jak też wszystkim posłom niezależnym.

Analiza przepisów regulaminu sejmowego pozwala na stwierdzenie, że obowiązujące dziś regulacje regulaminowe zapewniają opozycji parlamentarnej daleko idące możliwości aktywnego udziału w powoływaniu wszystkich organów wewnętrznych Sejmu. Udział ten ugrupowania opozycji mogą zaznaczyć już przy obsadzie stanowiska Marszałka Sejmu oraz pozostałych członków Prezydium Sejmu. Szczególne znaczenie ma w tym wypadku wpływ klubów parlamentarnych na obsadę funkcji przewodniczącego izby poselskiej, bowiem ze względu na przedstawicielski charakter Sejmu, jak też z uwagi na tradycje tej instytucji w dziejach polskiego parlamentaryzmu⁶⁷, Marszałek Sejmu zajmuje bardzo wysoką pozycję w systemie naczelnych organów państwowych⁶⁸. Jest on głównie organem kierowniczym izby i w tym charakterze kieruje pracami Sejmu oraz jego organów, a także reprezentuje Sejm na zewnątrz. Konstytucja RP z 1997 r. przyznaje mu jednak również szereg kompetencji, które nie są związane z funkcjonowaniem Sejmu (np.

zastępowanie Prezydenta RP w pełnieniu funkcji głowy państwa), wobec czego musi być on traktowany zarówno jako wewnętrzny organ izby poselskiej, jak też jako odrębny od Sejmu organ państwa⁶⁹.

Konstytucja RP w odniesieniu do wyboru Marszałka Sejmu przyjmuje jedynie ogólną zasadę, że: „Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków” (art. 110 ust. 1). Wynika z niej, że wybór własnego Marszałka Sejmu jest suwerennym uprawnieniem tej izby, wobec czego szczegółowa regulacja procedury obsady funkcji przewodniczącego izby poselskiej znalazła się w regulaminie sejmowym. Przyjęty w treści regulaminu tryb wysuwania kandydatów do objęcia tej funkcji w parlamencie sprawia, że z inicjatywy opozycji parlamentarnej może być zgłoszonych nawet kilku kandydatów na stanowisko Marszałka Sejmu, gdyż formalnie możliwość taką posiada każde ugrupowanie opozycyjne dysponujące w Sejmie własnym klubem poselskim. Wynika to wyraźnie z postanowienia art. 4 ust. 2 regulaminu Sejmu, który przewiduje, że: „Kandydata na Marszałka Sejmu może zgłosić co najmniej 15 posłów”. W celu ograniczenia liczby kandydatów regulamin przyjął jednak zasadę, że każdemu posłowi przysługuje prawo udzielenia poparcia wyłącznie jednej zgłoszonej kandydaturze. Wybór Marszałka Sejmu może nastąpić jedynie bezwzględną większością głosów (art. 4 ust. 3 regulaminu Sejmu)⁷⁰, co jest oczywiście rozwiązaniem w pełni uzasadnionym, ale wyklucza w zasadzie wybór na to stanowisko kandydata spoza ugrupowań większości parlamentarnej.

Obserwacja praktyki ustrojowej w tym zakresie podczas kilku ostatnich kadencji Sejmu pozwala na stwierdzenie, że wybór Marszałka Sejmu dokonywany jest według określonych kryteriów politycznych. Regułą stało się już bowiem to, że kwestia obsadzenia stanowiska Marszałka Sejmu stanowi istotny fragment umowy koalicyjnej, zawieranej pomiędzy tymi ugrupowaniami parlamentarnymi, które zamierzają utworzyć wspólny rząd⁷¹. W efekcie Sejm powołuje zazwyczaj na tę funkcję posła reprezentującego najliczniejszy klub poselski. Sytuacja taka miała miejsce podczas inauguracji II, III i IV kadencji Sejmu, kiedy zgłaszany był tylko jeden kandydat na stanowisko Marszałka Sejmu, wywodzący się za każdym razem z ugrupowania, które wywalczyło najwięcej mandatów w wyborach parlamentarnych⁷². Do wyjątkowej sytuacji doszło natomiast po wyborach do Sejmu I kadencji w 1991 r., gdy o wybór na to stanowisko ubiegało się 3 kandydatów, przy czym

69 O statusie Marszałka Sejmu w Konstytucji RP zob. G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* „Przegląd Sejmowy” 2001 nr 3, s. 9 i nast.; S. Kubas, *Organy kierownicze Sejmu w świetle Konstytucji RP oraz nowelizacji regulaminu Sejmu w latach 1997–2000*, Tamże, s. 23 i nast.

70 Regulamin przewiduje w zasadzie głosowanie imienne, ale dopuszcza także możliwość zastosowania przez Sejm innej formy głosowania. Przyjęto przy tym założenie, że jeśli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości głosów, to przed każdą następną turą głosowania skreślany będzie z listy ten kandydat, który podczas poprzedniej tury uzyska najmniejszą liczbę głosów (art. 4 ust. 4 regulaminu Sejmu).

71 Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 54.

72 W 1993 r. – J. Oleksy (SLD), w 1997 r. – M. Płażyński (AWS), w 2001 r. – M. Borowski (SLD).

67 W tej kwestii zob. m.in. G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 63 i nast.

68 Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 32 i nast. Zob. też M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 37 i nast.

Marszałkiem Sejmu został ostatecznie poseł spoza składu dwóch największych wówczas klubów parlamentarnych (UD i SLD)⁷³. Z kolei po ostatnich wyborach parlamentarnych z 2005 r. Sejm powołał na tę funkcję posła reprezentującego partię posiadającą w Sejmie najlicniejszy klub parlamentarny (PiS), ale tworzącą przy tym jednopartyjny rząd mniejszościowy⁷⁴. Taki układ funkcjonował jednak tylko przez kilka miesięcy, bowiem po utworzeniu w maju 2006 r. koalicji rządowej PiS–Samobrona–LPR obecny Marszałek Sejmu reprezentuje już większość parlamentarną.

Stosowanie określonych reguł politycznych przy obsadzie stanowiska przewodniczącego tej izby powoduje więc, że w praktyce stanowisko to przypada z reguły jednemu z ugrupowań większości parlamentarnej, choć Marszałkiem Sejmu nie musi być wcale przedstawiciel najsilniejszego klubu poselskiego. Pomijając nietypową sytuację, jaka miała miejsce w Sejmie I kadencji, należałoby zwrócić uwagę, że w trakcie II kadencji Sejmu na funkcję Marszałka Sejmu wybrany został poseł z klubu, który nie był najliczniej reprezentowany w składzie izby poselskiej. Wówczas w miejsce J. Oleksego, który został powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów i tym samym złożył rezygnację z funkcji Marszałka Sejmu, izba powołała J. Zycha z klubu parlamentarnego PSL⁷⁵.

Niezależnie od formalnej przynależności politycznej, każdy urzędujący Marszałek Sejmu, chociażby ze względu na charakter pełnionej funkcji, sprowadzającej się generalnie do reprezentowania całego Sejmu oraz stania na straży jego praw (art. 110 ust. 2 Konstytucji RP), ma obowiązek zachowania w swojej działalności bezstronności, jak też neutralności politycznej⁷⁶. Oznacza to przede wszystkim, że powinien on traktować na takich samych zasadach zarówno ugrupowania większości, jak też kluby i koła opozycji parlamentarnej. Pojawia się tu jednak zasadniczy problem, bowiem w Polsce nie znalazła dotąd zastosowania zasada apolityczności stanowiska przewodniczącego parlamentu. Tymczasem zasada pełnej apolityczności deputowanego, sprawującego funkcje jednoosobowego organu kierowniczego określonej izby parlamentu, praktykowana jest już od dawna we współczesnych systemach rządów parlamentarnych. Respektowanie tej zasady widoczne jest przy tym

73 Na stanowisko Marszałka Sejmu wybrany został wtedy W. Chrzanowski, reprezentujący klub poselski ZChN, który liczył jedynie 50 posłów.

74 Podczas głosowania sejmowego w sprawie powołania Marszałka Sejmu, M. Jurek (PiS) otrzymał 265 głosów, zaś na B. Komorowskiego (PO) głosowało 133 posłów – wyłącznie z własnego klubu parlamentarnego. W związku z tym głosowaniem chciałbym przypomnieć, na co zwracałem już zresztą uwagę w poprzednim rozdziale pracy, że po zwycięstwie PiS w wyborach parlamentarnych oraz po sukcesie kandydata PiS w wyborach prezydenckich, planowany był wybór na to stanowisko kandydata zgłoszonego przez PO. Klub parlamentarny PiS sprzeciwił się jednak kandydaturze B. Komorowskiego (PO) i postanowił ostatecznie zgłosić do objęcia funkcji Marszałka Sejmu kandydata własnej partii.

75 Można tu również wskazać na praktykę parlamentarną w okresie PRL, kiedy zwyczajowo funkcja Marszałka Sejmu powierzana była zawsze posłowi reprezentującemu ZSL, a więc ugrupowanie posiadające znacznie mniej mandatów poselskich aniżeli rządząca PZPR.

76 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 140.

przede wszystkim na przykładzie statusu spikera w brytyjskiej Izbie Gmin⁷⁷, przewodniczącego niemieckiego Bundestagu⁷⁸ oraz przewodniczących Izby Deputowanych i Senatu Republiki Włoskiej⁷⁹, ale ma ono miejsce także w praktyce ustrojowej wielu innych państw⁸⁰.

Ze względu na to, że w polskim prawie parlamentarnym nie została sformułowana zasada apolityczności przewodniczących obu izb parlamentu, Marszałek Sejmu spełnia faktycznie istotną rolę polityczną. Może on zabierać głos podczas debat plenarnych w Sejmie oraz uczestniczyć we wszystkich głosowaniach, jak też utrzymywać więzi polityczne ze swoim ugrupowaniem i być formalnie członkiem jednego z klubów poselskich. Nie powinien on natomiast w żadnym wypadku faworyzować w pracach izby klubów większości parlamentarnej. Przeczy temu jednak dotychczasowa praktyka w tym zakresie, bowiem pełniący tę funkcję politycy preferują z reguły kluby koalicji rządowej, natomiast z dużą rezerwą, a często wręcz z niechęcią, odnoszą się do wszelkich inicjatyw ugrupowań opozycji politycznej w parlamencie⁸¹.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na fakt, że określone decyzje lub działania Marszałka Sejmu, sprzyjające klubom większości, mogą prowokować opozycję polityczną w parlamencie do podejmowania bardziej radykalnych działań, włącznie z wykorzystaniem różnych form obstrukcji parlamentarnej. Wówczas ugrupowania opozycyjne w parlamencie mogą też wystąpić z wnioskiem o odwołanie Marszałka Sejmu, chociaż regulamin Sejmu nie określa zarówno formalnych, jak też materialnych przesłanek takiego odwołania⁸².

77 Spikera w Izbie Gmin obowiązuje całkowita bezstronność, wobec czego nie przemawia on nigdy jako poseł na forum izby, nie bierze udziału w głosowaniach oraz ogranicza kontakty z deputowanymi własnej partii. Por. m.in. P. Silk, R. Walters, *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 31 i nast.

78 Regulamin Bundestagu stanowi, że przewodniczący tej izby kieruje obradami „w sposób sprawiedliwy i bezstronny”, co umożliwia mu praktyce wykonywanie funkcji pośrednika i rozjemcy w sporach między frakcjami. Por. W. Zeh, *Struktura wewnętrzna...*, s. 113 i nast.

79 W obu izbach parlamentu włoskiego, ich przewodniczący są uznawani za organy bezstronne oraz gwarantujące współpracę zarówno z większością, jak też z opozycją parlamentarną. Por. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 148. Warto tu również odnotować, że problematyce statusu przewodniczącego parlamentu zarówno we Włoszech, jak też w innych systemach rządów poświęcona została znakomita monografia A. Torre, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino 2000.

80 Mam tu na myśli przede wszystkim niektóre dominia (np. Kanadę) oraz państwa Ameryki Łacińskiej. Może o tym świadczyć przykład meksykańskiego Kongresu Generalnego, gdzie kierujący każdą izbą jest przedstawicielem całej izby i symbolem jej jedności – ponad wszelkimi podziałami politycznymi” (J. Czajowski, *Kongres Generalny Meksykańskich Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2002, s. 28 i nast.).

81 Świadczy o tym m.in. stosunek Marszałka Sejmu do opozycyjnych wniosków o odroczenie dyskusji, które przewiduje art. 184 ust. 7 regulaminu Sejmu.

82 W trakcie poprzedniej kadencji parlamentu (w czerwcu 2002 r.) grupa posłów LPR wniosła do Sejmu projekt uchwały o odwołaniu M. Borowskiego z funkcji Marszałka Sejmu, ale podczas głosowania za wnioskiem tym opowiedziało się tylko 105 posłów, przeciwko oddano zaś 286 głosów. Nie była to zresztą jedyna próba odwołania Marszałka Sejmu podczas IV kadencji Sejmu, ale zgłaszane w tym przedmiocie wnioski ugrupowań opozycyjnych stały przez izbę odrzucone. Nieudana próba odwołania Marszałka Sejmu (I. Daszyńskiego) miała miejsce również w parlamencie II Rzeczypospolitej (w grudniu 1929 r.). Zob. A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 288.

Poza udziałem w powoływaniu Marszałka Sejmu, ugrupowania opozycji parlamentarnej mają prawo uczestniczenia w kształtowaniu składu Prezydium Sejmu, do którego – poza już wybranym Marszałkiem Sejmu – muszą być wyłonieni wicemarszałkowie. Uprawnienie to ma niewątpliwie istotne znaczenie, bowiem Prezydium Sejmu jest drugim, obok Marszałka, wewnętrznym organem kierowniczym tej izby parlamentu⁸³. Szczególna rola Prezydium Sejmu została jednak ograniczona po uchwaleniu obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., wskutek dekonstytucjonalizacji tej instytucji ustrojowej. Spowodowało to konieczność dostosowania regulacji regulaminowych do rozwiązań nowej ustawy zasadniczej, których efektem było odebranie Prezydium znacznej części uprawnień i przekazanie ich Marszałkowi Sejmu⁸⁴. Mimo pozbawienia konstytucyjnych podstaw swojej działalności, Prezydium Sejmu nie utraciło charakteru organu kierowniczego izby, o czym mogą świadczyć przede wszystkim przysługujące mu nadal kompetencje w zakresie organizacji prac Sejmu⁸⁵.

W kwestii składu osobowego tego organu kierowniczego Sejmu RP, regulamin Sejmu zawiera jedynie ogólne stwierdzenie, że Prezydium Sejmu tworzą Marszałek oraz wicemarszałkowie (art. 11), nie określając przy tym, ilu wicemarszałków ma wchodzić do tak zarysowanego składu Prezydium. Z uwagi na to, że przepisy regulaminowe nie określają stałej liczby wicemarszałków, Sejm musi najpierw (faktycznie już podczas pierwszego w nowej kadencji posiedzenia plenarnego izby, bezpośrednio po objęciu przewodnictwa obrad przez nowo wybranego Marszałka Sejmu) ustalić ich liczbę w drodze uchwały sejmowej. Prawo wniesienia pod obrady Sejmu projektu takiej uchwały przyznane zostało grupie co najmniej 15 posłów, czyli projekt uchwały w tej sprawie może być zgłoszony także przez każdy klub opozycji parlamentarnej.

Wicemarszałkowie Sejmu są wybierani w takim samym trybie, jaki stosowany jest przy wyborze na stanowisko Marszałka Sejmu. W praktyce parlamentarnej III Rzeczypospolitej wszelkie kwestie związane z wyborem wicemarszałków rozstrzygane są z reguły wcześniej w drodze nieformalnego porozumienia między klubami poselskimi. Znajduje tu wobec tego praktyczne zastosowanie niepisana zasada, zgodnie z którą funkcje wicemarszałków są obsadzone przez posłów z kilku klubów poselskich, reprezentujących też kluby opozycji parlamentarnej⁸⁶. Tak ukształtowany skład osobowy Prezydium Sejmu powinien bowiem odzwierciedlać istniejący faktycznie układ sił politycznych w Sejmie, czyli gwarantować na zasadzie parytetu

udział w pracach tego organu wewnętrznego parlamentu przedstawiciele wszystkich największych ugrupowań parlamentarnych.

Przy prezentacji tak kształtującej się praktyki ustrojowej w zakresie obsady składu Prezydium Sejmu, nie można jednak zapominać, że regulamin Sejmu, w odróżnieniu od regulaminów parlamentarnych kilku państw zachodnich, nie ustanawia żadnych gwarancji pluralistycznego charakteru kierowniczych organów wewnętrznych parlamentu. Pluralizm polityczny w składzie tych organów parlamentu zagwarantowany został przede wszystkim we Włoszech, Hiszpanii i Norwegii⁸⁷. Regulamin włoskiej Izby Deputowanych przewiduje, że w składzie prezydium tej izby parlamentu „muszą być reprezentowane wszystkie grupy (kluby) parlamentarne”⁸⁸. W regulaminach obu izb parlamentu hiszpańskiego gwarantuje się pluralistyczny skład prezydium Kongresu Deputowanych i Senatu, a ponadto przepis art. 78 ust. 1 konstytucji Hiszpanii stanowi, że w każdej izbie powołuje się Stałą Deputację złożoną z co najmniej 21 członków „reprezentujących grupy parlamentarne stosownie do ich wielkości”⁸⁹. Z kolei regulamin norweskiego parlamentu wprowadza zasadę, że wybór składu Prezydium Stortingu odbywa się zwykłą większością głosów „przy uwzględnieniu proporcjonalnego reprezentowania grup partyjnych”⁹⁰. Przykłady te pozwalają na przyjęcie założenia, że określenie w regulacjach regulaminowych zasady pluralistycznego charakteru organów kierowniczych parlamentu stanowi jednocześnie istotną gwarancję reprezentacji w składzie tych organów także opozycyjnych frakcji parlamentarnych. Dlatego też należałoby poważnie rozważyć możliwość przyjęcia podobnej zasady regulaminowej również przy powoływaniu członków Prezydium Sejmu. W tym zakresie całkowicie wystarczającym rozwiązaniem mogłoby być uzupełnienie treści przepisu art. 11 regulaminu Sejmu poprzez dodanie drugiego zdania w brzmieniu: „W składzie Prezydium Sejmu są reprezentowane wszystkie kluby poselskie”. Przyjęcie takiej zasady regulaminowej nie spowodowałoby na pewno znaczącego wzrostu liczby członków Prezydium Sejmu, ale stanowiłoby gwarancję pluralistycznego charakteru kolegiального organu kierowniczego parlamentu.

Brak regulaminowych gwarancji pluralizmu w składzie organów wewnętrznych Sejmu oznacza, że w praktyce, niezależnie od zaprezentowanych wcześniej pozytywnych jej przejawów, nie można jednak w pełni wykluczyć możliwości dyskryminacji ugrupowań opozycyjnych, przede wszystkim przy obsadzie stanowisk

83 Por. m.in. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu...*, s. 50 i nast.; M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 187 i nast.

84 O zakresie tych zmian zob. M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu, dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 9 i nast.

85 Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu...*, s. 52.

86 Tamże, s. 53.

87 Regulacje prawne w tym zakresie w wybranych państwach prezentuje J. Mordwiłko, *O uprawnieniach mniejszości parlamentarnej (opozycji) w kreowaniu wewnętrznych organów parlamentarnych, w świetle prawa i zwyczajów państw demokratycznych*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 1997, nr 4, s. 52 i nast.

88 Por. G. Ulicka, *Parlament Republiki Włoskiej*, Warszawa 1992, s. 17.

89 Do zadań Stałej Deputacji należy czuwanie nad prawami izby wtedy, kiedy nie jest ona zwołana, a także w przypadku rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji. Zob. T. Moldawa, *Kortezy Generalne Hiszpanii*, Warszawa 1992, s. 16 i nast.

90 Por. J. Osiński, *Storting. Parlament Królestwa Norwegii*, Warszawa 1993, s. 15.

w gremiach kierowniczych parlamentu. Widoczne to było zwłaszcza w Sejmie I kadencji, kiedy dwa największe kluby poselskie (UD oraz SLD) nie miały swoich przedstawicieli w liczącym 6 osób Prezydium Sejmu⁹¹. Sytuacja w tym zakresie zmieniła się istotnie w Sejmie II kadencji, bowiem na 4 członków Prezydium Sejmu opozycję reprezentowało wtedy 2 posłów. Poważne ograniczenie udziału opozycji parlamentarnej w Prezydium Sejmu miało miejsce z kolei po przejściu rządów w 1997 r. przez koalicję AWS–UW. W składzie tego organu zasiadało wówczas 3 posłów rządzącej koalicji oraz 2 posłów wywodzących się z ugrupowań opozycyjnych. Było to rozstrzygnięcie wyjątkowo niekorzystne dla ugrupowań opozycji sejmowej, gdyż po zmianie regulaminu Sejmu z 28 października 1997 r. szereg uprawnień realizowanych wcześniej przez Prezydium Sejmu przejął Marszałek Sejmu, który był przecież przez całą kadencję reprezentantem ówczesnej większości parlamentarnej.

Po wyborach parlamentarnych z 2001 r., układ sił politycznych w Prezydium Sejmu pomiędzy większością a opozycją ukształtowany został początkowo podobnie jak podczas III kadencji Sejmu. Na ogólną liczbę wybranych wówczas 5 członków Prezydium Sejmu, rządzącą koalicję SLD–UP–PSL reprezentowało 3 posłów, opozycję zaś 2 posłów (z dwóch największych klubów opozycyjnych – PO i Samoobrony). Już jednak w końcu listopada 2001 r., a więc zaledwie po kilku tygodniach od chwili ukonstytuowania się Prezydium Sejmu, Sejm odwołał lidera Samoobrony A. Leppera z funkcji wicemarszałka Sejmu, co było niewątpliwie wyjątkową sytuacją, gdyż nigdy wcześniej nie doszło do odwołania członka Prezydium Sejmu z powodu negatywnej oceny jego postawy oraz działalności przez większość parlamentarną⁹². Ta decyzja parlamentu spowodowała istotne osłabienie reprezentacji opozycji sejmowej w składzie Prezydium Sejmu, albowiem zwolniona funkcja wicemarszałka nie była przez długi okres obsadzona⁹³. Równowaga sił (2:2) pomiędzy większością rządową a opozycją w Prezydium Sejmu zaznaczyła się dopiero w 2003 r. po opuszczeniu przez PSL dotychczasowej koalicji rządowej. Wreszcie, po zmianach składu osobowego tego organu z czerwca 2004 r., po raz pierwszy w Prezydium Sejmu przewagę zdobyła opozycja parlamentarna, którą reprezentowało 4 wicemarszałków (po 1 z PO, PiS, PSL, SDPL), zaś przedstawicielem koalicji rządowej pozostał tylko urzędujący Marszałek Sejmu (SLD). Tak ukształtowane relacje polityczne w składzie Prezydium Sejmu utrzymały się już bez żadnych zmian do końca poprzedniej kadencji parlamentu.

Nietypowy układ sił politycznych ukształtował się w ramach Prezydium Sejmu także po ostatnich wyborach parlamentarnych z dnia 25 września 2005 r. Wskutek powołania jednopartyjnego rządu mniejszościowego, w składzie Prezydium Sejmu znalazł się tylko jeden przedstawiciel partii tworzącej ten gabinet (PiS) – Marszałek Sejmu (M. Jurek). Pozostali wicemarszałkowie (w liczbie 5) wywodzili się natomiast z tych klubów poselskich, które nie tworzyły wówczas gabinetu K. Marcinkiewicza: PO (B. Komorowski), Samoobrony RP (A. Lepper), SLD (W. Olejniczak), PSL (J. Kalinowski) oraz LPR (M. Kotlinowski)⁹⁴. Już jednak po utworzeniu w maju 2006 r. koalicji rządowej PiS–Samoobrona–LPR, w składzie Prezydium Sejmu zaznaczyła się równowaga (3:3) przedstawicieli ugrupowań rządzącej koalicji oraz klubów opozycji parlamentarnej. Nie ulega jednak wątpliwości, że z faktu tak wyraźnej dominacji przedstawicieli opozycji w ówczesnym składzie Prezydium Sejmu nie można było wyciągać zbyt daleko idących wniosków, albowiem wiodącą rolę w pracach tego organu kierowniczego izby pełni mimo wszystko Marszałek Sejmu, któremu przysługuje m.in. wyłączne prawo określania terminów oraz porządku dziennego posiedzeń Prezydium Sejmu⁹⁵. Marszałek Sejmu jest jednak przede wszystkim, na podstawie wyraźnego umocowania konstytucyjnego, kierowniczym organem całego parlamentu i z tego tytułu posiada szereg istotnych uprawnień w zakresie kierowania pracami Sejmu i jego organów wewnętrznych.

W odróżnieniu od Prezydium Sejmu, gdzie w praktyce nie da się wykluczyć odrzucenia lub daleko idącego ograniczenia pluralistycznego charakteru tego organu, czego byliśmy świadkami w I kadencji Sejmu, opozycja posiada zagwarantowane regulaminowo prawo reprezentacji oraz udziału w realizacji funkcji Konwentu Seniorów. Jest to organ o specyficznym charakterze, będący w swoim założeniu zasadniczym forum współdziałania między kierownictwem parlamentu a zorganizowanymi strukturami politycznej aktywności deputowanych⁹⁶. Organy o zbliżonym charakterze spotykamy współcześnie w strukturach organizacyjnych wielu parlamentów, przy czym występują one pod różnymi nazwami, jak np. Rada Seniorów w niemieckim Bundestagu⁹⁷, czy też Konferencja Prezydiarna w Radzie Narodowej Republiki Austriackiej⁹⁸. Funkcjonują one zazwyczaj jako instytucje w pełni zinstytucjonalizowane, których ustrój i kompetencje regulują regulaminy parlamentarne,

94 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. V kadencja. Przewodnik*, Warszawa 2006, s. 291.

95 Regulamin Sejmu przewiduje też, że podczas głosowania na posiedzeniach Prezydium Sejmu „w wypadku równej liczby głosów decyduje głos Marszałka Sejmu” (art. 13 ust. 4).

96 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 146.

97 Rada Seniorów składa się z przewodniczącego Bundestagu, jego zastępców oraz 23 przedstawicieli frakcji parlamentarnych – w liczbie proporcjonalnej do ich wielkości. Zob. K.A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993, s. 15.

98 Zob. P. Sarnecki, *Parlament federalny Republiki Austrii*, Warszawa 1996, s. 15 i nast. Por. też H. Widder, *Rada Narodowa*, (w:) *Parlament Republiki Austrii*, pod red. H. Schambecka, Warszawa 1997, s. 60.

91 Zob. m.in. T. Moldawa, *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, (w:) R. Chruściak, T. Moldawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995, s. 169.

92 Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu...*, s. 56.

93 Podjęcie tej decyzji przez Sejm spowodowało ożywioną wymianę poglądów w doktrynie co do dopuszczalności odwołania członków Prezydium Sejmu w świetle obowiązujących regulacji prawnych. Poglądy te przytacza M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 204 i nast.

ale mogą też one egzystować bez podstaw formalnych jako zwyczajowe formy współdziałania poszczególnych frakcji parlamentarnych⁹⁹.

W składzie Konwentu Seniorów jako wewnętrznego organu Sejmu, regulamin sejmowy (art. 15 ust. 1) wyodrębnia w sumie dwie kategorie członków. Pierwszą z nich stanowią wszystkie osoby powołane wcześniej przez izbę do składu Prezydium Sejmu (Marszałek oraz wicemarszałkowie Sejmu), które tym samym wchodzi do Konwentu Seniorów niejako „z urzędu”. W drugiej grupie z kolei mieszczą się osoby wyłonione przez funkcjonujące w Sejmie kluby i koła parlamentarne, czyli liczebność Konwentu Seniorów uzależniona jest za każdym razem od ukształtowanej podczas danej kadencji politycznej struktury Sejmu. Regulamin Sejmu gwarantuje, w ramach tej drugiej kategorii członków Konwentu Seniorów, prawo zasiadania w jego składzie: przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym klubów parlamentarnych; przedstawicielem porozumień klubów i kół poselskich, a także klubów parlamentarnych, pod warunkiem jednak, że reprezentują one w sumie co najmniej 15 posłów; przedstawicielem kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą¹⁰⁰. W przypadku reprezentacji w składzie Konwentu Seniorów działających w Sejmie klubów parlamentarnych, regulamin sejmowy stanowi więc jednoznacznie, że przedstawicielem każdego z tych klubów może być jedynie jego przewodniczący lub wiceprzewodniczący. Z kolei, we wszystkich pozostałych przypadkach, regulamin nie określa już zasad wyłaniania określonych reprezentantów, pozostawiając to do wewnętrznych ustaleń poszczególnych klubów i kół parlamentarnych.

Zaprezentowane wyżej rozwiązania prawne nie pozostawiają wątpliwości, że przyjęta w regulaminie Sejmu formuła kształtowania składu osobowego Konwentu Seniorów ma na celu odzwierciedlenie pluralistycznej struktury tej izby polskiego parlamentu¹⁰¹. Uwzględnia ona, rzecz jasna, faktyczną siłę polityczną poszczególnych frakcji parlamentarnych, stąd też w składzie tego organu Sejmu RP reprezentowane są w pierwszej kolejności kluby poselskie (parlamentarne), będące przecież podstawową formą zrzeszania się posłów w parlamencie. Szczególnie istotne jest również to, że taka forma reprezentacji politycznej w składzie Konwentu Seniorów gwarantuje udział w jego pracach i tym samym zapewnia możliwość oddziaływania na organizację i prowadzenie prac Sejmu także ugrupowaniom opozycji parlamentarnej.

Analiza praktyki ustrojowej w tym zakresie prowadzi do wniosku, że liczebność składu osobowego Konwentu Seniorów w Sejmie uzależniona jest za każdym

razem, o czym już wcześniej wspominałem, od ukształtowanej w danym momencie struktury politycznej całej izby. Uwaga ta odnosi się również do udziału w składzie tego organu wewnętrznego Sejmu przedstawicieli opozycji, który uzależniony jest w każdym wypadku od liczby istniejących aktualnie klubów opozycji parlamentarnej w Sejmie. Zdecydowanie najliczniejszy skład Konwentu Seniorów (23 członków) ukształtował się w Sejmie I kadencji, ale wtedy kluby poselskie mogły być tworzone przez dowolną liczbę posłów. Na początku II kadencji Sejmu Konwent Seniorów liczył w sumie 9 członków (w tym trzech przewodniczących klubów opozycyjnych), zaś na początku III kadencji w jego skład weszło 10 członków (wśród nich dwóch przewodniczących klubów opozycji parlamentarnej). Po wyborach parlamentarnych z 2001 r. w składzie Konwentu Seniorów znalazło się początkowo 12 osób (5 członków Prezydium Sejmu oraz 7 osób reprezentujących poszczególne kluby parlamentarne, w tym 4 opozycyjne). W trakcie poprzedniej kadencji liczba członków tego organu zwiększyła się i na krótko przed jej upływem składał się on już z 14 osób. Wówczas Konwent Seniorów tworzyli: Marszałek Sejmu, 4 wicemarszałkowie, 2 przewodniczących klubów poselskich koalicji rządowej, 6 przewodniczących klubów opozycji parlamentarnej oraz 1 reprezentant porozumienia czterech kół poselskich. Od początku bieżącej kadencji parlamentu, Konwent Seniorów składa się łącznie z 12 członków, a tworzy go: 6 członków Prezydium Sejmu oraz 6 przewodniczących klubów parlamentarnych, przy czym występuje tu równowaga między większością rządową a opozycją. Z przytoczonych tutaj danych¹⁰² wynika, że taki skład Konwentu Seniorów, jaki był kształtowany w kolejnych kadencjach parlamentu, przesądzał zawsze jednoznacznie o pluralistycznym charakterze tego wewnętrznego organu Sejmu RP.

Zakres kompetencji Konwentu Seniorów określony został w sposób generalny w art. 14 regulaminu sejmowego. Stanowi on, że: „Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu”. Oznacza to, że organ ten stanowi organizacyjną formę współpracy na forum parlamentu pomiędzy wszystkimi głównymi partiami oraz ugrupowaniami politycznymi, które są w danej kadencji reprezentowane w składzie Sejmu. Wynika to poza tym jednoznacznie także z przyjętych zasad kształtowania składu osobowego Konwentu Seniorów, w którym nie może być pominięty żaden klub poselski¹⁰³. Zacytowany tu przepis art. 14 regulaminu Sejmu został następnie sprecyzowany w art. 16 ust. 1, określającym opiniodawcze uprawnienia Konwentu Seniorów. Wynika z niego, że wszystkie kluby poselskie (parlamentarne), a więc

99 Taki charakter miał m.in. pierwszy polski Konwent Seniorów, który powstał 10 lutego 1919 r. w Sejmie Ustawodawczym bez podstaw formalnych jako gremium przywódców frakcji poselskich. Zob. J. Pietrzak, *Sejm RP. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2000, s. 87 i nast.

100 Zob. B. Szepietowska, *W sprawie składu Konwentu Seniorów w Sejmie*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002, nr 3, s. 7 i nast.

101 Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 257.

102 Powyższe dane zostały zaczerpnięte ze strony internetowej: <http://www.sejm.gov.pl>.

103 Regulamin Sejmu zagwarantował wszystkim klubom oraz porozumieniom klubów i kół poselskich reprezentację w Konwencie Seniorów niejako „z mocy samego prawa”. Tym samym nie jest dopuszczalne „wykluczenie” z tego gremium reprezentanta ugrupowania, które znajduje się w opozycji wobec pozostałych frakcji parlamentarnych. Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu...*, s. 76.

także reprezentujące ugrupowania opozycji politycznej w Sejmie, mają w ten sposób zagwarantowany udział w opiniowaniu: 1) projektów planów prac Sejmu, 2) projektów porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminów, 3) wniosków co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sejmu, 4) wniosków co do wyboru przez Sejm jego organów, 5) zadań i przebiegu pracy Kancelarii Sejmu, 6) innych spraw przekazanych przez Marszałka lub Prezydium Sejmu. Realizacja tych uprawnień przez Konwent Seniorów, stanowiący ważne forum polityczne uzgodnień między partiami reprezentowanymi w parlamencie, gdzie swoje zdecydowane stanowisko mogą prezentować również kluby partii opozycyjnych, powinna być ukierunkowana w każdym wypadku przede wszystkim na optymalne przygotowywanie posiedzeń plenarnych izby oraz treści stanowionych przez te gremia aktów prawodawczych.

3. Udział opozycji parlamentarnej w składzie i pracach komisji sejmowych

Nie ulega wątpliwości, że wewnętrzna struktura organizacyjna każdego współczesnego parlamentu musi być ukształtowana w taki sposób, aby parlament „jako organ zbiorowy był zdolny do wykonywania powierzonych mu funkcji i przypadających na niego zadań oraz podejmowania – wynikających z tych funkcji i zadań – decyzji w sposób najbardziej skuteczny i sprawny”¹⁰⁴. W zakresie zapewnienia sprawności i skuteczności podejmowanych przez parlament działań szczególna rola przypada komisjom parlamentarnym, które stały się nieodłącznym elementem składowym wszystkich parlamentów, niezależnie od tego, w ramach jakiego systemu rządów te instytucje ustrojowe funkcjonują. O pozycji i znaczeniu komisji parlamentarnych decyduje przede wszystkim to, że są one organami wewnętrznymi parlamentu powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania określonych spraw będących przedmiotem prac parlamentu, wyrażania opinii w sprawach kierowanych do nich przez parlament (zwłaszcza opinii o projektach ustaw) oraz do sprawowania kontroli wykonania aktów ustawodawczych parlamentu¹⁰⁵.

W polskim prawie parlamentarnym komisje sejmowe, podobnie jak Marszałek Sejmu, mają zagwarantowane konstytucyjne podstawy swojego istnienia i działalności. Aktualnie tworzy je przede wszystkim przepis art. 110 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiąc, że: „Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne”. Ze sformułowania tego wynika bezwzględny nakaz tworzenia tylko komisji stałych, natomiast powoływanie komisji nadzwyczajnych zależy wyłącznie od

104 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 147.

105 Por. H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 42 i nast.

woli Sejmu¹⁰⁶. Poza tym art. 111 ust. 1 ustawy zasadniczej przewiduje możliwość powoływania przez Sejm komisji śledczych. Określenie rodzajów komisji sejmowych, zasad ich powoływania oraz zakresu kompetencji należy już jednak do zakresu regulacji regulaminu Sejmu, który stwarza też ramy prawne możliwości partycypacji w składzie i pracach komisji ugrupowaniom opozycji parlamentarnej, chociaż w tym wypadku istotne znaczenie posiadają również praktykowane reguły zwyczajowe.

Obowiązujące regulacje regulaminowe, a także ukształtowane i praktykowane w Sejmie określone zwyczaje parlamentarne, gwarantują sejmowym ugrupowaniom opozycyjnym udział w kształtowaniu składu osobowego stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych oraz podkomisji. W tym zakresie stosowana jest generalna zasada (art. 20 ust. 1 regulaminu Sejmu), że skład osobowy poszczególnych komisji sejmowych wybiera Sejm na wniosek Prezydium Sejmu i po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Przed przystąpieniem do powołania składu personalnego komisji (co ma miejsce z reguły na pierwszym po wyborach posiedzeniu plenarnym izby), Sejm dokonuje podziału wszystkich komisji stałych na trzy kategorie (komisje duże, komisje średnie, komisje małe) i na tej podstawie ustala liczebność każdej komisji¹⁰⁷. Jednocześnie ustalane są tzw. parytety, czyli następuje określenie liczby miejsc, jakie powinny być ostatecznie przydzielone poszczególnym klubom poselskim w ramach każdej z wyodrębnionych kategorii komisji¹⁰⁸. W obrębie tych parytetów określa się również skład liczbowy prezydiów komisji sejmowych, mający na celu zagwarantowanie klubom takiej ogólnej liczby miejsc we władzach wszystkich komisji, która odpowiada ich liczebności¹⁰⁹. Zastosowana tutaj praktyka dokonywania klasyfikacji tworzonych komisji parlamentarnych oraz ustalania parytetów w składzie komisji i ich prezydiów nie znajduje oczywiście podstaw regulaminowych, co nie oznacza bynajmniej, że należy poddać ją krytycznej ocenie. Przeciwnie, zasługuje ona jak najbardziej na pozytywną ocenę, gdyż jej kontynuacja będzie zawsze gwarantować udział w składach osobowych komisji sejmowych przedstawicieli wszystkich struktur politycznego zorganizowania w Sejmie, a więc również klubów i kół opozycji parlamentarnej.

Zasada parytetu politycznego w składach osobowych komisji parlamentarnych znajduje współcześnie powszechne zastosowanie w praktyce ustrojowej państw demokratycznych, przy czym ma ona w wielu wypadkach wyraźnie określone pod-

106 Por. L. Garlicki, *Artykuł 110*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. II, Warszawa 2001, s. 12.

107 Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu...*, s. 86 i nast.; H. Pajdała, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie...*, s. 36 i nast.

108 Zob. M. Zubik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 279 i nast.

109 Tryb powoływania członków prezydiów komisji sejmowych określa przepis art. 20 ust. 3 regulaminu Sejmu. Z przepisu tego wynika, że powołanie i odwołanie członka prezydium komisji, w tym jego przewodniczącego, odbywa się na posiedzeniu danej komisji sejmowej w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów.

stawy regulaminowe¹¹⁰. Wówczas obowiązujące regulaminy parlamentarne przewidują takie rozwiązania, które gwarantują reprezentację w komisjach parlamentu także przedstawicielom parlamentarnych frakcji opozycyjnych¹¹¹. Przykładem może być niemiecki Bundestag, gdzie na podstawie regulacji regulaminowych członków komisji tej izby wyznaczają frakcje parlamentarne proporcjonalnie do swojej siły, zaś podział funkcji przewodniczących komisji pomiędzy poszczególne frakcje przeprowadzany jest (na podstawie uzgodnień w Radzie Seniorów) z uwzględnieniem reprezentacji frakcji opozycyjnych¹¹². Podobne rozwiązania przewiduje też regulamin hiszpańskich Korteżów Generalnych, gdzie przyjęta została zasada, iż w składzie osobowym poszczególnych komisji parlamentu muszą być reprezentowane wszystkie grupy parlamentarne stosownie do ich liczebności. Z przepisów tego regulaminu wynika ponadto, że również przy powoływaniu prezydium komisji parlamentarnych należy brać pod uwagę konieczność zapewnienia pluralistycznego składu tych organów parlamentu¹¹³. Wydaje się, że także w treści regulaminu Sejmu należałoby przyjąć generalną zasadę proporcjonalnej reprezentacji klubów parlamentarnych w składzie poszczególnych komisji sejmowych, co gwarantowałoby w każdym wypadku wybór do składu komisji również określonej liczby przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych w parlamencie.

W Sejmie znajduje już zastosowanie stała praktyka, że dopiero po sprecyzowaniu zasad kształtowania składu komisji sejmowych rozpoczyna się procedura obsady personalnej poszczególnych komisji¹¹⁴. Kandydaci na członków komisji zgłaszani są zwyczajowo przez przewodniczących klubów poselskich, zaś zgłoszenie formalnego wniosku o powołanie składu komisji przysługuje Prezydium Sejmu, jednak po wcześniejszym zasięgnięciu opinii ze strony Konwentu Seniorów. Wybór składu osobowego komisji dokonywany jest przez Sejm w drodze uchwały, czyli następuje zwykłą większością głosów. Z kolei na pierwszym posiedzeniu komisji, które zwołuje i prowadzi Marszałek Sejmu, wybiera ona ze swego grona prezydium komisji w składzie: przewodniczący oraz zastępcy przewodniczącego (art. 20 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Przy charakterystyce udziału klubów poselskich w tworzeniu komisji sejmowych, nie można pominąć faktu, że przepisy regulaminowe przewidują od dawna wyraźnie określone odrębności w zakresie kształtowania składu dwóch komisji o szczególnym charakterze: Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz Komisji Etyki Poselskiej. W przypadku Komisji do Spraw Służb Specjalnych dotyczą one

110 Por. H. Pajdała, *Komisje w parlamencie...*, s. 115 i nast.

111 Zob. J. Mordwilko, *O uprawnieniach mniejszości...*, s. 55 i nast.

112 Por. W. Zeh, *Struktura wewnętrzna...*, s. 124 i nast.

113 Zob. J.S. Tura, M.A. Perez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 86 i nast.

114 O utrwalonej praktyce w zakresie tworzenia składu komisji sejmowych zob. H. Pajdała, *Komisje sejmowe...*, s. 33 i nast.

w sumie dwóch kwestii: składu osobowego tej komisji oraz trybu zgłaszania kandydatów do jej składu. Odnośnie pierwszej z nich, to regulamin Sejmu przesądza, że w skład tej komisji może wchodzić nie więcej niż 9 posłów (art. 137 ust. 1). Natomiast w kwestii trybu zgłaszania kandydatów, przyjęta została zasada (art. 137 ust. 3), że zgłoszenia kandydatów na członków Komisji dokonują przewodniczący klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów. Zgłoszenia kandydatów składane są Marszałkowi Sejmu, ale w stosunku do tych kandydatur Marszałek nie posiada żadnych funkcji weryfikujących¹¹⁵, gdyż – zgodnie z art. 137 ust. 4 regulaminu – skład osobowy Komisji do Spraw Służb Specjalnych wybierany jest przez Sejm na wniosek Prezydium Sejmu, zgłoszony po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów.

Jeszcze dalej idące odrębności przewiduje się w przypadku powoływania składu Komisji Etyki Poselskiej. Regulamin Sejmu wprowadził tu, bez wątpienia istotną dla poszczególnych klubów parlamentarnych zasadę, że w skład tej Komisji „wchodzi posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie po jednym członku z każdego klubu” (art. 143 ust. 1)¹¹⁶. Poza tym kandydat na członka Komisji Etyki Poselskiej lub osoba zasiadająca w jej składzie może wnieść umotywowane zastrzeżenie dotyczące członkostwa w tej komisji innego kandydata, co wstrzymuje dokonanie wyboru składu Komisji przez Sejm. Jeżeli zastrzeżenie to, mimo wyjaśnień złożonych przez kwestionowanego kandydata, nie zostanie cofnięte, konieczne jest wtedy zgłoszenie nowej kandydatury. Także wybór składu Komisji Etyki Poselskiej na posiedzeniu Sejmu jest możliwy jedynie wówczas, gdy posłowie nie zgłaszają zastrzeżeń do żadnego ze zgłoszonych kandydatów. Przewidziane w treści art. 143 regulaminu Sejmu rozwiązanie stwarza więc możliwość stosowania weta w sprawie obsady składu Komisji Etyki Poselskiej. Może być ono skutecznie wykorzystywane przez posłów reprezentujących ugrupowania opozycji parlamentarnej, jeśli dojdą oni do przekonania, że kandydat na członka tej Komisji, wysunięty przez jeden z klubów rządzącej koalicji, nie może być w żadnym przypadku uznany za osobę „o nieposzlakowanej opinii i wysokim autorytecie moralnym”. Na szczególne podkreślenie zasługuje tu zwłaszcza fakt, że już sam regulamin zagwarantował uczestnictwo przedstawicielom klubów opozycyjnych w Sejmie w składzie tych dwóch znaczących komisji sejmowych.

Szczególny tryb kształtowania składu osobowego komisji przewidziany został również w przypadku istniejącej od niedawna w Sejmie Komisji do Spraw Unii Europejskiej¹¹⁷. W treści art. 148a ust. 2 regulaminu sejmowego przyjęta została

115 Por. M. Zubik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 282.

116 W przypadku Komisji Etyki Poselskiej to sformułowanie przepisu art. 143 regulaminu Sejmu zawiera „zapewnienie, aby wszystkie kluby, a zatem z założenia i opozycyjne, miały w niej swojego przedstawiciela” (Tamże, s. 282).

117 Komisja ta została utworzona w drodze nowelizacji regulaminu Sejmu z dnia 20 lutego 2004 r. (M.P. Nr 12, poz. 182).

zasada, że skład tej Komisji powinien zawsze odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów oraz porozumień liczących co najmniej 15 posłów. Liczbę członków każdego klubu poselskiego, wchodzących w jej skład, ustala każdorazowo Prezydium Sejmu według zasad określonych w art. 148a ust. 3 regulaminu. W pierwszej kolejności obliczany zostaje współczynnik jako iloraz liczby członków klubu i liczby 460; następnie współczynnik ten jest mnożony przez liczbę 46; wreszcie następuje zaokrąglenie iloczynu wynikającego z tego mnożenia do liczby całkowitej. Dopiero po podziale miejsc w składzie Komisji między wszystkie kluby poselskie, pozostałe miejsca Prezydium Sejmu przyznaje, na podstawie tych samych zasad, porozumieniom kół poselskich. Zasadniczym celem stosowania tak precyzyjnych obliczeń jest bez wątpienia w miarę wierne odzwierciedlenie w składzie tej komisji istniejącego w danym momencie układu sił politycznych¹¹⁸. W ten sposób proporcjonalną reprezentację w składzie Komisji do Spraw Unii Europejskiej mają zagwarantowane także wszystkie liczące się ugrupowania opozycji parlamentarnej.

Zasada proporcjonalnej reprezentacji klubów i określonych kół poselskich w składzie komisji przyjęta została ponadto przy powoływaniu parlamentarnych komisji śledczych¹¹⁹. Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej¹²⁰ przewiduje, że komisję śledczą powołuje Sejm w drodze uchwały bezwzględną większością głosów (art. 2 ust. 1), przy czym projekt uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej może być zgłoszony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub grupę co najmniej 15 posłów (art. 3 ust. 1). W ustawie tej określono jednocześnie górny pułap liczebności komisji śledczej, przewidując, iż w składzie takiej komisji może zasiadać maksymalnie 11 członków. Z punktu widzenia interesów poszczególnych ugrupowań opozycji parlamentarnej oraz możliwości działania ich przedstawicieli w ramach komisji śledczej, szczególnie istotne znaczenie posiada jednak przepis art. 2 ust. 2 tej ustawy, który stanowi, że: „Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencji Seniorów, odpowiednio do jej liczebności”. W ten sposób nastąpiła ustawowa petryfikacja zasady parytetu politycznego, stosowanej już w praktyce parlamentarnej przy ustalaniu składu osobowego stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych, ale niemającej dotąd nawet podstaw regulaminowych. Na mocy tego przepisu ustawo-

118 W konsekwencji, wszelkie zmiany w strukturze politycznej Sejmu powodują konieczność wymiany składu Komisji do Spraw Unii Europejskiej. W tej kwestii przepis art. 148a ust. 10 regulaminu sejmowego stanowi: „W przypadku gdy nastąpi zmiana liczebności klubu lub porozumienia w stopniu powodującym zmianę podziału miejsc w Komisji ze względu na zasady, o których mowa w ust. 3 lub 4, albo w przypadku utworzenia nowego klubu lub porozumienia, Sejm dokonuje wyboru nowego składu osobowego Komisji. /.../ Uchwała Sejmu o wyborze nowego składu osobowego Komisji jest równoznaczna z odwołaniem jej poprzedniego składu osobowego”.

119 Powoływanie parlamentarnych komisji śledczych, których działalność ma w założeniu służyć realizacji funkcji kontrolnej Sejmu, oparte zostało na podstawach konstytucyjnych, bowiem art. 111 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, iż: „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”.

120 Dz.U. Nr 35, poz. 321.

dawca zobowiązał Sejm, aby przy powoływaniu komisji śledczej jej skład był dostosowany do liczebności tych klubów i kół poselskich, które są reprezentowane w Konwencji Seniorów. Oznacza to w konsekwencji ograniczenie możliwości powoływania składu komisji śledczej tylko do przedstawicieli klubów poselskich liczących co najmniej 15 posłów oraz przedstawicieli kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu osobną listę wyborczą¹²¹. Przyjęcie takiej zasady kształtowania składu personalnego komisji śledczych gwarantuje jednak, że za każdym razem w pracach tych komisji reprezentowane będą także ugrupowania opozycji parlamentarnej.

W dotychczasowej praktyce parlamentarnej Sejmu III Rzeczypospolitej w zakresie kształtowania składu osobowego komisji sejmowych, opozycja sejmowa nie zawsze była mile widziana w składzie osobowym samych komisji parlamentarnych, nie mówiąc już o jej reprezentacji w prezydiach komisji. Świadczy o tym zwłaszcza okres I kadencji Sejmu, kiedy oba największe kluby poselskie (UD oraz SLD), które nie weszły w skład koalicji rządowej, były faktycznie wyraźnie dyskryminowane przy obsadzie prezydiów komisji sejmowych. Klub poselski SLD, liczący na początku tej kadencji 59 członków, nie otrzymał ani jednego stanowiska przewodniczącego komisji (na 22 takie funkcje do obsadzenia) i tylko 4 miejsca w prezydiach komisji (na ogólną liczbę 93 członków prezydiów komisji)¹²². Znacząca reprezentacja opozycji znalazła się natomiast we władzach komisji powołanych w Sejmie II kadencji. Wtedy przedstawiciele opozycji przewodniczyli 7 komisjom stałym (na ogólną ich liczbę 24) oraz obsadzili prawie połowę składu prezydiów komisji (42 miejsca na ogólną liczbę 90)¹²³.

Nietrudno zauważyć, że udział ugrupowań opozycji parlamentarnej we władzach komisji sejmowych, w porównaniu z okresem Sejmu II kadencji, został istotnie ograniczony pod rządami koalicji AWS-UW. Na początku III kadencji Sejmu posłowie większości sejmowej kierowali pracami 21 komisji stałych, zaś przedstawiciele opozycji przewodniczyli zaledwie 6 komisjom. W dodatku kierowali oni głównie pracami takich komisji, których zakres działania nie obejmował spraw o szczególnie istotnym znaczeniu¹²⁴. Z kolei w składzie prezydiów stałych komisji sejmowych, posłowie reprezentujący AWS i UW obsadzili wtedy w sumie

121 Por. M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 46.

122 Dane te zostały zaczerpnięte z opracowania T. Moldawy, *Parlament w systemie...*, s. 167.

123 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja...*, s. 213 i nast.

124 Były to: 1) Komisja Gospodarki, 2) Komisja Kultury Fizycznej i Turystyki, 3) Komisja Małych i Średnich Przedsiębiorstw, 4) Komisja Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 5) Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, 6) Komisja Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej. Dla porównania – w poprzedniej kadencji Sejmu (1993–1997) – reprezentanci ówczesnej opozycji parlamentarnej kierowali pracami tak „znaczących” komisji stałych Sejmu, jak: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych (Z. Bujak z UP), Komisja Kultury i Środków Przekazu (J. Braun z UW), Komisja Spraw Zagranicznych (B. Geremek z UW).

72 miejsca, opozycja zaś tylko 42, a więc prawie o połowę mniej¹²⁵. Tak znaczne zmniejszenie reprezentacji opozycji w składzie i prezydium komisji sejmowych w latach 1997–2001 nie było przypadkowe, lecz stanowiło przejaw dążenia ekipy politycznej sprawującej wówczas władzę w państwie do daleko idącej marginalizacji roli oraz możliwości działania ugrupowań postkomunistycznych, a tym samym działających w Sejmie dwóch klubów opozycji parlamentarnej (SLD i PSL). Wspominałem już o tym w poprzednim rozdziale tej pracy, gdzie wskazałem też inne przykłady ograniczania roli opozycji politycznej w Sejmie podczas rządów postsolidarnościowej koalicji AWS–UW i gabinetu J. Buzka.

W poprzedniej kadencji parlamentu zaznaczył się, dla odmiany, widoczny wzrost reprezentacji ugrupowań opozycji politycznej w Sejmie w składzie organów kierowniczych komisji sejmowych, przy czym odnosiło się to głównie do liczby posłów opozycyjnych powołanych wówczas na stanowiska przewodniczących komisji. Na początku kadencji (w październiku 2001 r.) politycy opozycji przejęli kierownictwo aż w 9 stałych komisjach, zaś posłowie z ugrupowań koalicji rządowej stanęli na czele 16 komisji. Spośród komisji stałych, które znalazły się pod przewodnictwem posłów opozycji, należałoby wymienić zwłaszcza: Komisję Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji, Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisję do Spraw Służb Specjalnych oraz Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Natomiast do składu prezydium komisji weszło 64 posłów większości sejmowej oraz 43 posłów opozycji parlamentarnej¹²⁶. Nie można jednak zapominać, że w trakcie minionej kadencji Sejmu proporcje te zmieniły się jeszcze bardziej na korzyść opozycji, przede wszystkim w następstwie odejścia PSL ze składu koalicji rządowej oraz utworzenia przez część posłów SLD odrębnego klubu parlamentarnego SDPL.

Zupełnie nietypowa sytuacja w zakresie obsady funkcji kierowniczych w komisjach sejmowych powstała po ostatnich wyborach parlamentarnych z 25 września 2005 r. Wynikała ona przede wszystkim z faktu ukształtowania na początku obecnej kadencji Sejmu rządu mniejszościowego tylko przez jedną partię polityczną (PiS). W konsekwencji, reprezentanci tego ugrupowania w Sejmie, stanowiący łącznie niespełna 34% ogólnej liczby posłów, nie mogli obsadzić większości stanowisk przewodniczących stałych komisji sejmowych. Ostatecznie posłowie PiS objęli przewodnictwo 9 komisji, natomiast na przewodniczących pozostałych 19 komisji wybrani zostali posłowie reprezentujący ugrupowania opozycyjne (PO – 8, LPR – 4, Samoobrona – 3, SLD – 3, PSL – 1). Jeśli jednak potraktujemy LPR, Samoobronę i PSL

125 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja...*, s. 303 i nast.

126 Dane zostały zaczerpnięte z opracowania *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja. Przewodnik*, Warszawa 2002, s. 254 i nast.

jako uczestników ówczesnej nieformalnej koalicji parlamentarnej z PiS¹²⁷, to okaże się, że politycy tych czterech ugrupowań zostali w sumie przewodniczącymi 17 komisji, natomiast dwóm zdecydowanie opozycyjnym ugrupowaniom politycznym (PO i SLD) przypadło w udziale przewodniczenie 11 stałym komisjom Sejmu. Warto przy tym zwrócić jeszcze uwagę na ogólną liczbę posłów powołanych w skład prezydium komisji sejmowych, albowiem także tutaj posłowie PiS znaleźli się w zdecydowanej mniejszości, obsadzając w nich jedynie 37 miejsc, gdy tymczasem pozostałe frakcje parlamentarne w Sejmie zajęły w gremiach kierowniczych wszystkich komisji sejmowych aż 83 miejsca¹²⁸. Proporcje te uległy istotnej zmianie wraz z utworzeniem koalicji rządowej PiS–Samoobrona–LPR, bowiem od maja 2006 r. posłowie większości koalicyjnej stali już na czele 16 komisji, zaś posłowie z ugrupowań opozycji parlamentarnej przewodniczyli 12 stałym komisjom sejmowym. Udział opozycji w zakresie kierowania pracami komisji zmniejszył się po raz kolejny od 22 sierpnia 2006 r., wskutek odwołania przez Sejm z funkcji przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej W. Pawłaka (PSL) oraz powołania na tę funkcję posła D. Jackiewicza (PiS), a więc polityka reprezentującego klub poselski koalicji rządowej. Jednocześnie poszerzony został znacznie skład osobowy tej komisji, co miało zagwarantować przewagę w jej składzie ugrupowaniom większości parlamentarnej w Sejmie. Zmiany te zostały podporządkowane doraźnym celom politycznym, a mianowicie miały one sprzyjać przyspieszeniu prac nad koalicyjnym projektem zmian w treści ustaw, regulujących zasady przeprowadzania wyborów samorządowych.

Niezależnie od istniejących możliwości udziału posłów opozycji politycznej w Sejmie we władzach wszystkich stałych komisji sejmowych, przedstawiciele ugrupowań opozycji parlamentarnej powoływani są też z reguły do składu prezydium komisji nadzwyczajnych, o czym przekonuje m.in. praktyka Sejmu II kadencji, kiedy powołano w sumie najwięcej tego typu komisji. Na 20 utworzonych w tamtym okresie komisji nadzwyczajnych, faktycznie tylko w jednym przypadku (powołanej w 1994 r. Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw Dotyczących Spółdzielczości) żaden z posłów opozycyjnych nie pełnił funkcji zastępcy przewodniczącego takiej komisji. W poprzedniej kadencji parlamentu na 10 powołanych komisji nadzwyczajnych, posłowie z kręgów opozycji parlamentarnej wybrani zostali do przewodniczenia 4 komisjom, zaś na czele 1 komisji nadzwyczajnej stanął poseł niezrzeszony. Ponadto nie można pominąć faktu, że przedstawiciele klubów opozycyjnych w Sejmie znaleźli się w składzie wszystkich

127 Te trzy ugrupowania udzieliły poparcia rządowi K. Marcinkiewicza podczas głosowania w Sejmie nad wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania oraz w pierwszych tygodniach funkcjonowania tego gabinetu zaczęły wspierać niektóre jego inicjatywy i działania.

128 Przytoczone dane pochodzą ze strony internetowej Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl>.

trzech, powołanych w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu sejmowych komisji śledczych, przy czym w jednej z nich poseł opozycji wybrany został nawet na stanowisko przewodniczącego komisji śledczej¹²⁹.

Reprezentacja posłów opozycyjnych w składzie oraz w gremiach kierowniczych komisji stałych, nadzwyczajnych i śledczych, gwarantuje im uczestnictwo we wszystkich formach działalności tych wewnętrznych i pomocniczych organów parlamentu. W sposób generalny rolę komisji sejmowych określa przepis art. 17 ust. 1 regulaminu Sejmu, stwierdzając, że są one organami powołanymi do: 1) rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu, 2) wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu. Tak wyznaczony zakres działania komisji został uzupełniony przez sformułowanie art. 17 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym komisje sejmowe „są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami”. Komisje Sejmu uczestniczą wobec tego w realizacji podstawowych funkcji parlamentu, a zwłaszcza funkcji ustawodawczej oraz kontroli działalności organów władzy wykonawczej. Do działalności komisji sejmowych w tym zakresie, stwarzającej jednocześnie możliwości wpływania za ich pośrednictwem przez ugrupowania opozycji parlamentarnej na realizację obu najistotniejszych funkcji Sejmu, powróć jeszcze w dalszej części opracowania.

4. Wpływ opozycji na organizację i przebieg posiedzeń plenarnych Sejmu

Obowiązujące rozwiązania regulaminowe nie ograniczają się tylko do zagwarantowania ugrupowaniom opozycji parlamentarnej daleko idących możliwości udziału w powoływaniu wszystkich wewnętrznych organów Sejmu oraz zasiadania przedstawicieli tych ugrupowań w składzie kolegialnych organów parlamentu. Stwarzają one bowiem zarazem praktycznie każdemu klubowi opozycyjnemu możliwość wywierania określonego wpływu na tok pracy Sejmu podczas jego posiedzeń plenarnych. Wykorzystywanie tej możliwości przez frakcje opozycji parlamentarnej, daje im realną szansę aktywnego uczestnictwa w organizowaniu oraz przebiegu prac całej izby poselskiej, gdyż posiedzenia plenarne stały się od 1989 r. jedynym forum publicznym, na którym przejawia się istota działalności Sejmu jako organu władzy ustawodawczej. Wówczas nastąpiło bowiem odejście od systemu sesyjnego¹³⁰ i przyjęcie trybu permanentnego, który sprowadza się w istocie rzeczy

¹²⁹ Był nim poseł J. Dobrosz (LPR), który objął funkcję przewodniczącego powołanej w dniu 21 stycznia 2005 r. komisji śledczej do zbadania prawidłowości prywatyzacji PZU.

¹³⁰ Sesyjny tryb pracy parlamentu ma zastosowanie w zdecydowanej większości państw demokratycznych. Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 480 i nast.

do tego, że „kadencja parlamentu ma – z punktu widzenia funkcjonowania jego izb – charakter jednolity, a tym samym nie istnieje jej podział na okresy sesji i okresy międzysesyjne. W całym okresie kadencji, przewodniczący izby lub jej prezydium może zwoływać jej posiedzenia, a więc wyeliminowany zostaje wpływ organu pozaparlamentarnego (głowy państwa) na tok prac izby”¹³¹. Tak rozumiana zasada permanencji w pracach polskiego parlamentu sformułowana jest obecnie w art. 109 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Sejm i Senat pracują na posiedzeniach”. Poza tym sformułowaniem, w treści ustawy zasadniczej określono jeszcze tryb zwoływania pierwszych w nowej kadencji posiedzeń obu izb parlamentu¹³², natomiast szczegółowa regulacja organizacji oraz przebiegu posiedzeń plenarnych Sejmu zawarta została już w przepisach regulaminu sejmowego.

W odniesieniu do trybu pracy Sejmu, przepis art. 169 ust. 1 regulaminu sejmowego powtarza w zasadzie konstytucyjną formułę z art. 109 ust. 1, stwierdzając, iż: „Sejm obraduje na posiedzeniach”. Następnie w art. 169 ust. 2 wymienione zostały w osiemnastu punktach sprawy, które stanowią przedmiot obrad na posiedzeniach Sejmu. Z wyliczenia tego wynika jednoznacznie, że przedmiotem posiedzeń plenarnych izby poselskiej są wszystkie istotne zagadnienia, rozpatrywane i rozstrzygane przede wszystkim w ramach wykonywania dwóch klasycznych funkcji parlamentu: ustawodawczej oraz kontrolnej. Nie jest to w dodatku zamknięty katalog tych zagadnień, bowiem z treści art. 169 ust. 2 pkt 18 regulaminu wynika wyraźnie, że przedmiotem obrad na posiedzeniach Sejmu są też inne sprawy (a więc niewymienione w tym katalogu), wniesione lub przekazane pod obrady izby przez Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezydium Sejmu, komisje sejmowe oraz posłów. Przepis ten stwarza więc podstawy do wnoszenia pod obrady Sejmu „innych spraw” nie tylko przez określone w jego treści organy państwowe, ale także przez wszystkich posłów, niezależnie od ich przynależności organizacyjnej, włącznie z posłami reprezentującymi ugrupowania opozycji parlamentarnej.

Zwoływanie posiedzeń Sejmu zaliczone zostało w regulaminie sejmowym (art. 10 ust. 1 pkt 3) do kompetencji Marszałka Sejmu. Ma on jednocześnie obowiązek, najpóźniej na 7 dni przed każdym planowanym posiedzeniem, zawiadomienia o dacie i porządku dziennym tego posiedzenia zarówno posłów, jak też organów uprawnionych do uczestniczenia w jego obradach¹³³. Posiedzenia Sejmu odbywają

¹³¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 215. Por. też m.in. P. Czarny, *Sejm i Senat*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Kraków 2002, s. 208; Z. Witkowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 262.

¹³² Konstytucja RP przewiduje, że pierwsze posiedzenie Sejmu zwołuje Prezydent RP na dzień przypadający w okresie 30 dni od dnia wyborów (art. 109 ust. 2), a jeżeli wybory były wynikiem skrócenia kadencji Sejmu – w okresie 15 dni od dnia wyborów (art. 98 ust. 5).

¹³³ Należą do nich: Prezydent RP, Marszałek Senatu, członkowie Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 171 ust. 1 regulaminu Sejmu).

się w terminach ustalonych przez Prezydium Sejmu lub przez całą izbę (art. 173 ust. 1 regulaminu). Przy ustalaniu planu posiedzeń Sejmu przez jego Prezydium, konieczne jest za każdym razem wysłuchanie opinii Konwentu Seniorów, co umożliwia wypowiedzanie się w kwestii terminów tych posiedzeń także przez zasiadających w Konwencie Seniorów przedstawicieli klubów i kół opozycji politycznej w parlamencie¹³⁴. Jeśli zaś decyzję w tym zakresie podejmuje cała izba, to wówczas na zakończenie poprzedniego posiedzenia Sejm postanawia w drodze uchwały o terminie swego następnego posiedzenia plenarnego.

Zwołanie posiedzenia plenarnego izby wiąże się każdorazowo z ustaleniem porządku dziennego tego posiedzenia. Konieczność jak najbardziej precyzyjnego określenia porządku dziennego podyktowana jest przede wszystkim dążeniem do zwiększenia skuteczności działań parlamentu. Istotne jest również przy tym to, aby zostały zagwarantowane prawa mniejszości parlamentarnych do udziału w określaniu przedmiotu oraz trybu pracy parlamentu podczas jego posiedzeń plenarnych. Stąd też w parlamentach wszystkich państw demokratycznych o ostatecznym kształcie porządku dziennego współdecydują przywódcy poszczególnych frakcji partyjnych, w tym także opozycji parlamentarnej, funkcjonujących w danej izbie parlamentu oraz jej przewodniczący¹³⁵. Faktyczne możliwości uczestnictwa frakcji opozycyjnych w ustalaniu porządku dziennego posiedzeń plenarnych izb parlamentu, wynikają najczęściej z określonych regulacji regulaminowych, ale niekiedy znajdują one także podstawy konstytucyjne. Przykładem tego może być przede wszystkim obowiązująca konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., która w art. 176 ust. 3 stwierdza, że: „Wszystkie kluby parlamentarne mają prawo do ustalania porządku dziennego pewnej liczby posiedzeń, zgodnie z kryterium określonym w Regulaminie i przy uwzględnieniu stanowiska partii mniejszościowych oraz partii nie wchodzących w skład Rządu”¹³⁶.

Określone możliwości wpływu ugrupowań opozycji parlamentarnej na ostateczny kształt porządku dziennego posiedzeń plenarnych izby poselskiej wynikają również z rozwiązań przyjętych w regulaminie Sejmu. Najpierw należy zwrócić uwagę na przepis art. 173 ust. 2 regulaminu, który przewiduje, że porządek dzienny¹³⁷ posiedzenia Sejmu ustala Marszałek Sejmu po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów. Już więc na tym etapie opozycja może zasygnalizować swoje stanowisko

134 Art. 12 pkt 2 przewiduje, że Prezydium Sejmu „ustala tak zwane tygodnie posiedzeń z wyprzedzeniem co najmniej 3-miesięcznym”.

135 Zob. R. Piotrowski, *Procedury ustalenia i zmiany porządku obrad izby w regulaminach parlamentarnych*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 1996, nr 3, s. 67 i nast.

136 *Konstytucja Republiki Portugalskiej...*, s. 120.

137 Porządek dzienny to zestawienie spraw, które są przewidziane do rozpatrzenia według określonej kolejności podczas posiedzenia Sejmu i co do których mają być podjęte przez izbę określone uchwały. Por. J.M. Karolczak, W. Sokolewicz, *Uwagi w sprawie ustalania porządku dziennego plenarnych obrad Sejmu*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 1992, nr 2, s. 16 i nast.

za pośrednictwem zasiadających w składzie tego organu wewnętrznego Sejmu przedstawicieli klubów oraz kół mniejszości parlamentarnej. Ale nie ulega też wątpliwości, że ustalony już porządek dzienny posiedzenia może być zawsze uzupełniony, także z inicjatywy ugrupowań opozycyjnych w parlamencie. Przekonuje o tym art. 173 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym wnioski o uzupełnienie porządku dziennego mogą zgłaszać zarówno kluby i koła poselskie, jak też grupy liczące co najmniej 15 posłów, przedstawiając je Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej, nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia izby. Wniośki te stają się wtedy przedmiotem obrad Konwentu Seniorów i jeżeli jednogłośnie zadecyduje on o ich przyjęciu, treść porządku dziennego posiedzenia Sejmu musi ulec odpowiedniej zmianie. Kiedy jednak Konwent Seniorów nie jest w stanie wyrazić jednolitej opinii w sprawie zmiany ustalonego porządku dziennego posiedzenia, sprawa ta staje się przedmiotem głosowania w Sejmie¹³⁸.

Nie ulega wątpliwości, że przyjęta w regulaminie Sejmu procedura ustalania porządku dziennego posiedzeń tej izby sprzyja usprawnieniu jej prac, gdyż pozwala uniknąć wstępnych debat sejmowych nad ostatecznym kształtem porządku dziennego kolejnych posiedzeń plenarnych Sejmu. Dla ugrupowań opozycji parlamentarnej szczególne znaczenie posiada natomiast wprowadzenie wymogu jednomyślności w Konwencie Seniorów¹³⁹ przy wyrażaniu opinii przez ten organ w sprawie porządku dziennego posiedzenia izby. Wymóg ten stwarza bowiem opozycji gwarancję, że wbrew jej woli nie będzie możliwe ustalenie porządku dziennego przez Marszałka Sejmu. Nie należy jednak zapominać, że w przypadku wystąpienia rozbieżności stanowisk między klubami parlamentarnymi reprezentowanymi w Konwencie Seniorów, rozstrzyga definitywnie głosowanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu, gdzie opozycja parlamentarna pozostaje zazwyczaj w mniejszości i tym samym ma nikłe szanse na skuteczną obronę zgłoszonych przez siebie wniosków. W konsekwencji, większość rządząca ma zawsze możliwość, ale już na forum publicznym, przevorsowania określonego kształtu porządku dziennego i tym samym uniemożliwienia wprowadzenia do tego porządku punktu zgłoszonego przez ugrupowania opozycji politycznej w Sejmie¹⁴⁰.

Tak samo zresztą opozycja parlamentarna nie jest w stanie przeciwstawić się wprowadzeniu przez większość rządową zmian do ustalonego wcześniej porządku

138 Także w przypadku nieuwzględnienia przez Marszałka Sejmu wniosków o uzupełnienie porządku dziennego, stają się one z mocy regulaminu Sejmu (art. 173 ust. 5) przedmiotem rozstrzygnięcia na posiedzeniu plenarnym Sejmu w terminie nieprzekraczającym sześciu miesięcy od dnia ich złożenia.

139 Wymóg ten wprowadzony został do treści regulaminu Sejmu podczas jego nowelizacji w październiku 1997 r. (M.P. Nr 80, poz. 779).

140 Szerzej o problematyce ustalania porządku dziennego pisze A. Szmyt, *W sprawie niektórych zagadnień ustalania porządku dziennego posiedzenia Sejmu*, (w:) *Ecclesia et status. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004, s. 905 i nast.

dziennego posiedzenia Sejmu. Świadczy o tym niewątpliwie przykład z jednego z ostatnich posiedzeń izby, które odbyło się w dniach 18-22 lipca 2006 r. Już w trakcie tego posiedzenia trzy kluby poselskie rządzącej koalicji postanowiły włączyć do porządku obrad dodatkowy punkt (zmiany zasad wyborów samorządowych), przeciwko czemu zaprotestowały wszystkie kluby opozycyjne. Aby uniemożliwić wprowadzenie tego punktu pod obrady Sejmu, opozycja decyduje się na tzw. zerwanie kworum, czyli rezygnację z udziału w głosowaniu, ale bez opuszczania sali posiedzeń Sejmu. Kiedy okazało się, że do uzyskania kworum zabrakło tylko 3 posłów, trzy kluby koalicyjne podjęły działania w celu zapewnienia udziału w głosowaniu nieobecnych posłów z ugrupowań koalicji (np. poseł PiS J. Kurski był zmuszony dolecieć na głosowanie z Gdańska). Ta pełna mobilizacja klubów większości rządowej przyniosła jednak sukces, gdyż za przyjęciem nowego punktu porządku dziennego obrad Sejmu opowiedziało się ostatecznie 233 posłów¹⁴¹.

Jak wskazuje dotychczasowa praktyka parlamentarna, ugrupowania opozycyjne w Sejmie wykorzystują przewidziane w art. 173 ust. 3 regulaminu uprawnienie, zgłaszając wnioski w sprawie uzupełnienia ustalonego porządku dziennego posiedzenia Sejmu. Zdecydowanie częściej występują one jednak z wszelkiego rodzaju inicjatywami i wnioskami już w trakcie odbywających się obrad plenarnych tej izby parlamentu. Każdemu posłowi, a więc również posłom zrzeszonym w klubach i kołach opozycji parlamentarnej, przysługuje bowiem prawo zgłaszania podczas posiedzeń plenarnych Sejmu określonych wniosków formalnych. Przede wszystkim grupa co najmniej 30 posłów może wystąpić z wnioskiem o uchwalenie tajności obrad, kiedy wymaga tego dobro państwa (art. 172 ust. 2 regulaminu sejmowego)¹⁴². Z kolei z przepisu art. 184 ust. 3 regulaminu wynika, że w ramach wniosku formalnego z propozycją uchwalenia tajności posiedzenia izby poselskiej może wystąpić nawet jeden poseł. Również to rozwiązanie regulaminowe znajduje zastosowanie w praktyce ustrojowej polskiego parlamentu, czego przykładem może być m.in. zgłoszony 15 października 2004 r. wniosek R. Giertycha, z opozycyjnego klubu LPR, o utajnienie obrad Sejmu, aby rząd mógł w ramach zamkniętego posiedzenia izby przedstawić informację o związkach polityków zajmujących najwyższe stanowiska w RP z przedstawicielami obcego wywiadu. Wniosek o uchwalenie tajności obrad został przyjęty większością głosów poselskich i jeszcze tego samego dnia odbyło się postulowane posiedzenie Sejmu¹⁴³.

141 Zob. „Rzeczpospolita” z 22–23 lipca 2006 r.

142 Możliwość uchwalenia tajności obrad ze względu na dobro państwa przewidywana jest także w art. 113 Konstytucji RP, który przyjmuje jednak generalną zasadę jawności obrad na posiedzeniach Sejmu. Art. 172 ust. 1 regulaminu Sejmu stwierdza, że jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się głównie poprzez: 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, 2) umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu.

143 Zob. <http://www.sejm.gov.pl>.

Przepis art. 184 ust. 3 regulaminu stwarza posłom, reprezentującym ugrupowania opozycji parlamentarnej, możliwość występowania z wnioskami formalnymi także w wielu innych sprawach proceduralnych. Do wniosków formalnych zaliczono bowiem w tym przepisie m.in. wnioski o przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia Sejmu, zamknięcie listy mówców lub dyskusji, przejście do porządku dziennego, odesłanie projektu do komisji oraz ograniczenie czasu przemówień poselskich¹⁴⁴. W sprawie każdego wniosku formalnego rozstrzyga ostatecznie Sejm w drodze głosowania, ale dopiero po uprzednim wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika zgłoszonego wniosku. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie praktyki parlamentarnej pozwalają na stwierdzenie, że opozycja bardzo często, niemalże na każdym posiedzeniu plenarnym Sejmu, zgłasza wszelkiego rodzaju wnioski formalne. Efektywność tych inicjatyw nie jest jednak imponująca, bowiem wnioski formalne wywodzące się z kręgów opozycji są z reguły odrzucane w głosowaniach przez posłów większości parlamentarnej. Taki los spotyka w głównej mierze te wnioski posłów opozycyjnych, których przyjęcie oznaczałoby konieczność odejścia od określonego zamierzenia w polityce rządu i wspierających go ugrupowań politycznych w Sejmie¹⁴⁵.

Wśród przewidywanych w regulaminie Sejmu wniosków formalnych, bez wątpienia na osobną uwagę zasługuje prawo zgłoszenia wniosku o przeprowadzenie na posiedzeniu plenarnym Sejmu głosowania imiennego. Uprawnienie to może być wykorzystywane także przez ugrupowania opozycji parlamentarnej, co wynika jednoznacznie ze sformułowania art. 188 ust. 4 regulaminu Sejmu. Przepis ten stanowi, że o przeprowadzeniu głosowania imiennego decyduje Sejm większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów. Rozwiązanie to umożliwia nawet niewielkim grupom przedstawicieli opozycji w parlamencie, już przez sam fakt zgłoszenia wniosku o przeprowadzenie głosowania imiennego, zaznaczenia swego stanowiska w rozstrzyganej na forum parlamentu sprawie¹⁴⁶. Sama procedura głosowania imiennego nie jest skomplikowana, gdyż sprowadza się do tego, że posłowie wyczytywani przez sekretarza Sejmu w kolejności alfabetycznej, wrzucają wtedy swoje kartki do specjalnie w tym celu przygotowanej urny (art. 188 ust. 4 regulaminu).

Opozycja ma ponadto możliwość występowania z wnioskami o reasumpcję głosowania. Przewidziana jest ona w art. 189 ust. 1 regulaminu, stanowiącym, że w przypadku gdy wynik głosowania na posiedzeniu plenarnym budzi uzasadnione

144 W doktrynie podkreśla się, że ten przepis regulaminowy określił katalog tego rodzaju wniosków w sposób wyczerpujący, zamykając toczony przez wiele kadencji parlamentu poważne spory proceduralne co do rozumienia oraz zakresu wniosku formalnego. Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 202.

145 Jako przykład może służyć m.in. zgłoszony w październiku 2004 r. w imieniu opozycji przez posła J. Rokitę (PO) wniosek (odrzucony ostatecznie w głosowaniu przez większość posłów) o odroczenie obrad i rozpatrywanie wniosku o udzielenie wotum zaufania dla rządu M. Belki w późniejszym terminie.

146 Zwraca na to uwagę K. Complak, *Opozycja parlamentarna...* s. 39.

wątpliwości, Sejm ma możliwość dokonania reasumpcji głosowania, przy czym wniosek w tej sprawie może być zgłoszony wyłącznie na tym posiedzeniu, na którym przeprowadzone zostało to głosowanie. Do wystąpienia z pisemnym wnioskiem o dokonanie reasumpcji głosowania uprawniona jest grupa co najmniej 30 posłów, z tym że reasumpcji głosowania nie mogą być poddane wyniki głosowania imiennego.

Zwracałem już wcześniej uwagę na fakt, że w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu wzrosła istotnie częstotliwość stosowania przez posłów, reprezentujących niektóre kluby poselskie, różnych form obstrukcji parlamentarnej. W doktrynie przyjmuje się, że obstrukcja parlamentarna to działania określonej grupy deputowanych, które zmierzają najczęściej do zerwania obrad parlamentu, zakłócenia regulaminowego trybu jego funkcjonowania lub też uniemożliwienia podjęcia przez parlament jakichkolwiek decyzji¹⁴⁷. Takie postępowanie części deputowanych ma najczęściej na celu wyrażenie protestu przeciwko określonym inicjatywom parlamentu bądź też odrzucenie niemożliwych do zaakceptowania przez nich wniosków. Do obstrukcji parlamentarnej zalicza się głównie takie działania deputowanych, jak: zapisywanie się do głosu podczas debat w parlamencie i wypowiedanie się w sprawach niezwiązanych z porządkiem dziennym obrad, zagłuszanie wystąpień parlamentarnych przedstawicieli rządzącej koalicji, zgłaszanie wniosków prowadzących wprost do celowego wydłużenia czasu debaty w parlamencie, demonstracyjne opuszczanie sali posiedzeń izby parlamentu na czas głosowania, nieuczestniczenie w głosowaniu mimo obecności w tym czasie na sali obrad. Różne formy obstrukcji wykorzystywane są w praktyce parlamentarnej wielu państw, głównie przez frakcje opozycyjne, które w ten sposób dążą do wymuszenia na sprawującej władzę koalicji rządowej określonych zmian lub przynajmniej utrudnienia wprowadzenia niekorzystnych dla nich rozwiązań prawnych oraz decyzji politycznych¹⁴⁸.

Niektóre ze środków obstrukcji parlamentarnej przewidywane są wprost w regulaminie Sejmu i tym samym mogą one służyć ochronie praw mniejszości w parlamencie. Należą do nich także omówione już przeze mnie rozwiązania regulaminowe, w tym zwłaszcza prawo zgłaszania wniosków poselskich o wprowadzenie tajności obrad Sejmu oraz występowania z wnioskami o przeprowadzenie głosowania imiennego lub dokonania reasumpcji głosowania. Niezależnie od dopuszczal-

147 Zob. S. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 58 i nast.

148 Szereg przykładów stosowania obstrukcji parlamentarnej znanych jest przede wszystkim z praktyki Kongresu Stanów Zjednoczonych. Bardzo skuteczną formą obstrukcji jest bez wątpienia stosowany w Senacie tzw. *filibuster*, polegający na wygłaszaniu niekończących się przemówień przez senatorów (np. w 1953 r. senator W. Morse przemawiał łącznie przez 22 godziny), którym zgodnie z regulaminem nie można przerywać dopóty, dopóki sami nie zakończą swego wystąpienia. Senatorowie podczas swoich długich przemówień wykraczają znacznie poza zagadnienia merytoryczne i czytają m.in. konstytucję, Biblię, znane dzieła literackie, własne utwory poetyckie, a nawet przepisy kulinarne. Zob. M. Jagielski, *Stany Zjednoczone, (w:) Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 200 i nast.

nych w świetle obowiązujących regulacji prawnych form obstrukcji (możliwe są one głównie w procesie ustawodawczym, jak np. częste zgłaszanie pod obrady Sejmu obstrukcyjnych projektów ustaw oraz wnoszenie niezliczonej liczby poprawek po projektach rządowych¹⁴⁹), posłowie opozycji prezentują niejednokrotnie podczas obrad plenarnych Sejmu oraz posiedzeń komisji sejmowych takie zachowania, które stanowią poważne naruszenie przyjętych zasad regulaminowych. Stały się one widoczne szczególnie w poprzedniej kadencji parlamentu i charakteryzowały przede wszystkim działania posłów z klubu Samoobrony, ale tego typu postawy przejawiali także niektórzy posłowie z innych ugrupowań opozycji parlamentarnej. Sprowadzały się one głównie do zakłócania obrad Sejmu poprzez zamierzone utrudnianie wystąpień plenarnych członków rządu i posłów rządzącej koalicji, okupowania mównicy sejmowej, zagłuszania aparatury nagłaśniającej, wymuszania na Marszałku Sejmu decyzji o zarządzaniu częstych przerw w posiedzeniach izby.

Przypominając działania części opozycji w poprzedniej kadencji parlamentu, nie sposób pominąć istotnego faktu, jakim była szczególna kumulacja niekonwencjonalnych postaw obstrukcyjnych posłów opozycji parlamentarnej, do której doszło podczas posiedzenia Sejmu w dniach 16–17 października 2002 r.¹⁵⁰ Te dwa „dni obstrukcji” zapoczątkował wniosek posła G. Janowskiego (LPR) o wprowadzenie do proponowanego przez Marszałka Sejmu porządku obrad nowego punktu. Gdy poseł opozycji uparcie protestował przeciwko odmowie poddania tego wniosku pod głosowanie, Marszałek podjął decyzję o wykluczeniu go z posiedzenia na podstawie art. 175 ust. 5 regulaminu Sejmu. Poseł G. Janowski przystąpił wówczas do blokowania mównicy sejmowej, wobec czego w tym dniu (po kilkakrotnym przedłużaniu przerwy w obradach) posiedzenie Sejmu nie zostało już wznowione. Dopiero w nocy, na polecenie Marszałka Sejmu, Straż Marszałkowska usunęła posła z sali posiedzeń plenarnych. W konsekwencji, następnego dnia opozycja zgłosiła wniosek o odwołanie M. Borowskiego z funkcji Marszałka Sejmu. Podczas debaty nad tym wnioskiem, grupa posłów Samoobrony przystąpiła do blokady mównicy sejmowej, uniemożliwiając dalsze obrady oraz rozpatrzenie wniosku o odwołanie Marszałka Sejmu. Wydaje się, że nawet ten jeden przykład zastosowania w praktyce obstrukcji parlamentarnej świadczy o tym, jakie działania dezorganizujące funkcjonowanie Sejmu może podejmować nieodpowiedzialna oraz nieprzestrzegająca reguł gry parlamentarnej opozycja polityczna w parlamencie.

Prezentacja form udziału opozycji w funkcjonowaniu Sejmu musi też uwzględnić jej rolę w podejmowaniu rozstrzygnięć przez parlament podczas realizacji jego

149 Taką formę obstrukcji zastosował m.in. w listopadzie 1999 r. poseł M. Manicki (SLD), zgłaszając kilkaset poprawek do rządowych projektów zmian w ustawach podatkowych. Zob. S. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna...*, s. 68–69 (przypis 53).

150 „Kronika Sejmowa” 2002, nr 43, s. 1 i nast.

podstawowych funkcji. Niewątpliwie rola ugrupowań opozycji parlamentarnej podczas głosowań w Sejmie uzależniona jest w głównej mierze od tego, jaką większością głosów¹⁵¹ podejmowane są przez izbę określone decyzje. Z punktu widzenia jej interesów, najmniej korzystne będzie zawsze rozstrzygnięcie zwykłą większością głosów¹⁵², gdyż w takich sytuacjach rządząca koalicja może stosunkowo łatwo przeforsować każdy zgłoszony przez siebie projekt ustawy lub uchwały sejmowej. Poza tym, przy podejmowaniu przez Sejm decyzji w drodze zwykłej większości głosów, większości politycznej w parlamencie sprzyja stosowany w polskiej praktyce parlamentarnej sposób traktowania posłów, którzy podczas głosowania wstrzymali się od głosu albo też byli obecni na sali posiedzeń w trakcie głosowania, ale celowo oraz z pełną świadomością nie wzięli w nim udziału¹⁵³. Przy stosowaniu zasady zwykłej większości głosy tych posłów nie są brane pod uwagę, co ma znaczący wpływ na zmniejszenie roli opozycji w podejmowaniu decyzji parlamentarnych. W tym przypadku ma to niemałe znaczenie, bowiem zgodnie z art. 120 Konstytucji RP i art. 190 regulaminu Sejmu, w drodze zwykłej większości głosów Sejm przede wszystkim: 1) uchwała ustawy zwykle, jeżeli konstytucja nie przewiduje innej większości, 2) podejmuje uchwały, jeśli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowią inaczej.

Sytuacja w tym zakresie ulega zmianie wówczas, kiedy Sejm podejmuje rozstrzygnięcia bezwzględną większością głosów¹⁵⁴. Stosowanie podczas głosowań tego rodzaju większości jest bardziej sprzyjające dla ugrupowań opozycyjnych, bo wtedy głosy wstrzymujące się są brane pod uwagę i traktowane na równi z głosami oddanymi „przeciw”. Wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów jest przewidywany przy podejmowaniu na posiedzeniach Sejmu różnych uchwał, m.in. w sprawie wprowadzenia tajności obrad izby, odrzucenia poprawki do ustawy sejmowej zaproponowanej w uchwale Senatu, pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, zarządzenia referendum ogólnokrajowego oraz podczas powoływania i odwoływania określonych organów państwowych (np. wybór Marszałka i wice-marszałków Sejmu).

Bez wątpienia, ugrupowaniom opozycji parlamentarnej sprzyjają najbardziej te sytuacje, kiedy określone rozstrzygnięcia mogą być podejmowane na posiedzeniach

151 O rodzajach większości głosów podczas głosowań parlamentarnych zob. J.M. Karolczak, *Zasady i tryb głosowania*, (w:) *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 224 i nast.

152 Większość zwykła ma miejsce wtedy, gdy więcej głosów jest „za” niż „przeciw” (głosy wstrzymujące się nie są brane pod uwagę).

153 Por. W. Pawelko, *Opinia w sprawie biernego zachowania się posła w czasie aktu głosowania*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 116 i nast. Zob. także A. Szmyt, *Z bieżących zagadnień prawa parlamentarnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, T.VII, s. 575 i nast.

154 Większość bezwzględna ma miejsce wtedy, gdy głosów „za” jest więcej niż wszystkich innych ważnie oddanych głosów (przeciwnych i wstrzymujących się).

Sejmu jedynie kwalifikowaną większością głosów. W obecnym stanie prawnym kwalifikowana większość głosów może być wykorzystywana podczas głosowań w Sejmie jedynie w nielicznych, wyraźnie określonych w Konstytucji RP, sytuacjach: 1) uchwalenia ustawy konstytucyjnej w sprawie zmiany przepisów obowiązującej konstytucji (art. 235), 2) uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej (art. 90 ust. 2), 3) skrócenia przez Sejm swojej kadencji (art. 98 ust. 3), 4) pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu (art. 156 ust. 2), 5) odrzucenia weta Prezydenta RP (art. 122 ust. 5). Poza przepisami konstytucji kwalifikowana większość głosów przewidywana jest jeszcze w dwóch przypadkach w treści regulaminu sejmowego: 1) dla podjęcia decyzji przez Sejm w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie bądź zatrzymanie (art. 133 ust. 7), 2) przy powoływaniu i odwoływaniu Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej (art. 31 ust. 1). Przy wykorzystywaniu takiej formy głosowania każde ugrupowanie opozycji parlamentarnej, które posiada w Sejmie ponad 1/3 ustawowej liczby posłów, mogłoby w sprzyjających warunkach (np. przy niskiej frekwencji na posiedzeniu Sejmu posłów rządzącej koalicji) uniemożliwić podjęcie przez większość sejmową decyzji w tych sprawach. Tylko w przypadku postawienia członka rządu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu oraz odrzucenia weta Prezydenta RP, obowiązująca ustawa zasadnicza stanowi, że decyzje w tych sprawach mogą być podjęte większością 3/5 głosów i przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

WPŁYW OPOZYCJI NA KSZTAŁTOWANIE DECYZJI USTAWODAWCZYCH PARLAMENTU

Stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego w kwestii zadań i uprawnień współczesnych parlamentów sprowadza się w pierwszej kolejności do podkreślenia faktu, że podstawową oraz najbardziej charakterystyczną funkcją każdego parlamentu jest stanowienie ustaw¹. Obok tej funkcji, za drugą podstawową funkcję parlamentu uznawana jest powszechnie kontrola działalności egzekutywy, która w systemach rządów parlamentarnych wiąże się bardzo ściśle z egzekwowaniem politycznej odpowiedzialności rządu². W taki sposób rola parlamentów ujmowana jest także w regulacjach konstytucyjnych, bowiem ustawy zasadnicze państw demokratycznych eksponują zazwyczaj dwie podstawowe funkcje parlamentu: ustawodawczą i kontrolną³.

Również obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. w treści art. 95 wyodrębnia wyraźnie te dwie podstawowe funkcje parlamentu. Przepis ust. 1 tego artykułu stanowi, że: „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat”, zaś ust. 2 stwierdza, iż: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Ze sformułowań tych wynika jednoznacznie, że funkcja kontrolna przypisana została wyłącznie Sejmowi, natomiast realizację funkcji ustawodawczej ustawa zasadnicza powierzyła obu izmom parlamentu⁴. Nie oznacza to, że przepis art. 95 ust. 1 (będący prawie dosłownym powtórzeniem sformułowania art. 10 ust. 2) dokonuje formalnego zrównania roli oraz uprawnień Sejmu i Senatu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej. W rzeczywistości bowiem decydujące znaczenie w realizacji tej funkcji mają uprawnienia ustawodawcze Sejmu, natomiast Senat jedynie uczestniczy w procesie tworzenia ustaw, nie posiadając bynajmniej w tej materii konstytucyj-

nych podstaw do podejmowania wiążących rozstrzygnięć odnośnie kształtu i treści aktów ustawodawczych⁵.

Szczególne znaczenie funkcji ustawodawczej wynika w głównej mierze z faktu, że ustawy zwykle zajmują po konstytucji najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa, zaś określony konstytucyjnie zakres przedmiotowy aktów ustawodawczych, stanowionych przez parlament, jest wręcz nieograniczony⁶. Ustawy są uchwalane przez parlament w ramach sformalizowanej i rozbudowanej procedury, określanej najczęściej mianem postępowania ustawodawczego lub trybu ustawodawczego⁷. W realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu decydujący wpływ na treść ustawodawstwa posiadają, bez wątpienia, partie i ugrupowania większości rządowej w parlamencie. Nie oznacza to jednak wcale, że należy bagatelizować w tym procesie rolę mniejszości, bowiem w każdym demokratycznym państwie prawnym, którego system ustrojowy oparty jest na zasadzie pluralizmu politycznego, zarówno określone regulacje prawne, jak też utrwalone zwyczaje parlamentarne, gwarantują z reguły możliwość daleko idącej partycypacji w kształtowaniu decyzji ustawodawczych parlamentu ugrupowaniom opozycji parlamentarnej⁸.

Podobnie jak w innych systemach ustrojowych, również w systemie prawno-ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej, postanowienia ustawy zasadniczej oraz regulamin Sejmu stwarzają realne szanse oddziaływania opozycji politycznej na kształtowanie ustawodawczych decyzji parlamentu, zarówno w odniesieniu do ustawodawstwa konstytucyjnego, jak też w procesie stanowienia ustaw zwykłych. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że ewentualne uruchomienie procedury zmiany konstytucji jest w ramach obowiązującej regulacji konstytucyjnej poważnie utrudnione i zapewne w praktyce ustrojowej będzie należało do rzadkości, dla wszystkich ugrupowań opozycji parlamentarnej decydujące znaczenie mają określone formy ich udziału w procesie uchwalania ustaw zwykłych i wywierania w ten sposób wpływu na ostateczny kształt regulacji zawartej w tych aktach prawodawczych parlamentu. W tym zakresie przepisy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe stwarzają opozycji parlamentarnej daleko idące możliwości uczestnictwa w realizacji funkcji ustawodawczej. Kluby opozycji parlamentarnej w Sejmie, a także poszczególni posłowie reprezentujący ugrupowania opozycyjne wobec rządu i wspierającej go większości parlamentarnej, mogą zaznaczyć swoją rolę praktycznie na różnych etapach rozbudowanego procesu ustawodawczego, poczynając od wykonywania ini-

1 Por. m.in. Z. Jarosz, *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997, s. 162.

2 Zob. szerzej J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 205 i nast.

3 Por. zwłaszcza B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 483 i nast.

4 Por. L. Garlicki, *Artykuł 95*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. I, Warszawa 1999, s. 1 i nast.

5 Jedynym wyjątkiem jest przewidywana w art. 235 Konstytucji RP rola drugiej izby podczas dokonywania zmian w treści obowiązujących przepisów konstytucyjnych.

6 Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 68 i nast.

7 Zob. M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993, s. 15 i nast.

8 Por. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 84 i nast.

cyjatywy ustawodawczej, a kończąc na udziale w głosowaniu na forum izby w sprawie odrzucenia weta prezydenckiego do uchwalonej ustawy⁹. Należy przy tym jeszcze dodać, że opozycja parlamentarna ma możliwość aktywnego udziału w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu zarówno podczas stosowania zwykłej procedury tworzenia ustaw, jak również w ramach wszystkich odrębnych postępowań ustawodawczych¹⁰.

1. Inicjatywa ustawodawcza i jej wykonywanie przez posłów opozycyjnych

We wszystkich postępowaniach zmierzających do uchwalenia ustawy, wszczęcie takiego postępowania następuje z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej, która stanowi zatem pierwszy etap rozbudowanej procedury ustawodawczej. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się powszechnie, że „inicjatywa ustawodawcza oznacza prawo wnoszenia do parlamentu projektu ustawy przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na wszczęciu postępowania ustawodawczego”¹¹. Zasadniczym celem tak rozumianej inicjatywy ustawodawczej jest więc w każdym wypadku zobligowanie parlamentu przez wnioskodawcę do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w ramach przyjętej procedury i ustosunkowanie się do niego poprzez uchwalenie danej ustawy, bądź też odrzucenie projektu¹².

Konstytucje państw demokratycznych przyznają prawo inicjatywy ustawodawczej przede wszystkim organom władzy wykonawczej (rządowi i głowie państwa) oraz deputowanym¹³. W przypadku inicjatyw poselskich, prawo to przysługuje najczęściej pojedynczym członkom parlamentu (np. w amerykańskim Kongresie oraz w brytyjskiej Izbie Gmin), ale w niektórych parlamentach projekt ustawy może zgłosić wyłącznie określona liczba parlamentarzystów (m.in. w austriackiej Radzie Narodowej – minimum 5 deputowanych). Ponadto uprawnienie do występowania z inicjatywami ustawodawczymi gwarantuje się zazwyczaj drugim izmom parlamentu i komisjom parlamentarnym, a niekiedy także obywatelom w postaci inicjatywy ludowej. Sporadycznie prawo inicjatywy ustawodawczej przyznawane jest

9 O podziale procesu ustawodawczego na poszczególne etapy (fazy) zob. szerzej M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 9 i nast.

10 Zalicza się do nich postępowania: 1) z projektem ustawy o zmianie konstytucji, 2) z pilnym projektem ustawy, 3) z projektem ustawy budżetowej, 4) z projektem kodeksu, 5) z projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

11 M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11. O pojęciu inicjatywy ustawodawczej por. też M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 8 i nast.; A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994, s. 116 i nast.

12 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 16.

13 Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 486 i nast.

natomiast w treści konstytucji bezpośrednio frakcjom (klubom) parlamentarnym¹⁴, ale w praktyce podmioty te powszechnie z niego korzystają, gdyż zawsze posiadają one taką liczbę deputowanych, która umożliwi im zgłoszenie projektu ustawy pod obrady parlamentu¹⁵.

Obowiązująca Konstytucja RP wylicza większość podmiotów dysponujących prawem zgłaszania projektów ustaw w treści art. 118 ust. 1. Stanowi on, że: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”. Jeszcze jeden podmiot, mający prawo wnoszenia projektów aktów ustawodawczych, wymienia art. 118 ust. 2, stwierdzając, iż: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. W tym wypadku przepis art. 118 ust. 2 przewiduje ponadto, że szczegółowy tryb postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zostanie uregulowany w odrębnej ustawie¹⁶. Z kolei, ze sformułowania art. 118 ust. 3 konstytucji wynika jednoznacznie, że wnioskodawcy wszystkie projekty ustaw (wraz z określeniem skutków finansowych ich wykonania) wnoszą do Sejmu, gdyż „w sekwencyjnym postępowaniu ustawodawczym /.../ faza postępowania z projektem ustawy w Sejmie poprzedza fazę postępowania ustawodawczego w Senacie”¹⁷. Należałoby tu jeszcze podkreślić, że art. 221 ustawy zasadniczej ustanawia zasadę wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej i innych ustaw dotyczących problematyki finansów publicznych. Oznacza to, że wszystkie inne projekty ustaw zwykłych mogą być inicjowane bez ograniczeń przez każdy podmiot, któremu przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej.

Jedynym istotnym *novum* w zakresie konstytucyjnego określenia kręgu podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej, jakie przewidziane zostało w art. 118 Konstytucji RP z 1997 r., jest bez wątpienia instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁸. Przepisy wspomnianej wyżej ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 5 i 6) stanowią, że grupa co najmniej 15 obywateli może utworzyć komitet inicjatywy ustawodawczej i po wstępnym zebraniu

14 Czyni to przede wszystkim art. 167 ust. 1 Konstytucji Republiki Portugalskiej, stanowiąc, że: „Inicjatywa ustawodawcza /.../ należy do deputowanych, klubów parlamentarnych i Rządu, a także, na zasadach i warunkach określonych w ustawie, do grup obywateli posiadających prawo wybierania...” (*Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Warszawa 2000, s. 115). Prawo frakcji parlamentarnych do zgłaszania projektów ustaw przewiduje również art. 160 nowej Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej. Por. P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003, s. 18.

15 Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 487.

16 Na tej podstawie została uchwalona ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688), która zawiera szczegółowe unormowania tej formy inicjatywy ustawodawczej.

17 M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 17.

18 O istocie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zob. A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, Gdańskie Studia Prawnicze 1998, T. III, s. 143 i nast.

minimum 1000 podpisów obywateli popierających projekt, zawiadomić Marszałka Sejmu o utworzeniu takiego komitetu, dołączając do zawiadomienia przygotowany projekt ustawy. Jeżeli zawiadomienie wraz z projektem ustawy spełniają wymogi stawiane przez obowiązujące regulacje prawne i Marszałek postanowi o przyjęciu zawiadomienia, to wówczas może się rozpocząć kampania promocyjna na rzecz zgłoszonego projektu ustawy i zbieranie wymaganej przez przepisy konstytucyjne liczby podpisów obywateli. Dopiero po zebraniu 100 000 podpisów, pełnomocnik komitetu wnosi do Marszałka Sejmu projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów popierających ten projekt¹⁹.

Nie ulega wątpliwości, że instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej może być wykorzystywana również przez opozycję polityczną. Mam tu na myśli przede wszystkim ugrupowania opozycji pozaparlamentarnej, które są pozbawione reprezentacji w składzie izby poselskiej i tym samym tylko w ten sposób mogłyby zaznaczyć swoją aktywność w zakresie inicjowania określonych projektów ustawodawczych. Nie wyklucza to możliwości sięgania po tę formę inicjatywy ustawodawczej także przez posłów opozycji parlamentarnej, występujących w roli inspiratorów niektórych tego typu inicjatyw obywatelskich. Przekonuje o tym przykład z poprzedniej kadencji parlamentu, kiedy grupa posłów opozycyjnego klubu parlamentarnego PiS zaangażowała się w zgłoszenie do Sejmu obywatelskiego projektu ustawy w sprawie zmian w treści przepisów kodeksu karnego²⁰, zaś jeden z czołowych polityków tego ugrupowania, ówczesny poseł L. Kaczyński, został nawet pełnomocnikiem komitetu inicjatywy ustawodawczej. Jak dotąd, liczba zgłaszanych przez obywateli inicjatyw ustawodawczych jest jednak niewielka. Podczas III kadencji Sejmu wniesionych zostało tylko 5 projektów obywatelskich, z czego 2 projekty zostały uchwalone, zaś 3 pozostałe projekty ustaw przekazane zostały Sejmowi IV kadencji²¹. W poprzedniej kadencji Sejmu zgłoszono kolejnych 10 projektów obywatelskich, przy czym do zakończenia kadencji tylko 4 projekty przeszły przez cały proces ustawodawczy i zostały przez Sejm uchwalone²².

Wśród wymienionych w art. 118 Konstytucji RP podmiotów inicjatywy ustawodawczej, prawo zgłaszania projektów ustaw przyznane zostało także posłom. Ze sformułowania tego przepisu konstytucyjnego nie wynika jednak, czy jest to indy-

19 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 16 i nast.; P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 47 i nast.; J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005, s. 27 i nast.

20 Projekt ten złożony został Marszałkowi Sejmu w dniu 11 lipca 2002 r. Zob. Druk Sejmowy nr 775/2002.

21 Należy podkreślić, że w stosunku do obywatelskich projektów ustaw nie ma zastosowania zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Przepis art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, zezwala bowiem na kontynuowanie prac nad projektem obywatelskim w Sejmie nowej kadencji, gdy projekt został wniesiony w trakcie poprzedniej kadencji i prace nad nim nie zostały jeszcze zakończone.

22 Dane ze strony internetowej: <http://www.sejm.gov.pl>.

widualne uprawnienie posłów, czy też mogą oni korzystać z niego tylko w określonej grupie deputowanych²³. Konkretyzacja tej ogólnej normy konstytucyjnej znalazła się wobec tego w art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, który przewiduje jednoznacznie, iż „poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt”. Przyznanie w treści regulaminu prawa zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy przez grupę co najmniej 15 posłów oznacza, że z inicjatywą taką może wystąpić samodzielnie każdy klub poselski, albowiem grupa 15 posłów stanowi faktycznie minimalną liczbę warunkującą zorganizowanie klubu poselskiego (parlamentarnego) na zasadzie przynależności politycznej jego członków. Tym samym z inicjatywami ustawodawczymi mogą występować także ugrupowania tworzące opozycję parlamentarną, ale pod warunkiem, iż zgłoszony przez nich projekt ustawy będzie podpisany przez minimum 15 posłów.

Wyraźnie określonym warunkiem regulaminowym wykonania inicjatywy ustawodawczej jest złożenie projektu ustawy w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu (art. 34 ust. 1). Do projektu ustawy musi być jednak dołączone uzasadnienie, które powinno określać potrzebę oraz cel uchwalenia ustawy. Gdy uzasadnienie projektu ustawy nie odpowiada wymogom prawnym, Marszałek Sejmu może zwrócić zgłoszony projekt jego wnioskodawcy²⁴. Z kolei w sytuacji, kiedy pojawi się wątpliwość, czy zgłoszony projekt ustawy jest zgodny z przepisami prawa, Marszałek Sejmu (po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu) może skierować go do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii (art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu)²⁵. Gdy komisja ta większością 3/5 głosów zaopiniuje projekt jako niedopuszczalny, Marszałek Sejmu otrzymuje podstawę do odmowy nadania dalszego biegu temu projektowi. Poza tym, Marszałek Sejmu, po otrzymaniu projektu ustawy (z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów), a przed skierowaniem go do pierwszego czytania, zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności treści wniesionego projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej²⁶. Nie ulega w tym przypadku wątpliwości, że przyznanie Marszałkowi Sejmu, praktycznie każdorazowo związanemu z rządzącą

23 Zawarte w przepisie art. 118 ust. 1 konstytucji sformułowanie, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje „posłom” prowadzi do wniosku, iż poselskie prawo wykonania inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć jako prawo „współuczestniczenia” w przedkładaniu projektu ustawy. Oznacza to więc, że posłowie nie mogą występować z inicjatywami ustawodawczymi indywidualnie. Por. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 32 i nast.

24 O roli Marszałka Sejmu w procesie tworzenia ustaw zob. szerzej K. Kubuj, *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 12 i nast.

25 Warto tutaj przypomnieć, że w latach 1997–2001 opinie o zgodności projektów ustaw z przepisami prawa przygotowywała Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Stało się tak wskutek likwidacji Komisji Ustawodawczej w 1997 r. przez przejmującą wówczas władzę koalicję AWS–UW. Komisja Ustawodawcza została reaktywowana dopiero na podstawie uchwały z dnia 19 października 2001 r. w sprawie zmiany przepisów regulaminu sejmowego (M.P. Nr 37, poz. 586).

26 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 25. Zob. szerzej w tej kwestii J. Jaskiernia, *Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7, 19 i nast.

w danym momencie większością parlamentarną, tak istotnych uprawnień co do nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym, może prowadzić do celowego „blokowania” przez ten jednoosobowy organ kierowniczy Sejmu poselskich projektów ustaw zgłaszanych przez ugrupowania opozycji parlamentarnej. Dlatego można przyjąć, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby przekazanie prawa podejmowania decyzji w tych sprawach do zakresu kompetencji Prezydium Sejmu, które reprezentuje w swoim składzie zarówno większość sejmową, jak też największe kluby parlamentarnej opozycji politycznej²⁷.

W przypadku poselskich inicjatyw ustawodawczych zaobserwować można coraz częstsza praktykę zgłaszania przez posłów „kontrprojektów” wobec rządowych projektów ustaw. Tego rodzaju poselskie inicjatywy ustawodawcze wykorzystuje się z reguły, co widoczne jest zwłaszcza w działaniach klubów opozycji parlamentarnej, do prób przeforsowania takich rozwiązań prawnych, które mogą być w pełni uzasadnione i korzystne z punktu widzenia interesów nawet znacznych kręgów społeczeństwa, lecz nie są zgodne z ogólnymi założeniami polityki realizowanej przez rząd i wspierającą go większość parlamentarną²⁸. Tym głównie należałoby chyba tłumaczyć fakt, że wśród odrzuconych dotychczas przez Sejm poselskich projektów ustaw, będących w większości przypadków wynikiem inicjatywy ustawodawczej ugrupowań opozycji parlamentarnej, przeważają zdecydowanie te właśnie projekty ustawodawcze.

Wskazując na podejmowane przez opozycję parlamentarną próby wywierania wpływu na inicjatywy ustawodawcze rządu, czemu mają zresztą służyć także poselskie „kontrprojekty” ustaw, należy również wspomnieć o zjawisku tzw. reakcji antycypowanej. Sprowadza się ono w głównej mierze do tego, że już sam fakt istnienia w parlamencie zorganizowanej opozycji politycznej i prezentowania przez nią alternatywy programowej, wymusza z reguły określone inicjatywy większości rządowej, względnie wpływa na ich ostateczny kształt²⁹. W praktyce bowiem poselskie inicjatywy ustawodawcze mają niejednokrotnie na celu „wywołanie” w tym zakresie także inicjatywy rządowej. Ma to miejsce przede wszystkim w sytuacji, kiedy rząd, mimo składanych wcześniej obietnic, zwleka przez długi okres czasu ze zgłoszeniem oczekiwanego projektu ustawy. Wówczas posłowie, wywodzący się najczęściej z ugrupowań opozycji parlamentarnej, zgłaszają własny projekt ustawy,

27 W celu zwiększenia wpływu na tego typu decyzje Prezydium Sejmu ze strony wszystkich klubów poselskich, można byłoby przyjąć jednocześnie zasadę konsultowania tych decyzji z Konwentem Seniorów.

28 Zgodzić się należy całkowicie z wyrażonym w doktrynie poglądem, że „inicjatorzy takich ustaw nie liczą nawet na ich uchwalenie, gdyż na pewno orientują się w realiach politycznych, niemniej starają się w jakimś sensie oddziaływać na opinię publiczną oraz próbują wpływać na modyfikację projektów równoległych, z reguły wniesionych przez rząd” (M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 32).

29 Por. E. Zwierzchowski, *Wybrane problemy opozycji politycznej*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998, s. 134.

nawet pośpiesznie i niedbale przygotowany, tylko po to, aby zobligować rząd do przyśpieszenia prac nad swoim projektem i skierowania go do Sejmu³⁰. Przy braku inicjatywy rządowej, reakcją na projekt ustawy zgłoszony przez posłów opozycji może być również projekt poselski, ale stanowiący inicjatywę ustawodawczą ugrupowań koalicji rządowej. Świadczy o tym chociażby przykład z ostatniego okresu, gdy zgłoszenie przez opozycyjny klub poselski PO projektu ustawy o zmianie przepisów samorządowej ordynacji wyborczej spowodowało kluby parlamentarnej rządzącej koalicji do wniesienia pod obrady Sejmu w połowie lipca 2006 r. własnego projektu nowelizacji treści tej ordynacji³¹.

Systematyczna obserwacja praktyki parlamentarnej w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej w ujęciu statystycznym, pozwala na stwierdzenie, że już od dawna w ogólnej liczbie inicjowanych projektów ustaw zwykłych zmniejsza się odsetek inicjatyw poselskich. Jednocześnie następuje bardzo wyraźny wzrost liczby projektów aktów ustawodawczych pochodzących od rządu, przy czym aktywność egzekutywy w tej dziedzinie nasiliła się szczególnie w ostatnich latach, kiedy stało się konieczne jak najszybsze dostosowywanie treści polskiego ustawodawstwa do wymogów prawa Unii Europejskiej³². Poza tym trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że nawet wtedy, gdy ogólna liczba zgłaszanych inicjatyw poselskich przewyższała znacznie liczbę rządowych projektów ustawodawczych (zwłaszcza w I kadencji Sejmu), to pod względem liczby uchwalonych ustaw przeważały jednak ustawy zainicjowane przez Radę Ministrów. Dzieje się tak dlatego, że tradycyjnie większość rządowa odrzuca w toku prac legislacyjnych głównie projekty poselskie, które nie zawsze są zgodne z oficjalną linią polityki realizowanej przez Radę Ministrów i ugrupowania polityczne wspierające jej działalność.

Relatywnie największą aktywnością w zakresie inicjowania projektów ustaw wykazali się posłowie w Sejmie I kadencji. Wówczas zgłosili oni pod obrady parlamentu 199 projektów ustaw, gdy tymczasem Rada Ministrów zainicjowała 91 projektów, komisje sejmowe – 26, Prezydent RP – 10, Senat – 9. Na ogólną liczbę 94 ustaw uchwalonych podczas tej krótkiej kadencji, z inicjatywy poselskiej przyjęte zostały jedynie 33 ustawy, zaś z inicjatywy Rady Ministrów – 47 ustaw. W przypadku pozostałych poselskich projektów ustaw aż 33 projekty zostały odrzucone lub wycofane, natomiast w stosunku do innych projektów wniesionych przez posłów,

30 Niekiedy ma też miejsce sytuacja, gdy po wpłynięciu do Sejmu projektu poselskiego rząd wnosi o wstrzymanie prac nad tym projektem (np. o odłożenie pierwszego czytania) do czasu wpłynięcia rządowego projektu ustawy. Por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 140 i nast.

31 Podczas posiedzenia Sejmu w dniu 22 lipca 2006 r. projekt opozycyjny został odrzucony (za jego odrzuceniem opowiedziało się 287 posłów, przeciwko – 121), zaś projekt koalicyjnej większości skierowano do dalszych prac w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Zob. <http://www.sejm.gov.pl>.

32 Por. J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 23 i nast.

proces legislacyjny nie został zakończony przed upływem skróconej znacznie kadencji Sejmu³³. Należy jeszcze dodać, że w przypadku I kadencji Sejmu nie jest możliwe, głównie ze względu na znaczne rozbitcie polityczne izby (18 klubów poselskich) i zmieniające się koalicje rządowe, nawet przybliżone rozgraniczenie inicjatyw ustawodawczych posłów większości i opozycji parlamentarnej.

Podobnie jak w trakcie I kadencji, również w II kadencji Sejmu, która była już w dodatku pełną czteroletnią kadencją parlamentu, nadal największą aktywnością w zakresie korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej wykazali się posłowie, ale tym razem przewaga inicjatyw poselskich nad rządowymi była już niewielka. W tym okresie posłowie zgłosili 363 projekty ustaw, Rada Ministrów – 346, komisje sejmowe – 68, Prezydent RP – 30, Senat – 19. Wśród poselskich inicjatyw ustawodawczych prawie połowa ogólnej liczby tych projektów (172) pochodziła od ugrupowań większości sejmowej, kluby opozycyjne zainicjowały w sumie 135 projektów ustaw, pozostałe projekty (56) były natomiast faktycznie wspólnymi inicjatywami ustawodawczymi. Na ogólną liczbę 566 uchwalonych wtedy ustaw, zdecydowanie najwięcej, bo aż 303 ustawy Sejm uchwalił z inicjatywy Rady Ministrów, gdy tymczasem spośród projektów zgłoszonych przez posłów – uchwalono tylko 187 ustaw, czyli zrealizowano zaledwie 53% poselskich inicjatyw ustawodawczych. W grupie projektów niezrealizowanych znaczną część (ponad 1/3 wszystkich inicjatyw poselskich) stanowiły projekty odrzucone lub takie, wobec których nie został zakończony proces legislacyjny³⁴.

Porównanie praktyki w zakresie inicjowania projektów aktów ustawodawczych podczas I i II kadencji Sejmu daje podstawy do poczynienia kilku uwag o charakterze ogólnym. Przede wszystkim należy podkreślić, że w obu tych kadencjach widoczna była przewaga projektów poselskich nad projektami rządowymi, przy czym przewaga ta wykazywała tendencję spadkową. Tak znaczny udział inicjatyw poselskich w ogólnej liczbie projektów ustaw nie był jednak przejawem szczególnej aktywności deputowanych, lecz raczej malej efektywności poczynań ówczesnych rządów, na co złożyło się głównie to, że w okresie analizowanych tutaj dwóch kadencji parlamentu (w tym jednej zaledwie dwuletniej) aż pięciokrotnie dochodziło do zmiany utworzonych gabinetów. W przypadku inicjatyw poselskich zgłoszonych w okresie I kadencji, zwraca uwagę znikomy odsetek projektów (tylko 18%) uchwalonych przez Sejm, ale był to zapewne wynik tak poważnego skrócenia kadencji parlamentu. W II kadencji Sejmu zrealizowano już bowiem ponad połowę projektów poselskich, natomiast wśród projektów odrzuconych znalazły się głównie

33 Powyższe dane zaczerpnąłem z opracowania *Ilościowa analiza projektów ustaw. I kadencja Sejmu RP. Stan na dzień 31 maja 1993 r.*, Wyd. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 48 z 1993 r.

34 Dane liczbowe obrazujące działalność ustawodawczą Sejmu w latach 1993–1997 zawiera opracowanie: D. Chrzanoski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 31 i nast.

te inicjatywy ustawodawcze, które wkraczały w zakres polityki państwa realizowanej przez egzekutywę i zapewne nie były całkowicie zgodne z zasadniczą linią tej polityki.

Dopiero w III kadencji Sejmu zaznaczyła się wyraźna przewaga inicjatyw rządowych nad poselskimi inicjatywami ustawodawczymi. Rada Ministrów wniosła wówczas 553 projekty ustaw, posłowie – 469, komisje sejmowe – 82, Senat – 27, Prezydent RP – 16, pozostałych 5 projektów było wynikiem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W trakcie tej kadencji Rada Ministrów wykazała się również największą skutecznością, bowiem Sejm uchwalił aż 444 projekty rządowe (stanowiło to 80% inicjatyw rządowych), gdy tymczasem zaledwie 191 projektów poselskich (41%) zakończyło się uchwaleniem ustaw. Należy podkreślić, że wśród zgłoszonych w okresie III kadencji Sejmu poselskich inicjatyw ustawodawczych zwiększył się nieznacznie, w stosunku do poprzedniej kadencji parlamentu, udział projektów ustaw zgłoszonych przez posłów reprezentujących ugrupowania opozycji parlamentarnej. W okresie dwóch pierwszych lat tej kadencji zaznaczyła się jeszcze wyraźna przewaga inicjatyw klubów większości sejmowej (142) nad inicjatywami ugrupowań opozycyjnych (103). Aktywność opozycji parlamentarnej w tym zakresie wzrosła znacznie w drugiej połowie kadencji, kiedy przeważały już projekty ustaw zgłaszane przez opozycję. Łącznie, podczas III kadencji Sejmu wynikiem inicjatywy ugrupowań koalicji rządowej było 209 projektów ustaw, kluby opozycji parlamentarnej zgłosiły 197 projektów, pozostałe projekty (63) były wspólnymi inicjatywami ustawodawczymi³⁵.

Od początku poprzedniej kadencji Sejmu zarysowała się, jeszcze większa niż poprzednio, przewaga rządowych inicjatyw ustawodawczych nad projektami poselskimi. Przez okres trzech pierwszych lat tej kadencji Sejmu, Rada Ministrów wniosła do łaski marszałkowskiej 761 projektów, co stanowiło w sumie 66% wszystkich zgłoszonych projektów ustaw. W tym samym okresie posłowie skorzystali z inicjatywy ustawodawczej 272 razy, komisje sejmowe – 25, Prezydent RP – 18, Senat – 19, a obywatele – 8. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że po raz pierwszy wśród wszystkich inicjatyw poselskich zaznaczyła się przewaga projektów ustaw zgłoszonych przez posłów z ugrupowań opozycji parlamentarnej³⁶. Od początku IV kadencji Sejmu do 19 października 2004 r. kluby opozycyjne zainicjowały samodzielnie 148 projektów ustaw, posłowie rządzącej koalicji – 70, natomiast pozostałe 54 projekty poparte zostały przez posłów wywodzących się z róż-

35 Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 155 i nast.

36 Precyzyjne rozgraniczenie projektów ustaw pochodzących od ugrupowań koalicji rządowej i klubów opozycyjnych sprawiło w tym wypadku poważne trudności ze względu na zmiany, jakie następowały w układzie sił pomiędzy większością rządową i opozycją (wystąpienie PSL z koalicji rządowej, rozłam w SLD i powstanie SDPL).

nych klubów parlamentarnych³⁷. Tendencja ta utrzymywała się nadal, bowiem także w okresie ostatniego roku IV kadencji Sejmu widoczna była dominacja opozycyjnych inicjatyw ustawodawczych. Wówczas Rada Ministrów wniosła 130 projektów, posłowie – 92, komisje sejmowe – 15, Prezydent RP – 4, Senat – 6, obywatele – 5. Wśród inicjatyw poselskich, opozycja zgłosiła 53 projekty ustaw, rządząca koalicja – 22, pozostałych 17 projektów zostało zgłoszonych wspólnie przez różne kluby parlamentarne³⁸.

Nawet pobieżna analiza inicjatyw ustawodawczych w praktyce ustrojowej III i IV kadencji Sejmu pozwala na stwierdzenie, że tym razem zaznaczyła się ogromna przewaga rządowych projektów ustaw nad poselskimi. Widoczne to było zwłaszcza podczas poprzedniej kadencji, kiedy Rada Ministrów zgłosiła do łaski marszałkowskiej prawie trzykrotnie więcej projektów ustaw aniżeli posłowie. Była to także pierwsza kadencja, w której liczba projektów opozycji parlamentarnej przewyższyła (i to ponad dwukrotnie) ilość projektów ustaw zgłoszonych przez posłów większości rządowej. Nadal jednak wśród odrzuconych przez Sejm projektów ustaw przeważały zdecydowanie inicjatywy poselskie, co może być również wynikiem tego, że poselskie projekty ustaw odznaczają się zazwyczaj gorszą jakością niż projekty ustaw pochodzące od innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej.

2. Udział opozycji w postępowaniu z projektem ustawy w Sejmie

Z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej przez uprawnione podmioty, rozpoczyna się każdorazowo etap parlamentarnych prac nad zgłoszonymi projektami ustaw. Nie ulega wątpliwości, że ten etap, sprowadzający się do wnikliwego rozpatrywania projektów ustaw w Sejmie, posiada w całym złożonym procesie ustawodawczym szczególne znaczenie. Od tego etapu postępowania ustawodawczego zależy bowiem w decydującym stopniu ostateczny kształt uchwalanych aktów ustawodawczych. I choć w postępowaniu tym biorą udział oraz spełniają istotną rolę także różne organy pozaparlamentarne – to jednak, zgodnie z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, organami władzy ustawodawczej są tylko obie izby parlamentu: Sejm i Senat. Ich rola w tym zakresie nie jest bynajmniej równoważna, na co zwracałem już uwagę, albowiem jedynie „Sejm uchwała ustawy...” (art. 120 ustawy zasadniczej), podczas gdy Senat, poprzez wykorzystywanie prawa inicjatywy ustawodawczej oraz rozpatrywanie każdej ustawy uchwalonej przez izbę

37 Por. J. Lipski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji (w okresie od 19 października 2001 r. do 19 października 2004 r.)*, „Zeszyty Prawnicze” 2005, nr 1, s. 7 i nast.

38 Dane dotyczące inicjatyw ustawodawczych w okresie ostatnich 12 miesięcy działalności Sejmu IV kadencji pochodzą ze strony internetowej: <http://www.sejm.gov.pl>.

poselską – tylko w tym procesie, w dodatku w sposób ściśle konstytucyjnie określony, uczestniczy³⁹.

Parlamentarny etap prac nad projektami ustaw sprowadza się głównie do przeprowadzenia kilku czytań, które są przejawem powszechnie stosowanego w państwach demokratycznych modelu trybu ustawodawczego, polegającego na kilkakrotnym rozpatrywaniu projektu ustawy przez parlament, zanim zostanie on uchwalony w ostatecznym kształcie. We współczesnych parlamentach najczęściej spotykany jest model dwóch lub trzech czytań, przedzielonych przy tym z reguły pracami komisji parlamentarnych⁴⁰. Taki porządek prac parlamentarnych nad zgłoszonym projektem ustawy daje wyraz dążeniu do poddania go sformalizowanej sekwencji poszczególnych etapów procedury ustawodawczej, a tym samym rozciągnięcia ich w czasie, by zapobiec podejmowaniu decyzji zbyt pochopnych i nieprzemyślanych⁴¹. Stosowanie kilku czytań sprzyja ponadto formowaniu się większości koniecznej dla uchwalenia ustawy, jak też umożliwia wyrażanie opinii o projekcie ustawy przez frakcje opozycji parlamentarnej.

W polskim prawie parlamentarnym zasada trzech czytań⁴² projektów ustaw sformułowana była do niedawna jedynie w treści regulaminu sejmowego⁴³. Jednak od czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zasada ta uległa konstytucjonalizacji, bowiem przepis art. 119 ust. 1 nowej ustawy zasadniczej stwierdza jednoznacznie, że: „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Treść art. 119 ust. 1 stanowi więc „nową jakość normatywną, eliminując zwłaszcza możliwość regulaminowego odejścia od tego systemu, ale jest też potwierdzeniem aprobaty dla dotychczasowego modelu prac ustawodawczych⁴⁴. Tym samym uznać należy, że ustrojodawca kierował się intencją ustanowienia konstytucyjnego nakazu, aby każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm dopiero po przeprowadzeniu trzech czytań, sprzyjających bardziej wnikliwemu rozpatrzeniu zgłoszonego projektu aktu ustawodawczego⁴⁵. Natomiast określenie konkretnych działań oraz decyzji składających się na poszczególne czytania (pierwsze, drugie, trzecie), pozostawione zostało do uregulowania w treści regulaminu sejmowego.

39 Por. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005, s. 85.

40 Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 491 i nast.

41 Por. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego...*, s. 50 i nast.

42 W doktrynie wyrażony został pogląd, że pod pojęciem „czytania” projektu ustawy należy rozumieć „procedurę określonego, wielofazowego sposobu rozpatrywania projektu, w którym „czytanie” oznacza pewien etap zaawansowania prac legislacyjnych, według pewnej logicznej kolejności – przechodzenia od debaty ogólnej do szczegółowej” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 229).

43 Od zasady trzech czytań przewidywano jednak wyjątek w odniesieniu do projektów ustaw rozpatrywanych w trybie pilnym, które były rozpatrywane i uchwalane przez Sejm w dwóch czytaniach.

44 A. Szmyt, *Nowe elementy...*, s. 39.

45 Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 137; L. Garlicki, *Artykuł 119*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. II, Warszawa 2001, s. 4; Z. Witkowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 244.

W przypadku pierwszego czytania zgłoszonego projektu ustawy, art. 37 ust. 1 regulaminu Sejmu przewiduje, że może być ono przeprowadzone bądź na posiedzeniu plenarnym Sejmu, bądź od razu na posiedzeniu komisji sejmowej. Ze względu na znaczne obciążenie porządku dziennego praktycznie każdego posiedzenia plenarnego Sejmu, pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się z reguły na posiedzeniu komisji sejmowej. Nie można jednak zapominać, że w treści art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu wymienione zostały precyzyjnie te projekty aktów ustawodawczych, które muszą być kierowane do przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Zaliczono do nich projekty ustaw: o zmianie Konstytucji RP, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój oraz właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Poza tym regulamin Sejmu przewiduje wyraźnie (art. 37 ust. 3), że Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym tej izby również inne projekty ustaw, jeżeli przemawiają za tym jakiegokolwiek ważne względy. W kontekście tego ostatniego rozwiązania regulaminowego, należałoby zwrócić uwagę na fakt, że przed nowelizacją regulaminu sejmowego z 28 października 1997 r. uprawnienie do podejmowania takiej decyzji posiadało Prezydium Sejmu, co było na pewno rozwiązaniem korzystniejszym dla opozycji parlamentarnej, gdyż w składzie tego organu mogły być zawsze reprezentowane różne opcje polityczne (z opozycją włącznie). Dlatego też przyznanie Marszałkowi Sejmu prawa decydowania o tym, czy określony projekt ustawy wniesiony do łaski marszałkowskiej będzie skierowany do przeprowadzenia pierwszego czytania w komisji sejmowej, czy też na posiedzeniu Sejmu, wywołuje w pełni uzasadnioną krytykę takiego rozwiązania w doktrynie prawa konstytucyjnego⁴⁶.

W ramach pierwszego czytania dochodzi za każdym razem do wstępnej prezentacji oraz oceny zgłoszonego projektu aktu ustawodawczego⁴⁷. Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje bowiem zawsze: uzasadnienie tego projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Jeżeli pierwsze czytanie zgłoszonego projektu ustawy przeprowadzane jest na posiedzeniu plenarnym Sejmu, to kończy się ono zwykle „skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości” (art. 39 ust. 2 regulaminu Sejmu). Przewidywana w tym przepisie regulaminowym możliwość odrzucenia projektu ustawy już w trakcie pierwszego czytania, nie może być wykorzystywana wtedy, gdy pierwsze czyta-

46 Zob. m.in. M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu, dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 21 i nast.

47 Szerzej o istocie poszczególnych czytań projektów ustaw zob. A. Preisner, *Pierwsze, drugie i trzecie czytanie*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994, s. 168 i nast.

nie odbywa się na posiedzeniu komisji sejmowej. Wobec tego dla ugrupowań opozycyjnych w Sejmie jest niewątpliwie mniej korzystne kierowanie przez Marszałka Sejmu do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym tej izby projektów ustaw zgłoszonych przez posłów opozycji parlamentarnej. Opozycyjne projekty ustaw mogą być bowiem wtedy stosunkowo łatwo odrzucone, na wniosek posłów większości parlamentarnej, już w trakcie pierwszego czytania.

Przeprowadzona analiza praktyki odbywania pierwszych czytań projektów ustaw na posiedzeniach plenarnych całej izby w okresie trzech ostatnich kadencji Sejmu⁴⁸ pozwala na stwierdzenie, że wśród odrzuconych na tym etapie procedury ustawodawczej projektów ustaw znalazły się przede wszystkim projekty zgłoszone przez posłów opozycji parlamentarnej. Podczas II kadencji Sejmu, na ogólną liczbę 38 projektów ustaw odrzuconych przez izbę w pierwszym czytaniu, ponad 2/3 z nich (29) stanowiły inicjatywy ustawodawcze ugrupowań opozycyjnych. Podobnie kształtowała się praktyka w trakcie III kadencji Sejmu, gdyż wśród 50 projektów odrzuconych w pierwszym czytaniu znalazło się 39 projektów zgłoszonych przez posłów opozycji sejmowej. Liczba wniesionych projektów ustaw, które zostały odrzucone w ramach pierwszego czytania zmniejszyła się bardzo wyraźnie podczas poprzedniej kadencji parlamentu. Świadczy o tym niewątpliwie fakt, że w okresie pomiędzy 19 października 2001 r., kiedy to odbyło się inauguracyjne posiedzenie Sejmu IV kadencji, a 19 października 2004 r. Sejm odrzucił na tym etapie jedynie 15 projektów ustaw (przy czym było wśród nich 12 projektów opozycyjnych). Przy prezentacji praktyki parlamentarnej w zakresie odrzucania poselskich projektów ustaw podczas pierwszego czytania na plenarnych posiedzeniach Sejmu, nie można pominąć faktu, że także w trakcie drugiego oraz trzeciego czytania projektów aktów ustawodawczych dochodzi niejednokrotnie do ich odrzucenia. Nie należy jednak zapominać, że w przypadku projektów ustaw zgłaszanych przez opozycję, które zostały skierowane do pierwszego czytania w określonych komisjach sejmowych, mogą być one odrzucane na wniosek komisji dopiero podczas drugiego czytania tych projektów na posiedzeniach plenarnych Sejmu.

Nie ulega wątpliwości, że szczególnie istotnym etapem postępowania ustawodawczego w Sejmie są merytoryczne prace komisji sejmowych nad poszczególnymi projektami ustaw⁴⁹. Prace te rozpoczynają się albo po pierwszym czytaniu na posie-

48 Zob. D. Chrzanowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 31 i nast.; W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 155 i nast.; J. Lipski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji (w okresie od 19 października 2001 r. do 19 października 2004 r.)*, „Zeszyty Prawnicze” 2005, nr 1, s. 7 i nast.

49 W doktrynie podkreśla się głównie, że z praktycznego punktu widzenia „jest to etap bodaj najistotniejszy, gdyż tylko w takim węższym gronie istnieje realna możliwość rozpatrzenia projektu szczegółowo i w trybie roboczym oraz nadania mu odpowiedniego kształtu, z uwzględnieniem poprawek i zmian uznanych przez komisje za celowe i konieczne” (Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 90).

dzeniu plenarnym Sejmu (gdy zgłoszony projekt ustawy nie został odrzucony przez Sejm, lecz skierowany do dalszych prac we właściwej komisji sejmowej), albo też są kontynuacją dotychczasowych prac komisji nad tym projektem (gdy pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu komisji). Znaczenie tego etapu postępowania ustawodawczego sprowadza się przede wszystkim do tego, że w czasie jego trwania dochodzi z reguły do nadania konkretnego kształtu ogólnym i szczegółowym rozwiązaniom prawnym projektu ustawy⁵⁰. W pracach nad projektami ustaw w ramach komisji sejmowych mogą aktywnie uczestniczyć także posłowie reprezentujący każde parlamentarne ugrupowanie opozycyjne. Formalne podstawy udziału w tych pracach przedstawicieli opozycji stwarzają przepisy regulaminu Sejmu, regulujące tryb postępowania z projektami ustaw zgłoszonymi w wyniku wykonania inicjatywy ustawodawczej.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że rozwiązania przyjęte w regulaminie Sejmu gwarantują posłom opozycyjnym udział w pracach komisyjnych nad projektami aktów ustawodawczych nie tylko w komisjach stałych, ale również w komisjach nadzwyczajnych, których tworzenie przewiduje wyraźnie art. 19 ust. 1 regulaminu. Komisje nadzwyczajne mogą być powoływane przez Sejm w dowolnym składzie poselskim, odzwierciedlającym jednak istniejący w danym momencie układ sił politycznych w tej izbie, jak również w zasadzie o dowolnym zakresie jej działania. Powołanie komisji nadzwyczajnej okazuje się celowe zwłaszcza wtedy, kiedy „dla rozpatrzenia konkretnego projektu ustawy (lub powiązanych ze sobą projektów ustaw) o materii tak specyficznej, że albo wymagałaby rozpatrywania przez kilka komisji, albo też trudno byłoby ustalić, jaka komisja byłaby w pełni właściwa do jej przeanalizowania”⁵¹. Do składu takiej komisji powołuje się w praktyce parlamentarnej posłów będących zarazem członkami różnych komisji stałych, ale ich obecność i działalność w ramach jednej komisji nadzwyczajnej (realizującej wówczas *de facto* zadania kilku komisji problemowych) ułatwia prowadzenie prac nad przekazanym jej projektem ustawy. Jak dotąd, wszystkie komisje nadzwyczajne, które powoływano w okresie kilku poprzednich kadencji Sejmu, zajmowały się zawsze istotnymi lub kontrowersyjnymi projektami aktów ustawodawczych⁵².

Jedną z istotniejszych gwarancji udziału posłów opozycyjnych w pracach komisji nad projektami ustaw przewiduje art. 38 regulaminu Sejmu, stanowiący, że o posiedzeniu komisji sejmowej, na którym ma się odbyć rozpatrzenie projektu ustawy, zawiadamia się wszystkich posłów. Wówczas każdy poseł ma możliwość wzięcia udziału w tym posiedzeniu komisji (przysługuje mu wtedy m.in. prawo kierowania pytań do wnioskodawcy uzasadniającego projekt ustawy) albo może też on

50 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 50 i nast.

51 Tamże, s. 48.

52 Zob. H. Pajdala, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003, s. 38 i nast.

w formie pisemnej zgłosić swoje uwagi lub propozycje poprawek w treści zgłoszonego do Sejmu projektu ustawy. Jest to rozwiązanie całkowicie uzasadnione zwłaszcza w tej sytuacji, kiedy zrezygnowano z przeprowadzania pierwszego czytania znacznej części projektów ustaw na posiedzeniach plenarnych Sejmu⁵³. Z kolei w treści art. 42 ust. 1 regulaminu Sejmu przewiduje się, że przy rozpatrywaniu projektów ustaw pracujące nad nimi komisje i podkomisje biorą pod uwagę opinie przedstawione m.in. przez poszczególnych posłów. To rozwiązanie regulaminowe umożliwia niewątpliwie zgłaszanie przez wszystkich posłów, a więc także przez posłów z klubów i kół opozycji parlamentarnej, wszelkiego rodzaju wniosków i propozycji poprawek do projektów ustaw rozpatrywanych na posiedzeniach komisji sejmowych, zarówno w ramach pierwszego czytania tych projektów, jak też w trakcie opiniowania projektów ustaw przed ich drugim czytaniem na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Przewidziane w art. 42 ust. 1 regulaminu Sejmu rozwiązanie może być wykorzystywane podczas prac komisji sejmowych nad zgłoszonymi projektami ustaw do stosowania obstrukcji parlamentarnej przez posłów reprezentujących ugrupowania opozycji politycznej w tej izbie parlamentu⁵⁴. Nie ma bowiem żadnych przeszkód formalnych, uniemożliwiających każdemu przedstawicielowi klubu opozycyjnego w składzie komisji, lub innemu posłowi, wnoszenie podczas posiedzenia komisji niezliczonej liczby poprawek do rozpatrywanego aktualnie projektu ustawy. Takie działania posłów opozycji parlamentarnej mogą spowodować znaczne wydłużenie czasu prac komisji nad projektami ustaw, co może być szczególnie groźne wtedy, gdy rządowe projekty ustaw muszą być bezwzględnie uchwalone przez parlament w ściśle określonym terminie. Jako doskonały przykład zastosowania w praktyce tej formy obstrukcji parlamentarnej, o czym wspominałem już wcześniej przy charakterystyce wpływu klubów opozycyjnych na tok pracy Sejmu i jego organów wewnętrznych, może służyć wniesienie przez jednego z posłów opozycji (M. Manickiego z SLD) ogromnej liczby poprawek podczas prac komisyjnych⁵⁵ nad projektami dwóch ustaw podatkowych z 20 listopada 1999 r., co w konsekwencji poważnie utrudniło sporządzenie sprawozdania komisji i przyjęcie tych ustaw na posiedzeniu Sejmu.

Bez wątpienia, zupełnie nowe możliwości zaznaczenia przez ugrupowania opozycyjne w parlamencie swojej aktywności na etapie prac komisyjnych nad projekta-

53 W związku z tym zgodzić się trzeba w pełni z poglądem, że „formuła taka jest jakąś formą zastępczą wpływu, jaki na dalsze prace komisyjne nad projektem mogłoby wywrzeć postówie spoza komisji, uczestnicząc w pierwszym czytaniu plenarnym” (A. Szmyt, *Tryb uchwalania ustaw przez Sejm w świetle Konstytucji i Regulaminu Sejmu*, „Eksperytyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 1997, nr 3, s. 20).

54 Por. S. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 67 i nast.

55 W tym przypadku była to Komisja Finansów Publicznych.

mi ustaw, powstały po uchwaleniu ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁵⁶. Stworzył je przepis art. 8 ust. 1 tej ustawy, przewidujący, że „po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu”. Ta ogólna formuła ustawowa została następnie skonkretyzowana w treści art. 70a regulaminu sejmowego w taki sposób, że znalazły się w niej rozwiązania prawne, które mogą mieć istotne znaczenie także dla mniejszości parlamentarnej. Mam tu na myśli głównie te sformułowania regulaminowe, z których wynika, że: 1) uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję sejmową, do której skierowany został projekt ustawy, 2) uchwała komisji w tej sprawie podejmowana jest na pisemny wniosek zgłoszony nawet przez jednego posła, 3) uchwała komisji może być podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu ustawy, a przed rozpoczęciem jego rozpatrywania przez komisję.

Wprowadzone tu zasady podejmowania decyzji w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego mogą być wykorzystywane przez sejmową opozycję do opóźniania prac nad rządowymi projektami ustaw, o czym świadczy przebieg posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 17 sierpnia 2006 r.,⁵⁷ które miało być poświęcone rozpatrzeniu koalicyjnego projektu zmian w treści ustaw regulujących zasady przeprowadzania wyborów samorządowych. Uczestniczący w tym posiedzeniu członkowie komisji z klubów opozycji parlamentarnej, sprzeciwiających się zmianom w obowiązującym prawie wyborczym tuż przed wyborami samorządowymi, zdecydowali się wówczas na zastosowanie po raz pierwszy tych nowych rozwiązań prawnych z zamiarem zahamowania prac komisyjnych nad zgłoszoną inicjatywą ustawodawczą. Dlatego też przed przystąpieniem do rozpatrywania projektu, przewodniczący tej komisji poddał pod głosowanie wniosek posła opozycyjnego klubu SLD (W. Gintowta–Dziwałtowskiego) o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu nowelizacji ustawodawstwa wyborczego. Głosowanie to zakończyło się niepowodzeniem dla klubów koalicji rządowej, gdyż obecna na posiedzeniu komisji większość opozycyjna zdecydowała o skierowaniu tego projektu do wysłuchania publicznego w dniu 11 września 2006 r. Te zamierzenia opozycji parlamentarnej zostały ostatecznie udaremnione przez większość rządową, gdyż po niekorzystnych dla opozycji zmianach w składzie osobowym Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, o czym wspominałem już w poprzednim rozdziale pracy, komisja ta w dniu 23 sierpnia 2006 r. podjęła decyzję o rezygnacji z wysłuchania publicznego w sprawie

56 Dz.U. Nr 169, poz. 1414.

57 Zob. *Informacja o pracach komisji sejmowych (Nr 95/2006)*, (w:) <http://www.sejm.gov.pl>.

nowelizacji przepisów ordynacji samorządowej. Niemniej jednak, wykorzystywanie przez ugrupowania opozycyjne instytucji wysłuchania publicznego jako formy obstrukcji parlamentarnej, dopuszczalnej przez obowiązujące unormowania prawne, może być skutecznym narzędziem opóźniania całego procesu legislacyjnego w przypadku takich projektów aktów ustawodawczych, których uchwaleniu sprzeciwia się opozycja parlamentarna.

Końcowy efekt komisyjnego etapu prac nad projektem ustawy determinuje w poważnym stopniu przebieg kolejnych stadiów procesu ustawodawczego⁵⁸. Na etapie prac nad projektem w komisjach sejmowych przygotowana jest bowiem za każdym razem taka wersja projektu ustawy, która ma stanowić podstawę merytorycznej debaty parlamentarnej podczas drugiego czytania tego projektu. Jednocześnie komisje sejmowe, do których skierowany został projekt ustawy, przygotowują odpowiednie sprawozdanie określające stanowisko komisji wobec tego projektu aktu ustawodawczego⁵⁹. W przygotowanym sprawozdaniu komisje mogą wystąpić z wnioskiem o przyjęcie projektu bez poprawek albo też o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu ustawy. Sprawozdanie komisji może także zawierać najdalej idący wniosek o odrzucenie w całości rozpatrywanego projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Przy charakterystyce problematyki sprawozdań komisji sejmowych o projektach aktów ustawodawczych i formułowanych w tych sprawozdaniach końcowych wniosków komisji, nie sposób pominąć przepisu art. 43 ust. 3 regulaminu Sejmu, który ma bez wątpienia istotne znaczenie dla ugrupowań opozycji parlamentarnej w Sejmie. Przepis ten stanowi, że „wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości”. Dalej zaś, w art. 43 ust. 3 znajduje się stwierdzenie, iż: „wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy”. Wobec tego, za wniosek mniejszości powinna być uznana każda propozycja zgłoszona przez grupę członków danej komisji sejmowej, ewentualnie nawet przez jednego członka komisji, która nie znalazła swojego odzwierciedlenia w końcowym sprawozdaniu komisji, gdyż została odrzucona głosami większości członków tej komisji sejmowej. Z postanowień regulaminu Sejmu wynika jednocześnie, że zakres przedmiotowy zgłaszanych do sprawozdań komisji wniosków mniejszości powinien być ujmowany bardzo szeroko⁶⁰, gdyż treścią takich wniosków mogą być zarówno konkretne poprawki do poszczególnych przepisów ustawowych lub ich części, jak też daleko idące wnioski legislacyjne, odnoszące się do

58 Por. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 93 i nast.

59 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 51 i nast.

60 Por. H. Pajdala, *Komisje sejmowe...*, s. 60 i nast.

całego projektu ustawy⁶¹. Wydaje się jednak, że znaczenie przedstawionego wyżej przepisu ogranicza faktycznie ostatnie zdanie art. 43 ust. 3 regulaminu, gdzie stwierdza się, iż „wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki”. Zasadniczą konsekwencją zastosowania w praktyce tej formuły może być to, że w przypadku postawienia na posiedzeniu Sejmu podczas drugiego czytania projektu ustawy poselskiego wniosku o odrzucenie takiej poprawki w całości i następnie przyjęcia tego wniosku w drodze głosowania, wniosek mniejszości nie staje się wówczas nawet przedmiotem obrad plenarnych parlamentu⁶².

Praktyka parlamentarna w zakresie sporządzania przez komisje sejmowe sprawozdań o projektach ustaw wskazuje, że posłowie z ugrupowań opozycyjnych bardzo chętnie korzystają z możliwości wskazanej w art. 43 ust. 3 regulaminu Sejmu. O znacznej aktywności posłów opozycji przekonuje bowiem w tym wypadku znaczna ilość sformalizowanych wniosków mniejszości, które są zamieszczane w końcowych sprawozdaniach komisji. Zdecydowanie najwięcej tego rodzaju wniosków poselskich dotyczy treści rządowych projektów ustaw, ale ich liczba nie świadczy o daleko idącej efektywności działań sejmowej opozycji. Wnioski mniejszości są bowiem zwykle odrzucane podczas głosowań w Sejmie, niekiedy nawet w całości, głosami posłów z ugrupowań większości parlamentarnej.

Zakończenie prac komisji nad rozpatrywanym przez nią projektem aktu ustawodawczego oraz przekazanie Marszałkowi Sejmu pisemnego sprawozdania o tym projekcie, stwarza już niezbędne warunki przystąpienia do drugiego czytania projektu ustawy, które przeprowadza się zawsze na posiedzeniu plenarnym Sejmu⁶³. W ramach drugiego czytania następuje przedstawienie sprawozdania komisji o projekcie ustawy, a następnie przeprowadzana jest debata, podczas której mogą być zgłaszane poprawki i wnioski odnoszące się do rozwiązań zaproponowanych w treści rozpatrywanego projektu ustawy. Prezentujący sprawozdanie komisji poseł sprawozdawca informuje jednocześnie o wszystkich zgłoszonych podczas prac komisyjnych nad projektem ustawy wnioskach mniejszości.

Należy tu jednak zwrócić uwagę, że do tak zarysowanej konstrukcji drugiego czytania zostały wprowadzone pewne modyfikacje, które przyniosła nowelizacja regulaminu Sejmu z 14 lutego 2002 r.⁶⁴ Nowe rozwiązania regulaminowe umożliwiają zwłaszcza wcześniejsze niż do tej pory zakończenie postępowania ustawodawczego, jeżeli w sprawozdaniu komisji o projekcie ustawy zostanie przedstawi-

61 Przepis art. 43 ust. 4 regulaminu Sejmu stanowi jednak, że „jeżeli komisje przedstawiają w sprawozdaniu wniosek o odrzucenie projektu, w sprawozdaniu nie zamieszcza się wniosków mniejszości”.

62 Zwraca na to uwagę K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 36.

63 Por. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 96.

64 M.P. Nr 9, poz. 162.

ny wniosek o odrzucenie tego projektu. Przed zmianą przepisów regulaminu wniosek komisji o odrzucenie projektu ustawy mógł być poddany pod głosowanie dopiero w trakcie trzeciego czytania, gdyż w drugim czytaniu nie przewidywano żadnych głosowań. Zmienione przepisy regulaminu (art. 46 ust. 1 i 2) przewidują natomiast, że w wypadku sformułowania w sprawozdaniu komisji wniosku o odrzucenie projektu ustawy, sprawozdanie to jest przedstawiane na posiedzeniu Sejmu, a następnie przeprowadza się debatę, bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków. Jeżeli Sejm odrzuci wniosek zgłoszony w sprawozdaniu komisji, projekt ustawy kierowany jest w celu ponownego rozpatrzenia do tych samych komisji, które rozpatrywały go poprzednio. Kiedy jednak Sejm przyjmie wniosek komisji, będzie to oznaczało odrzucenie projektu ustawy przez izbę już w trakcie drugiego czytania⁶⁵.

Podczas debaty sejmowej nad projektem ustawy, która przeprowadzana jest w ramach drugiego czytania, w pierwszej kolejności zabierają głos przedstawiciele klubów poselskich (w tym również klubów opozycyjnych), a następnie mogą występować we własnym imieniu poszczególni posłowie. Ponieważ w debatach nad niektórymi projektami ustaw lista posłów zapisujących się do głosu jest zwykle dość znaczna, konieczne są w tym zakresie określone ograniczenia. Dlatego też przepis art. 181 ust. 1 regulaminu Sejmu przewiduje, że Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, może przedstawić Sejmowi propozycję przeprowadzenia debaty nad danym projektem ustawy w ramach limitów czasowych, które przysługują poszczególnym klubom poselskim. Wówczas każdy klub poselski korzysta podczas wystąpień swoich przedstawicieli w debatach parlamentarnych z limitu czasu uzależnionego od liczby posłów należących do danego klubu⁶⁶.

Wspominałem już, że podczas drugiego czytania projektu ustawy istnieje możliwość zgłaszania poprawek i wniosków odnoszących się do tego projektu. W tym zakresie istnieje nawet podstawa konstytucyjna, bowiem art. 119 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że: „Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów”⁶⁷. To ogólne sformułowanie ustawy zasadniczej zostało skonkretyzowane, głównie w odniesieniu do inicjatyw poselskich, przez regulacje zawarte w treści regulaminu sejmowego. Przepis art. 45 ust. 1 regulaminu postanawia w tej kwestii, że prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie dru-

65 Zob. M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu uchwalone na początku IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 63 i nast.

66 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 53.

67 W dodatku przepis art. 119 ust. 3 konstytucji stanowi, że „Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji”.

giego czytania przysługuje: wnioskodawcy projektu, grupie co najmniej 15 posłów⁶⁸, przewodniczącemu klubu parlamentarnego lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu tego klubu, przedstawicielowi porozumienia klubów lub kół poselskich, jeżeli reprezentuje ono co najmniej 15 posłów oraz Radzie Ministrów. Jednocześnie każdy z wymienionych tutaj podmiotów może na tym etapie procedury ustawodawczej zgłosić wniosek o odrzucenie w całości zgłoszonego projektu ustawy (art. 45 ust. 2 regulaminu). Przyjęte w tym zakresie rozwiązania regulaminowe stwarzają niewątpliwie ugrupowaniom opozycji parlamentarnej daleko idące możliwości udziału w kształtowaniu treści ustaw podczas drugiego czytania, włącznie z prawem zgłaszania wniosków o ich odrzucenie.

Jeżeli w trakcie drugiego czytania zgłoszone zostaną nowe poprawki i wnioski, w tym także wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości, projekt ustawy kierowany jest zawsze ponownie do komisji w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania. Projekt ustawy kieruje się do komisji, które rozpatrywały ten projekt, w celu ponownego rozpatrzenia tego projektu także wtedy, na co zwracałem już uwagę, gdy Sejm nie przyjmie w głosowaniu wniosku o odrzucenie projektu ustawy, który został przedstawiony w sprawozdaniu tej komisji. Z kolei przepis art. 48 regulaminu Sejmu przewiduje, że w sytuacji, kiedy rozpatrywany podczas drugiego czytania projekt ustawy nie zostanie skierowany ponownie do prac komisyjnych, to niezwłocznie może być przeprowadzone trzecie czytanie tego projektu.

Z treści art. 49 regulaminu sejmowego wynika, że w ramach trzeciego czytania projektu ustawy przedstawiane jest Sejmowi dodatkowe sprawozdanie komisji dotyczące projektu (gdy został on ponownie skierowany do komisji po drugim czytaniu) bądź też poseł sprawozdawca przedstawia poprawki oraz wnioski zgłoszone podczas drugiego czytania. Dopiero w dalszej kolejności odbywają się głosowania, które są głównym akcentem tego fragmentu procedury ustawodawczej⁶⁹. Zanim jednak zostanie poddany pod głosowanie izby ostateczny projekt ustawy, przeprowadzane są głosowania „częstkowe” nad zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, w tym w sprawie przyjęcia lub odrzucenia wniosków mniejszości. W praktyce parlamentarnej wnioski mniejszości są z reguły odrzucane, choć niekiedy jedynie minimalną większością głosów. Mała skuteczność wniosków mniejszości wynika przede wszystkim stąd, że przeciwko tym wnioskom głosują z reguły wszyscy posłowie reprezentujący ugrupowania większości rządowej. Podczas wszelkich głosowań w trakcie trzeciego czytania, w tym także w sprawie uchwalenia projektów ustaw, stosowana jest zasada zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy

68 Poprawki do projektów ustaw nie mogą być już zgłaszane przez indywidualnych posłów, tak jak miało to miejsce przed nowelizacją regulaminu Sejmu z 20 lutego 2004 r. W obecnym stanie prawnym posłowie mogą indywidualnie proponować poprawki do projektów ustaw tylko na etapie prac komisyjnych.

69 Zob. m.in. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 101 i nast.; M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 55 i nast.; A. Szmyt, *Nowe elementy...*, s. 46.

ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji RP). Nie ulega więc wątpliwości, że jest to ta postać większości, która jest najmniej korzystna z punktu widzenia statusu i interesów opozycji parlamentarnej.

Należałoby tu jeszcze zwrócić uwagę na bardzo istotne rozwiązanie regulaminowe, które może być wykorzystywane w praktyce przez ugrupowania opozycji parlamentarnej podczas głosowań na posiedzeniach plenarnych izby poselskiej. Przewiduje je art. 50 ust. 6 regulaminu sejmowego, gdzie znalazło się stwierdzenie, że: „Sejm może postanowić poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu”. Przeprowadzenie takiego głosowania jest możliwe jedynie z inicjatywy komisji sejmowych, które rozpatrywały określony projekt ustawy. Jeśli w trakcie drugiego czytania poprawki były nieliczne i zsynchronizowane z tekstem projektu ustawy, komisje sejmowe mogą w swoim sprawozdaniu wystąpić z wnioskiem o przyjęcie tego projektu w całości, bez odrębnego głosowania nad zgłoszonymi poprawkami. Wówczas do udaremnienia zamiaru przeprowadzenia tej odmiany głosowania „zablokowanego” wystarczy zgłoszenie sprzeciwu, o którym wspomina art. 50 ust. 6 regulaminu. Sprzeciw taki może być zgłoszony nawet przez jednego posła i będzie on zawsze skuteczny⁷⁰, gdyż nie można go odrzucić nawet w drodze głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

3. Uczestnictwo opozycji w procedurach ustawodawczych o szczególnym charakterze

Nie ulega wątpliwości, że obowiązujące dziś regulacje prawne gwarantują ugrupowaniom opozycji parlamentarnej w Sejmie możliwość aktywnego uczestnictwa w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu nie tylko w ramach podstawowej procedury tworzenia ustaw, ale także w ramach szczególnych postępowań ustawodawczych. W pierwszej kolejności należy tutaj wymienić tryb dokonywania zmian w treści ustawy zasadniczej, a potem inne odrębne procedury ustawodawcze: postępowanie z pilnymi projektami ustaw, tryb prac nad ustawą budżetową, postępowanie z projektami kodeksów oraz prace nad ustawami wykonującymi prawo Unii Europejskiej. Warto chyba zwrócić uwagę na to, jakie są faktyczne możliwości udziału i wpływu opozycji politycznej w parlamencie na działalność prawodawczą Sejmu w obrębie tych szczególnych procedur kształtowania ustawodawstwa.

Daleko idące odrębności w zakresie postępowania z projektami ustaw w sprawie zmiany przepisów konstytucyjnych wynikają przede wszystkim z faktu, że konstytucja jest ustawą zasadniczą o najwyższej mocy prawnej, wobec czego jej treść

70 Por. K. Complik, *Opozycja parlamentarna...*, s. 36.

może być zmieniana jedynie przy zastosowaniu szczególnego trybu ustawodawczego. Tryb ten został określony w samej konstytucji (art. 235), bowiem jej nadrzędność w systemie źródeł prawa wyklucza regulację procedury zmian konstytucyjnych w normach zwykłego ustawodawstwa. Oznacza to więc, że przepisy obowiązującej Konstytucji RP mogą być zmieniane wyłącznie w drodze ustawy o zmianie konstytucji, która jest co prawda ustawą, ale „szczególnego charakteru, odróżniającą się w sposób wyraźny od innych ustaw (zwykłych, zwyczajnych)”⁷¹. Ustawa ta wyróżnia się od pozostałych ustaw nie tylko nazwą i przedmiotem, który jest identyczny z przedmiotem regulacji konstytucyjnej, ale również mocą prawną oraz trybem jej uchwalania. Moc prawna ustawy o zmianie konstytucji jest taka sama, jak moc prawna samej konstytucji, zaś procedura uchwalania tej ustawy jest „zasadniczo odmienna od zwykłej procedury ustawodawczej”⁷². W konsekwencji, wprowadzanie przez parlament zmian do treści ustawy zasadniczej nie może być traktowane jako element funkcji ustawodawczej, bowiem realizacja tego uprawnienia przez Sejm (oraz Senat) mieści się w ramach całkowicie odrębnej funkcji ustawodawczej parlamentu⁷³.

Przepis art. 235 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że projekt ustawy o zmianie jej przepisów może być przedłożony wyłącznie przez co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydenta RP. Prawo inicjowania wszelkich zmian konstytucyjnych przyznane zostało wobec tego także określonej konstytucyjnie liczbie deputowanych, co oznacza, że projekty nowelizacji treści konstytucji mogą być przedkładane również przez funkcjonujące w Sejmie ugrupowania opozycyjne. Konstytucja stanowi jednak wyraźnie, że poselski projekt ustawy o zmianie konstytucji musi być podpisany przez co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, a więc oznacza to wymóg zebrania minimum 92 podpisów posłów popierających projekt zmiany ustawy zasadniczej. Jest to już całkiem poważna reprezentacja ugrupowań i orientacji mających swoje przedstawicielstwo w izbie⁷⁴, zwłaszcza jeśli porównamy tę liczbę z liczbą posłów, którzy mogą zgłosić inicjatywę ustawodawczą. Tym samym, z inicjatywą poselską w sprawie zmiany przepisów konstytucji mogłyby wystąpić jedynie duży klub poselski lub znacząca grupa posłów reprezentujących kilka ugrupowań opozycji parlamentarnej.

Postępowanie w Sejmie z projektem ustawy o zmianie konstytucji jest praktycznie bardzo podobne do procedury mającej zastosowanie podczas prac nad pro-

71 W. Sokolewicz, *Artykuł 235*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. II, Warszawa 2001, s. 8.

72 Tamże, s. 9.

73 Por. m.in. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 41 i nast. W doktrynie proponuje się również wyodrębnienie funkcji kształtowania (lub współkształtowania) systemu ustrojowego państwa w ramach szeroko rozumianej funkcji ustawodawczej. Zob. M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, (w:) *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Dziesięciu Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 103 i nast.

74 Fakt ten podkreśla W. Sokolewicz, *Artykuł 235...*, s. 22.

jektem każdej ustawy zwykłej⁷⁵. Jedyna istotna różnica sprowadza się w tym wypadku do tego, że pierwsze czytanie projektu tej ustawy może być przeprowadzone wyłącznie na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Całkowicie odmienne zasady przyjęto natomiast w zakresie trybu uchwalania takich aktów ustawodawczych. Przede wszystkim, dla przyjęcia ustawy o zmianie przepisów konstytucji konieczna jest zgoda obu izb parlamentu. Przewiduje to wyraźnie art. 235 ust. 1 konstytucji, stwierdzając, że: „Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat”. Wynika stąd, że Senat nie może wprowadzać żadnych poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, ale za to staje się w ramach tej procedury ustrojodawczej organem, który w każdym wypadku przesądza ostatecznie o przyjęciu lub odrzuceniu projektu ustawy o zmianie konstytucji⁷⁶.

Nie ulega jednak wątpliwości, że faktyczna rola Senatu w zakresie dokonywania zmian konstytucyjnych nie może być rozstrzygająca w sytuacji, kiedy – jak to ma miejsce już od kilku kadencji parlamentu – w obu izbach parlamentu większością mandatów deputowanych dysponują przedstawiciele tych samych ugrupowań politycznych. Znaczenie tej izby byłoby zupełnie inne wtedy, gdyby w Senacie większość stanowili senatorowie reprezentujący ugrupowania tworzące w Sejmie opozycję parlamentarną. Wówczas los ustawy o zmianie konstytucji, przyjętej wcześniej w Sejmie głosami większości rządowej, zależałby ostatecznie wyłącznie od decyzji Senatu.

W odniesieniu do przyjętej procedury głosowania w sprawie nowelizacji treści obecnej ustawy zasadniczej, art. 235 ust. 4 Konstytucji RP przyjmuje zasadę, że: „Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”. Wprowadzenie tutaj zasady, że zmiana przepisów konstytucji jest możliwa jedynie wtedy, gdy opowie się za tym podczas głosowania w Sejmie co najmniej 2/3 uczestniczących w głosowaniu posłów oznacza, iż przeforsowanie na forum Sejmu przez sprawującą w danym momencie rządy partię bądź też większościową koalicję parlamentarną jakiegokolwiek zmiany w treści konstytucji, przy zgodnym głosowaniu „przeciw” wszystkich posłów opozycyjnych, jest praktycznie niemożliwe.

Za procedurę ustawodawczą o szczególnym charakterze uznać należy tryb postępowania z pilnym projektem ustawy. Ten tryb ustawodawczy ustanowiony został po raz pierwszy w treści Małej konstytucji z 1992 r., której art. 16 ust. 1 przewidywał, że: „Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wnie-

75 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 87 i nast.

76 Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 235...*, s. 45 i nast.

siony przez siebie projekt ustawy jako pilny⁷⁷. Obecnie konstytucyjne podstawy stosowania tej procedury określone są w art. 123 ustawy zasadniczej. Jej odrębność, w porównaniu ze zwykłym trybem uchwalania ustawy, zaakcentowana została już na etapie wykonania inicjatywy ustawodawczej, bowiem jedynym podmiotem uprawnionym do nadania projektowi ustawy klauzuli pilności jest Rada Ministrów. Wynika to wyraźnie z przepisu art. 123 ust. 1, który stanowi, że: „Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny”⁷⁸. Jednocześnie przepis ten przewiduje, że pilny tryb ustawodawczy nie może być stosowany wobec projektów ustaw podatkowych, ustaw określających tryb wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Każdy projekt ustawy, który z inicjatywy rządu opatrzony został klauzulą pilności, jest rozpatrywany przez Sejm w odrębnym postępowaniu, cechującym się przyspieszeniem tempa prac nad projektem⁷⁹, jak również częściowym ich uproszczeniem. Wszelkie odrębności w sejmowym postępowaniu ustawodawczym dotyczącym pilnego projektu ustawy, zgodnie z intencją art. 123 ust. 2 Konstytucji RP, określone zostały w treści regulaminu Sejmu. Przyspieszenie postępowania z pilnym projektem ustawy ma miejsce już w trakcie pierwszego czytania, które przeprowadza się (tak jak w zwykłym trybie ustawodawczym) na posiedzeniu plenarnym Sejmu lub komisji sejmowej. Pierwsze czytanie może być bowiem przeprowadzone bez zachowania terminu co najmniej 7 dni od chwili doręczenia posłom druku projektu ustawy, a jeżeli miałyby się ono odbywać na posiedzeniu komisji, to Marszałkowi Sejmu przysługuje prawo ustalenia terminu przedłożenia sprawozdania przez komisję nie dłuższego niż 30 dni (art. 73 ust. 1 i 2 regulaminu). Jeśli zaś idzie o drugie czytanie to, zgodnie z art. 74 regulaminu, pilny projekt ustawy Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisyjnych nad tym projektem. Należy jednak podkreślić, że niezależnie od przyspieszenia procedury prac nad pilnymi projektami ustaw, przepisy regulaminowe nie ograniczyły możliwości aktywnego uczestnictwa wszystkich posłów, w tym także posłów reprezentujących ugrupowania opozycji parlamentarnej, na wszystkich etapach prac nad tymi projektami aktów ustawodawczych.

77 Zob. szerzej W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle przepisów Małej Konstytucji i regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1996 nr 2, s. 43 i nast.

78 Należy zwrócić uwagę, że przepis ten pomija sformułowanie, znane z art. 16 ust. 1 Małej konstytucji, iż rząd może korzystać z tego uprawnienia „w uzasadnionych wypadkach”. Ze zmiany tej nie powinny jednak wynikać daleko idące konsekwencje interpretacyjne, bowiem pilny tryb ustawodawczy „z samej istoty stanowi wyjątek od trybu podstawowego i wobec tego można przyjąć, że istnieje domniemanie ograniczające decyzję rządu o zastosowaniu trybu wyjątkowego do rzeczywiście uzasadnionych wypadków” (M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 64). Zob. też A. Szymt, *Nowe elementy...*, s. 48.

79 Przyspieszenie to odnosi się nie tylko do prac sejmowych, ale także do następných etapów postępowania ustawodawczego, gdzie przewidywane jest skrócenie terminów dokonywania określonych czynności przez Senat i Prezydenta RP. Przepis art. 123 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje w tym zakresie, że: „W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni”.

Szczególną postacią procedury ustawodawczej jest też postępowanie z projektem ustawy budżetowej. Opiera się ono generalnie na modelu postępowania z projektem ustawy zwykłej, ale z uwzględnieniem pewnych odrębności, które wynikają głównie z kluczowej roli budżetu dla funkcjonowania państwa⁸⁰, jak również z konieczności terminowego uchwalania tego aktu normatywnego. Przepis art. 225 Konstytucji RP przewiduje w tej kwestii, że jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Prezydent może w ciągu 14 dni podjąć decyzję o skróceniu kadencji Sejmu. Ze względu na istotne znaczenie polityczne ustawy budżetowej, określającej przecież planowane dochody i wydatki państwa na dany rok kalendarzowy, zarówno podczas prac parlamentarnych nad budżetem państwa, jak też później w trakcie debaty sejmowej nad sprawozdaniem Rady Ministrów z wykonania tej ustawy, parlament staje się areną ostrej konfrontacji pomiędzy ugrupowaniami większości rządowej a klubami opozycji parlamentarnej.

Pewne odrębności w zakresie procedury budżetowej widoczne są już przy wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej, która – zgodnie z art. 221 Konstytucji RP – przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów, a przy tym jest ujmowana jako obowiązek egzekutywy⁸¹. Przepis art. 222 ustawy zasadniczej przewiduje bowiem, że: „Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny”⁸². Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej musi być zawsze przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym Sejmu (art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu), po czym projekt tej ustawy kierowany jest w całości do Komisji Finansów Publicznych, zaś poszczególne jego części są przekazywane innym komisjom sejmowym, odpowiednio do ich zakresu działania (art. 106 ust. 1 i 2 regulaminu).

Podstawowa różnica pomiędzy zwykłym trybem ustawodawczym a procedurą prac nad ustawą budżetową dotyczy właśnie etapu prac komisyjnych. Na tym etapie postępowania ustawodawczego istnieją najdalej idące możliwości udziału posłów opozycji parlamentarnej w tworzeniu ostatecznego kształtu ustawy budżetowej. Nie ulega wątpliwości, że szczególną rolę w ramach prac komisji sejmowych nad ustawą budżetową spełnia Komisja Finansów Publicznych, która podsumowuje prace innych komisji zajmujących się poszczególnymi częściami projektu tej usta-

80 Zob. szerzej M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 93 i nast.

81 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 255; J. Gluchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001, s. 71 i nast.; Z. Witkowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 254 i nast.

82 W doktrynie podkreśla się, że określony w art. 222 Konstytucji RP obligatoryjny termin przedłożenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej ma przede wszystkim istotne znaczenie ustrojowe, gdyż: 1) ma zapewnić parlamentowi czas wystarczający do wnikliwego rozpatrzenia projektu przed początkiem roku budżetowego, 2) od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej biegnie czteromiesięczny termin, w jakim powinny zamknąć się prace parlamentarne nad projektem. Zob. W. Sokolewicz, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie ustawy budżetowej. Kilka uwag de lege lata i wniosków de lege ferenda*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005, s. 150 i nast.

wy, rozpatruje całość projektu oraz sporządza w końcu ostateczne sprawozdanie o projekcie ustawy budżetowej i przedstawia je Sejmowi. Dla uczestniczących w pracach poszczególnych komisji oraz Komisji Finansów Publicznych posłów opozycyjnych, istotne znaczenie ma zawarta w art. 106 ust. 3 gwarancja, że „wnioski, opinie lub propozycje poprawek, odrzucone przez komisje, na żądanie wnioskodawców dołącza się do stanowiska komisji jako zdania odrębne”. W ten sposób zgłaszane przez przedstawicieli klubów opozycji parlamentarnej wnioski mniejszości, które nie zyskały akceptacji ze strony większości posłów wchodzących w skład komisji, muszą być zawarte w treści sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o projekcie ustawy budżetowej⁸³.

Kolejną procedurą ustawodawczą o szczególnym charakterze jest postępowanie sejmowe z projektami kodeksów. O tej kategorii ustaw obowiązująca Konstytucja RP wspomina jedynie w art. 123 ust. 1, wprowadzając zakaz rozpatrywania w trybie pilnym, obok projektów innych aktów ustawodawczych, także projektów kodeksów⁸⁴. Nie ulega jednak wątpliwości, że już samo podniesienie do godności unormowania konstytucyjnego przepisu o uznaniu swoistości kodeksu jako odrębnej kategorii ustawy, nakazuje nadzwyczaj wstrzemięźliwe posługiwanie się tą nazwą przez ustawodawcę⁸⁵ oraz konieczność bardziej kompleksowego podejścia do prac ustawodawczych nad projektami kodeksów⁸⁶. Dlatego też regulamin Sejmu zawiera osobny rozdział, zatytułowany „Postępowanie z projektami kodeksów”, w którym określone zostały odrębności stosowane w ramach tej procedury legislacyjnej. Te przepisy regulaminu odnoszą się zresztą nie tylko do projektów kodeksów, ale także projektów zmian kodeksów oraz projektów przepisów wprowadzających kodeksy i projektów zmian tych przepisów.

W zakresie zgłaszania projektów kodeksów i projektów zmian w ich treści nie przewiduje się takich ograniczeń, jakie występują przy inicjowaniu ustaw w sprawie zmiany Konstytucji, projektów pilnych ustaw i ustaw budżetowych. Oznacza to więc, że w ramach ogólnych zasad wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej, projekty te mogą być zgłaszane także przez liczące co najmniej 15 posłów kluby opozycji parlamentarnej. Istotne odrębności przewiduje się natomiast w odniesieniu do terminów niektórych prac nad projektami kodeksów, które zostały poważnie wydłużone. Dotyczy to głównie pierwszego czytania, które w przypadku projektu kodeksu może się odbyć nie wcześniej niż trzydziestego dnia od chwili doręczenia posłom druku projektu, natomiast w przypadku projektu nowelizacji kodeksu – nie

83 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 75.

84 Zakaz ten po raz pierwszy wprowadzony został w drodze nowelizacji Małej konstytucji, która miała miejsce w dniu 17 marca 1995 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 184).

85 Nazwa „kodeks” powinna być zarezerwowana wyłącznie dla tych ustaw, które spełniają kryteria pozwalające zaliczyć je do tej kategorii aktów ustawodawczych. Zob. A. Gwiżdż, *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządą nowej Konstytucji*, Gdańskie Studia Prawnicze 1998, T. III, s. 106.

86 Por. A. Szmyt, *Nowe elementy...*, s. 49.

wcześniej niż czternastego dnia (art. 89 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Wydłużony został też minimalny termin (do czternastu dni), jaki musi upłynąć między wydrukowaniem sprawozdania komisji o projekcie ustawy i doręczeniem go posłom a przeprowadzeniem drugiego czytania. Istotne jest przy tym to, że Sejm nie ma możliwości skrócenia tych terminów.

Najdalej idące odrębności polegają na przyjęciu zupełnie odmiennego ukształtowania prac merytorycznych nad projektem kodeksu, odbywających się pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem⁸⁷. Przede wszystkim projekt kodeksu nie jest rozpatrywany przez żadną ze stałych komisji sejmowych, lecz dla jego rozpatrzenia musi być w każdym wypadku powoływana komisja nadzwyczajna (art. 90 ust.1 regulaminu). Komisja ta może tworzyć stałe podkomisje i zespoły robocze, a ponadto regulamin Sejmu (art. 92 ust. 1) nakłada na komisję nadzwyczajną obowiązek powołania stałych ekspertów. W pracach komisji nadzwyczajnej zagwarantowany też został (na zasadach ogólnych tworzenia tego typu komisji) udział przedstawicieli klubów i kół poselskich, w tym także klubów i kół opozycji parlamentarnej. Poza tym regulamin Sejmu przewiduje zgłaszanie wniosków mniejszości do końcowego sprawozdania tej komisji o rozpatrywanym projekcie kodeksu. Wnioski te nie mogą być jednak zgłaszane indywidualnie przez każdego posła wchodzącego w skład komisji, lecz przez co najmniej 5 posłów. Wynika to jednoznacznie z przepisu art. 93 ust. 2, który stanowi, że: „Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję Nadzwyczajną mogą być zamieszczone w sprawozdaniu Komisji jako wnioski mniejszości, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 posłów – członków Komisji Nadzwyczajnej”. Jednocześnie autorzy wniosku mniejszości muszą dołączyć jego uzasadnienie, wskazujące na różnice pomiędzy sprawozdaniem komisji a proponowaną zmianą w treści projektu, a także jej cel oraz przewidywane skutki prawne i finansowe⁸⁸. Przyjęcie tak określonych reguł przy zgłaszaniu wniosków mniejszości stanowi niewątpliwie poważne utrudnienie dla inicjatyw w tym zakresie ze strony posłów opozycji uczestniczących w składzie i pracach komisji nadzwyczajnej, ale nie pozbawia ich całkowicie wpływu na kształtowanie treści kodeksów. Mogą oni jeszcze zgłaszać poprawki i wnioski podczas drugiego czytania projektu kodeksu na posiedzeniu plenarnym Sejmu, tym bardziej, że regulamin sejmowy nie przewiduje już tak istotnego ograniczenia, jakim była do niedawna możliwość zgłaszania poprawek do takiego projektu przez co najmniej 15 posłów⁸⁹.

87 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 80 i nast.

88 W przypadku niespełnienia wymogów formalnych tego uzasadnienia, komisja może nie umieścić wniosku mniejszości w swoim sprawozdaniu (art. 93 ust. 4 regulaminu Sejmu).

89 Wymóg taki przewidywał art. 94 ust. 2 regulaminu Sejmu, ale przepis ten został uchylony w wyniku nowelizacji regulaminu w dniu 20 lutego 2004 r. (M.P. Nr 12, poz. 182).

W wyniku nowelizacji regulaminu Sejmu z dnia 13 lipca 2000 r.⁹⁰ wprowadzony został do jego tekstu nowy rozdział poświęcony postępowaniu z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej. Prace nad tymi projektami prowadzone były w ramach szczególnej procedury ustawodawczej, której istota sprowadzała się głównie do tego, że projekty tzw. ustaw dostosowawczych były rozpatrywane przez powołaną wtedy w tym celu Komisję Europejską, w zasadzie z pominięciem pozostałych komisji sejmowych, skrócono terminy dla poszczególnych etapów postępowania sejmowego oraz zwiększono wymogi formalne dla zgłaszania poprawek i wniosków poselskich⁹¹. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej pojawiła się natomiast kategoria „ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej”, których uchwalanie wiąże się także z koniecznością stosowania pewnych odrębności proceduralnych. Określa je osobny rozdział regulaminu Sejmu, zatytułowany „Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej”⁹².

O tym, które projekty ustaw powinny być rozpatrywane w specjalnym trybie, bowiem ich celem jest wykonanie prawa Unii Europejskiej, decyduje Rada Ministrów, ale wyłącznie w odniesieniu do własnych inicjatyw ustawodawczych. Wynika to jednoznacznie z przepisu art. 95a ust. 2 regulaminu Sejmu, w którym stwierdza się, że: „Rada Ministrów, wnosząc projekt ustawy, deklaruje, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej”. W przypadku projektów ustaw wnoszonych do Sejmu przez inne podmioty, o tym, czy dany projekt ustawy ma w założeniu wykonanie prawa Unii Europejskiej, decyduje za każdym razem Marszałek Sejmu⁹³. Przyjęte odrębności proceduralne, które są stosowane podczas rozpatrywania projektów ustaw mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, sprowadzają się w zasadzie do trzech podstawowych kwestii: 1) skrócenia procedury ich rozpatrywania w takim zakresie, aby dochowane zostały wszelkie terminy ustalone w akcie podlegającym wykonaniu, 2) ograniczenia poselskiego prawa zgłaszania poprawek, 3) utrudnień w procedowaniu nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy.

Dwie ostatnie odrębności są istotne z punktu widzenia uprawnień ugrupowań opozycji parlamentarnej, gdyż ograniczają one możliwości wpływu posłów opozycji na ostateczny kształt decyzji ustawodawczych parlamentu w tym zakresie⁹⁴.

90 M.P. Nr 21, poz. 428.

91 Zob. J. Jaskiernia, *Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 10, s. 3 i nast.

92 Został on wprowadzony do obowiązującego regulaminu Sejmu w wyniku jego nowelizacji z dnia 20 lutego 2004 r.

93 Przesądza o tym art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu, który stanowi, że: „W przypadku innych projektów ustaw niż te, o których mowa w ust. 2, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania rozstrzyga, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej”.

94 Zob. szerzej M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, (w:) *Polska w Unii Europejskiej*, pod red. M. Kruk, J. Wawrzyniaka, Kraków 2005, s. 146 i nast.

W art. 95d ust. 1 wprowadzona została zasada, że poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej może, na posiedzeniu komisji, zgłosić grupa co najmniej 3 posłów w formie pisemnej. Z kolei ust. 2 tego przepisu przewiduje, że propozycje poprawek odrzucone przez komisję, zamieszczane są w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości dopiero na żądanie co najmniej 3 wnioskodawców. Poza tym, wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej. Powyższe zasady zgłaszania poprawek mają zastosowanie także do wniosków poselskich o odrzucenie w całości projektu tej ustawy (art. 95d ust. 3 regulaminu). Specyficznym rozwiązaniem jest natomiast ustanowienie w tym zakresie zasady, że przyjęcie przez komisję wniosku grupy posłów o odrzucenie projektu ustawy implementacyjnej może nastąpić jedynie bezwzględną większością głosów. Rozwiązanie to uniemożliwia co prawda akceptację takiego wniosku poselskiego w drodze zwykłej („przypadkowej”)⁹⁵ większości głosów członków komisji sejmowej, ale jednocześnie nie sprzyja ono opozycji politycznej w parlamencie.

4. Stanowisko Senatu wobec ustawy i weto prezydenta a efektywność udziału opozycji parlamentarnej w procesie ustawodawczym

Konstytucja RP w art. 121 ust. 1 przyjmuje zasadę, że każda uchwalona przez Sejm ustawa przekazywana jest następnie Senatowi. Rozpatrzenie ustawy przez drugą izbę parlamentu jest więc koniecznym etapem postępowania ustawodawczego⁹⁶, przy czym prace Senatu w tym zakresie poddane są ścisłym ramom czasowym. W przypadku ustaw zwykłych (włącznie z kodeksami oraz ustawami wykonującymi prawo Unii Europejskiej) termin ten wynosi 30 dni, przy ustawach budżetowych – 20 dni, a przy ustawach pilnych – 14 dni. Jeżeli jednak Senat nie podejmie stosownej uchwały w określonym terminie, to ustawę uznaje się za przyjętą w brzmieniu uchwalonym przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP), a wtedy Marszałek Sejmu przekazuje ją do podpisu Prezydentowi.

Procedura rozpatrywania ustawy przez Senat jest w znacznym stopniu zbliżona do trybu jej uchwalania przez Sejm. Marszałek Senatu kieruje tekst ustawy do właściwych komisji senackich (art. 68 ust. 1 regulaminu Senatu⁹⁷), które mają w terminie nie dłuższym niż dwa tygodnie dokonać analizy treści ustawy i przygo-

95 Tamże, s. 150.

96 Zob. A. Preisner, *Udział Senatu w procesie stanowienia ustawy*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994, s. 227 i nast.

97 *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu* (M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 z późn. zm.).

tować projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. W pracach komisji Senatu zagwarantowany jest, podobnie jak ma to miejsce w przypadku prac komisji sejmowych, udział przedstawicieli klubów oraz kół opozycji senackiej, którzy mogą zgłaszać propozycje poprawek do rozpatrywanych ustaw oraz wnioski mniejszości, za które uznaje się wnioski poparte przez co najmniej 2 senatorów (art. 62 ust. 4 regulaminu). Wnioski nieprzyjęte przez komisję, na żądanie wnioskodawców, zamieszcza się też w końcowym sprawozdaniu komisji jako wnioski mniejszości.

Nad przygotowanym projektem uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, przeprowadzana jest debata na posiedzeniu plenarnym drugiej izby. Debata rozpoczyna się od wystąpienia sprawozdawcy komisji, a gdy w komisjach senackich pojawiły się rozbieżności, to kolejnymi uczestnikami debaty są sprawozdawcy reprezentujący stanowiska mniejszości⁹⁸.

Podczas dyskusji plenarnej nad projektem uchwały Senatu mogą wypowiadać się wszyscy senatorowie, co stwarza jeszcze jedną możliwość prezentacji swojego stanowiska w stosunku do rozwiązań przyjętych w rozpatrywanej ustawie przez ugrupowania opozycji politycznej w Senacie. Uchwałą wyrażającą stosunek drugiej izby do uchwalonej ustawy Senat podejmuje zwykłą większością głosów⁹⁹. W uchwale tej, zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP, Senat może: 1) przyjąć ustawę bez poprawek, co pozwala już na przekazanie ustawy Prezydentowi w celu jej podpisania, 2) odrzucić ustawę w całości, co jest jednak wykluczone w odniesieniu do ustawy budżetowej (art. 223 Konstytucji RP), 3) wprowadzić poprawki do tekstu ustawy.

W przypadku tej ostatniej możliwości pojawia się w każdym wypadku problem zakresu merytorycznych poprawek Senatu do ustaw uchwalonych przez Sejm. Zasadnicza wątpliwość dotyczy tego, czy Senat może zgłaszać takie poprawki, które nie są bezpośrednio związane z materią unormowaną w treści ustawy rozpatrywanej przez tę izbę¹⁰⁰. W tej istotnej kwestii już kilkakrotnie wypowiadał się także Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w jednym ze swoich orzeczeń¹⁰¹, że Senat nie może w trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm wprowadzać do treści tej ustawy takich sformułowań, które wykraczają wyraźnie poza zakres spraw w niej unormowanych. Poprawki te nabrałyby wówczas charak-

98 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 98 i nast.

99 Wyjątkiem jest głosowanie w sprawie ustawy o zmianie przepisów Konstytucji RP, gdyż wtedy Senat podejmuje uchwałą bezwzględną większością głosów.

100 Zob. B. Banaszak, *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000 nr 5, s. 33 i nast.; M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalanych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 25 i nast.

101 Orzeczenie z dnia 22 września 1997 r. (K25/97).

teru samoistnych przedłożeń legislacyjnych, do wysuwania których Senat jest uprawniony, ale nie w formie poprawek do już uchwalonych ustaw, lecz poprzez wykonanie inicjatywy ustawodawczej¹⁰².

Gdy Senat uchwali wprowadzenie poprawek do ustawy lub jej odrzucenie, stanowisko Senatu podlega rozpatrzeniu przez Sejm. Wówczas uchwała Senatu kierowana jest zawsze do tych komisji sejmowych, które rozpatrywały projekt ustawy podczas wcześniejszego etapu postępowania ustawodawczego, czyli między pierwszym a drugim czytaniem (art. 54 ust. 1 regulaminu Sejmu)¹⁰³. Komisje mają obowiązek rozpatrzenia uchwały Senatu i przedstawienia Sejmowi odpowiedniego sprawozdania. Również na tym etapie prac komisyjnych gwarantuje się możliwość aktywnego udziału przedstawicieli klubów opozycyjnych w Sejmie, którym przysługuje prawo wyrażania opinii oraz zgłaszania wniosków związanych z rozpatrywaną uchwałą Senatu. W końcowym sprawozdaniu komisje mogą proponować Sejmowi: przyjęcie wszystkich poprawek Senatu, przyjęcie niektórych poprawek, a odrzucenie pozostałych lub też odrzucenie wszystkich poprawek wniesionych przez drugą izbę parlamentu.

Podczas głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu posłowie mogą odrzucić zarówno poszczególne poprawki Senatu, jak też wniosek drugiej izby o odrzucenie ustawy w całości. Co do tego nie pozostawia żadnych wątpliwości przepis art. 121 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Do odrzucenia stanowiska Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm, niezbędna jest więc bezwzględna większość głosów, która w tej sytuacji umożliwia ugrupowaniom opozycji parlamentarnej odgrywanie podczas tych głosowań większej roli, aniżeli przy uchwalaniu projektów ustaw w zwykłym procesie ustawodawczym.

Na tym etapie procedury ustawodawczej rola Senatu – także z punktu widzenia interesów opozycji parlamentarnej – nie jest jednak znacząca, gdyż od dawna (praktycznie z wyjątkiem okresu funkcjonowania Sejmu „kontraktowego”) układ sił politycznych między większością a opozycją w obu izbach parlamentu jest prawie jednorodny. W konsekwencji, bardzo często Senat nie zgłasza żadnych poprawek do ustaw uchwalanych przez Sejm RP¹⁰⁴. Przy tak ukształtowanej praktyce, kluby oraz koła opozycji parlamentarnej w Sejmie nie mogą liczyć na wyraźne wsparcie swojej

102 Zob. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 98.

103 Jeśli uchwała Senatu wprowadza poprawki do ustawy budżetowej – jest to Komisja Finansów Publicznych, a w przypadku kodeksu – komisja nadzwyczajna, którą powołano wcześniej do rozpatrzenia jego projektu.

104 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 101.

działalności przez opozycję w Senacie. Sytuacja w tym zakresie mogłaby ulec radykalnej zmianie, gdyby sejmowa opozycja polityczna miała zapewnione wsparcie ze strony większości senatorów w drugiej izbie parlamentu. Nie ulega wątpliwości, że zmieniłoby to wówczas radykalnie reguły gry parlamentarnej oraz umożliwiło wszystkim ugrupowaniom opozycyjnym funkcjonującym w Sejmie wywieranie większego wpływu na treść ustawodawstwa.

Konstytucja RP przewiduje w art. 122 ust. 1, że po zakończeniu parlamentarnego etapu prac ustawodawczych (czyli wówczas, gdy Senat przyjmie ustawę bez poprawek, bądź też kiedy Sejm ustosunkuje się do uchwały Senatu odrzucającej ustawę lub wprowadzającej poprawki do jej tekstu), Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP. Przed jej podpisaniem, Prezydent ma możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją, uzależniając tym samym od treści orzeczenia Trybunału dokonanie promulgacji ustawy. Może on również z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, a tym samym skorzystać z przysługującego mu prawa weta¹⁰⁵. Przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej wykluczają jednak możliwość zastosowania przez Prezydenta RP weta ustawodawczego w stosunku do ustawy budżetowej (art. 224 ust. 1) oraz – na podstawie art. 235 ust. 7 – wobec ustawy o zmianie Konstytucji RP¹⁰⁶.

Nie ulega wątpliwości, że zgłoszenie weta ustawodawczego stanowi w każdym przypadku wynik negatywnej oceny przez Prezydenta RP ustawy przedłożonej mu do podpisu. Prezydent może zażądać ponownego rozpatrzenia ustawy z dowolnego powodu, gdyż konstytucja nie przewiduje w tym zakresie żadnych ograniczeń przedmiotowych, pozostawiając urzędującej głowie państwa swobodę uznania przyczyn uzasadniających skorzystanie z prawa weta¹⁰⁷. Prezydent, sięgając po instytucję weta ustawodawczego, kieruje się z reguły zarówno względami politycznymi, kiedy uważa unormowania przyjęte przez parlament za nietrafne, jak też względami prawnymi, gdy dochodzi do przekonania, że ustawa narusza konstytucję lub międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁸. Nie mniej istotne znaczenie może też mieć reprezentowanie przez Prezydenta RP i większość parlamentarną odmiennych orientacji politycznych, co w konsekwencji wywiera zawsze wpływ na merytoryczną ocenę przez głowę państwa uchwalonych aktów ustawodawczych¹⁰⁹.

105 Por. M. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 42 i nast.

106 Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 235...*, s. 74.

107 Por. K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, *Przemyśl* 2000, s. 121 i nast.; R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 89 i nast.

108 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 252.

109 Zob. K. Eckhardt, *Udział organów...*, s. 123.

Weto ustawodawcze Prezydenta RP ma charakter typowego weta zawieszającego, które posiada obecnie najszersze zastosowanie we współczesnych systemach ustrojowych¹¹⁰. To oznacza, że skutek zastosowania tego weta następuje jedynie zahamowanie postępowania ustawodawczego, a nie jego ostateczne przerwianie. Ustawa zawetowana przez Prezydenta RP jest ponownie rozpatrywana przez te komisje sejmowe, które już nad nią pracowały w ramach zwykłego trybu ustawodawczego, a więc przed drugim czytaniem projektu ustawy w Sejmie. Tym razem jednak komisje nie mogą wprowadzać do tekstu ustawy jakichkolwiek zmian i poprawek, natomiast w przygotowanym sprawozdaniu przedstawiają one wnioski o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź wnioski przeciwny (art. 64 ust. 3 regulaminu Sejmu). Do odrzucenia weta prezydenckiego, czyli ponownego uchwalenia przez Sejm zawetowanej ustawy, wymagana jest zawsze większość 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 122 ust. 5 Konstytucji RP). Zapewnienie tej większości stwarza za każdym razem dla rządzącej koalicji poważne problemy i tym samym odrzucenie weta jest faktycznie mało realne. Świadczy o tym wyraźnie przykład III kadencji Sejmu (1997–2001), kiedy urzędujący Prezydent RP skierował do Sejmu aż 28 wniosków o ponowne rozpatrzenie ustawy i tylko w jednym przypadku Sejm zdołał ponownie uchwalić ustawę¹¹¹.

W poprzedniej kadencji Sejmu tylko w 2 przypadkach Prezydent RP skierował wnioski o ponowne rozpatrzenie ustawy (nie zostały już one przyjęte ponownie przez parlament). Taka ogromna dysproporcja między liczbą zawetowanych ustaw w III i IV kadencji nie była dziełem przypadku. Podczas III kadencji Sejmu większość parlamentarną tworzyła bowiem w zasadzie koalicja AWS–UW, wspierająca wówczas rząd J. Buzka, natomiast w trakcie IV kadencji gabinet był złożony w większości z polityków koalicji SLD–UP, czyli ugrupowań reprezentujących przeciwną orientację polityczną. Właśnie opcja polityczna rządzącej większości w ramach obu tych kadencji parlamentu miała decydujący wpływ na tak dużą dysproporcję w zakresie ustaw, wobec których Prezydent RP skorzystał z prawa weta ustawodawczego¹¹².

Częste wykorzystywanie przez Prezydenta RP instytucji weta ustawodawczego może być korzystne dla opozycji parlamentarnej, przy czym uwaga ta odnosi się

110 Zob. szerzej o wykorzystaniu instytucji weta monarchy i prezydenta w różnych systemach rządów J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 23 i nast.

111 Była to ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. Nr 155, poz. 1016). Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (20 października 1997 r. – 18 października 2001 r.)*, Warszawa 2002, s. 450–451.

112 Na fakt ten zwraca uwagę M. Kruk, *Teoretyczne i praktyczne aspekty odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta a jakość prawa*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005, s. 203.

przede wszystkim do okresu tzw. koabitacji. Widoczne to było w praktyce zarówno w warunkach „współistnienia” prezydenta L. Wałęsy oraz koalicji rządowej SLD–PSL (1993–1995), jak również podczas prezydentury A. Kwaśniewskiego i jednoczesnych rządów koalicji AWS–UW (na co wskazuje 28 zawetowanych ustaw w latach 1997–2001). Nie oznacza to jednak wcale, że w warunkach koabitacji kluby opozycyjne w Sejmie uzyskiwały wsparcie prezydenta za każdym razem, kiedy opozycja parlamentarna przeciwstawiała się określonym projektom ustawodawczym, forsowanym przez ugrupowania rządzącej koalicji. Potwierdza to dobitnie sytuacja z 1998 r., gdy negatywne stanowisko opozycji sejmowej, a zwłaszcza klubu parlamentarnego SLD, wobec przyjętej ustawy o reformie systemu oświaty nie zostało poparte wetem prezydenta A. Kwaśniewskiego. Widać więc wyraźnie, że opozycja parlamentarna w Sejmie, nawet w okresie koabitacji, nie zawsze mogła liczyć na zastosowanie weta ustawodawczego przez prezydenta wywodzącego się z ugrupowania politycznego, tworzącego tę opozycję.

Ugrupowania opozycji parlamentarnej w Sejmie nie mogą z kolei liczyć na poparcie ze strony Prezydenta zgłaszanych przez nie propozycji i prezentowanych stanowisk w sytuacji, gdy sprzyja on ugrupowaniom wchodzącym w skład koalicji rządowej. Trudno wówczas spodziewać się, że prezydent zawetuje ustawę, przeciwko której występują zgodnie nawet wszystkie kluby i koła opozycji sejmowej. I odwrotnie – mógłby on odmówić podpisania ustawy i zwrócić ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, jeśli ustawa ta byłaby wynikiem inicjatywy parlamentarnej ugrupowań opozycyjnych. Niekiedy też prezydent może wręcz zniechęcać posłów opozycyjnych do zgłaszania określonych inicjatyw ustawodawczych, dając niedwuznacznie do zrozumienia, że nawet w przypadku uchwalenia ustawy przez Sejm, będzie zmuszony taką ustawę zawetować.

5. Opozycja parlamentarna a kontrola konstytucyjności ustawy

Obowiązujące unormowania prawne gwarantują opozycji parlamentarnej nie tylko wpływ na kształtowanie decyzji ustawodawczych parlamentu, ale także możliwość uczestniczenia w kontroli konstytucyjności aktów ustawodawczych. Z możliwości tej posłowie opozycji mogą korzystać już na etapie prac nad projektami ustaw, głównie poprzez udział w wykonywaniu regulaminowych funkcji Komisji Ustawodawczej. Po uchwaleniu ustawy przez Sejm, lecz jeszcze przed jej promulgacją, ugrupowania opozycji politycznej w Sejmie mogą inspirować Prezydenta RP do uruchomienia prewencyjnej kontroli konstytucyjności uchwalonej ustawy, czyli wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności tej ustawy z Konstytucją. Kluby opozycyjne w parlamencie mogą wreszcie z własnej inicjatywy spowodować wszczęcie procedury kontroli konstytucyjności ustawy już po jej ogłoszeniu i wejściu w życie.

Komisja Ustawodawcza została reaktywowana z początkiem IV kadencji Sejmu jako jedna ze stałych komisji sejmowych, mających na celu realizację określonych regulaminowo zadań w procesie ustawodawczym¹¹³. Zakres działania Komisji Ustawodawczej określony został w załączniku do regulaminu Sejmu, gdzie przewidziano m.in. rozpatrywanie przez tę komisję „projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej”. Jej udział w rozpatrywaniu projektów ustaw jest jednak prawie w każdym przypadku fakultatywny, zależny od niej samej i realizowany poprzez uczestnictwo przedstawicieli tej komisji w posiedzeniach „komisji właściwych”, do których projekt ustawy został skierowany (art. 81 regulaminu Sejmu)¹¹⁴. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy projekt aktu ustawodawczego zostanie skierowany bezpośrednio do Komisji Ustawodawczej, pełniącej dopiero wtedy rolę „komisji właściwej”. Taką możliwość przewiduje zwłaszcza art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, gwarantujący ocenę przez Komisję Ustawodawczą konstytucyjności oraz legalności projektów ustaw rozpatrywanych w ramach procesu ustawodawczego.

Przepis art. 34 ust. 8 stanowi w tym zakresie, że: „Projekty ustaw i uchwał, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej, która może większością 3/5 głosów zaopiniować projekt jako niedopuszczalny”. Ze sformułowania tego wynika, iż ocenie Komisji Ustawodawczej nie są poddawane wszystkie projekty ustaw wpływające do łaski marszałkowskiej, lecz jedynie te, które budzą z jakichkolwiek powodów wątpliwości Marszałka Sejmu. Poza tym, Marszałek zobligowany został, przed skierowaniem projektu pod obrady komisji, do zasięgnięcia w tej kwestii opinii Prezydium Sejmu. Na podstawie przepisu art. 34 ust. 8 nie da się natomiast określić jednoznacznie, jaki charakter posiada postępowanie w Komisji Ustawodawczej oraz jakie mogą być skutki podjętej przez tę komisję decyzji¹¹⁵. Przepis ten skonstruowany został bowiem w sposób niekonsekwentny, gdyż z jednej strony użyto w nim określenia „opinia”, z drugiej zaś – przewidywana jest kwalifikowana większość 3/5 głosów dla wyrażenia opinii o niedopuszczalności projektu ustawy. Brak jest przy tym odpowiedzi na pytanie, czy wyrażona przez Komisję Ustawodawczą negatywna opinia (wskazująca np. na brak zgodności projektu ustawy z przepisami konstytucyjnymi) może być podstawą do zablokowania przez Marszałka Sejmu wykonanej inicjatywy ustawodawczej. Wydaje się jednak,

113 Z powoływania Komisji Ustawodawczej zrezygnowano w październiku 1997 r. i wówczas niektóre jej zadania w postępowaniu ustawodawczym przejęła Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

114 Por. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 92.

115 Wątpliwości te podziela także J. Ciemniowski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005, s. 225 i nast.

że w tym wypadku bez wyjątku wszystkie „ostateczne decyzje nie dopuszczające projektu do dalszego postępowania powinny być podejmowane przez całą izbę”¹¹⁶.

Nie ulega wątpliwości, że wynikająca z przepisu art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu możliwość sprawowania przez Komisję Ustawodawczą kontroli konstytucyjności projektów ustaw już na wstępnym etapie postępowania ustawodawczego, jest jak najbardziej uzasadniona, bowiem jej wykorzystywanie stwarza realną szansę blokowania projektów ustaw sprzecznych z prawem. Dzięki temu rozwiązaniu regulaminu sejmowego również kluby opozycyjne w Sejmie mogą wypowiadać się o „niedopuszczalności” określonych projektów aktów ustawodawczych¹¹⁷. W dotychczasowej praktyce parlamentarnej, wnioski Marszałka Sejmu o wyrażenie opinii przez Komisję Ustawodawczą należą jednak do rzadkości¹¹⁸.

Decydująca rola w zakresie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw uchwalonych przez Sejm przypada Prezydentowi RP. Wynika to wyraźnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, iż: „Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”. Jest to uprawnienie Prezydenta o charakterze wyłącznym, bowiem żaden inny podmiot nie może przed promulgacją ustawy zakwestionować jej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Prezydent ma możliwość wystąpienia do Trybunału w sprawie każdej ustawy, jeśli dojdzie do wniosku, że przedłożona mu do podpisu ustawa budzi wątpliwość co do jej zgodności z Konstytucją¹¹⁹.

Nie da się przy tym wykluczyć, na co zresztą wskazywałaby dotychczasowa praktyka ustrojowa¹²⁰, że niektóre wnioski kierowane przez Prezydenta RP do Trybunału w ramach kontroli prewencyjnej mogą być inspirowane przez określone ugrupowania sejmowe, a zwłaszcza przez kluby opozycji parlamentarnej. Wówczas uruchomienie tej procedury musi w konsekwencji wywoływać stan politycznego napięcia w stosunkach między Prezydentem a rządem i wspierającą go większością w parlamencie¹²¹.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma charakter wiążący, a więc jeśli Trybunał uzna ustawę za zgodną z Konstytucją, po stronie prezydenta pojawia się bez-

116 Tamże, s. 226.

117 Ze względu na zastosowanie przy kształtowaniu składu osobowego komisji sejmowych tzw. parytetów, również w pracach Komisji Ustawodawczej zagwarantowany został udział posłów opozycji parlamentarnej. Widoczne jest to także w składzie tej komisji po ostatnich wyborach parlamentarnych, gdyż dwaj jej wiceprzewodniczący oraz dziewięciu członków komisji (co stanowi ponad 30% jej składu) reprezentuje kluby opozycyjne w Sejmie.

118 W okresie III i IV kadencji Sejmu w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu rozpatrywanych było zaledwie 7 projektów ustaw. Zob. J. Ciemniewski, *Badanie zgodności...*, s. 226.

119 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 250 i nast.

120 Chodzi w tym wypadku głównie o okres koabitacji w latach 1997–2001.

121 Por. J. Ciemniewski, *Badanie zgodności...*, s. 231.

względny obowiązek jej podpisania (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP). Jeżeli zaś Trybunał uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją, Prezydent odmawia jej podpisania. Kiedy jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy tylko niektórych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent RP ma dwie możliwości: 1) po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo, 2) zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 Konstytucji RP). W tym ostatnim przypadku, ugrupowania opozycji parlamentarnej jeszcze raz mogą prezentować swoje stanowisko w stosunku do ustawy, która podlega ponownemu rozpatrzeniu przez Sejm. Przygotowanie stosownych zmian w treści ustawy należy bowiem do komisji sejmowych, które rozpatrywały projekt tej ustawy przed jej uchwaleniem podczas zwykłego postępowania ustawodawczego (art. 59 ust. 1 regulaminu Sejmu). Po uchwaleniu tych zmian przez Sejm i rozpatrzeniu ich przez Senat, pełny tekst ustawy przekazywany jest Prezydentowi, który promulguje ustawę, ale może też wcześniej zwrócić się ponownie do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z przepisami ustawy zasadniczej.

Nie można poza tym pominąć faktu, że ugrupowania opozycyjne w parlamencie mają też możliwość uruchomienia kontroli konstytucyjności każdej ustawy już po zakończeniu pełnej procedury ustawodawczej i ogłoszeniu jej tekstu w Dzienniku Ustaw¹²². Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, wniosek o stwierdzenie konstytucyjności aktu ustawodawczego może być złożony przez co najmniej 50 posłów. Wprowadzenie przez ustawę zasadniczą wymogu zebrania tak dużej liczby podpisów poselskich dla uruchomienia procedury kontroli konstytucyjności ustaw oznacza, że w praktyce z wnioskami w tej sprawie mają możliwość występowania jedynie największe kluby poselskie. W przypadku opozycji parlamentarnej, gdzie opozycyjne kluby poselskie liczące ponad 50 deputowanych należą w praktyce do rzadkości, musi to najczęściej oznaczać konieczność wspólnej inicjatywy kilku mniejszych ugrupowań opozycyjnych. Poza tym wydaje się, że wymóg poparcia wniosku w sprawie oceny zgodności ustawy zwykłej z Konstytucją RP aż przez 50 posłów nie ma uzasadnienia w sytuacji, kiedy wprowadziła ona postulowaną już od dawna w doktrynie instytucję skargi konstytucyjnej. Należałoby jeszcze pamiętać, że grupa 50 posłów może także wnioskować o zbadanie zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami każdego „podstawowego” aktu prawnego, wydanego przez centralny organ państwowy. Wnioski tego typu

122 Ta postać kontroli konstytucyjności ustaw uchwalonych przez Sejm wykracza już poza ramy postępowania ustawodawczego, ale traktowana też bywa jako jego „przedłużenie”. Zob. m.in. J. Repel, *Kontrola zgodności ustaw z konstytucją*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcirskiego, Warszawa 1994, s. 293 i nast.

mogą dotyczyć m.in. uchwał normatywnych, stanowionych przez obie izby parlamentu¹²³ oraz rządowych aktów normatywnych.

Nie ulega wątpliwości, że dla wszystkich ugrupowań opozycji parlamentarnej istotnego znaczenia nabiera, wynikająca z przepisów obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, możliwość uruchomienia przez grupę posłów kontroli konstytucyjności i legalności aktów normatywnych Rady Ministrów oraz jej członków. W rzeczywistości stwarza ona bowiem opozycji politycznej w Sejmie realną szansę wywierania wpływu na kształtowanie zgodnej z prawem działalności prawodawczej rządu, który jest przecież wyłaniany na bazie większości parlamentarnej i cieszy się poparciem z jej strony. W praktyce nie da się jednak zauważyć szczególnego zainteresowania posłów opozycji taką formą udziału w procesie weryfikowania treści aktów normatywnych organów władzy wykonawczej. Świadczy o tym dobitnie fakt, że w latach 2000–2004 na ogólną liczbę 30 poselskich wniosków o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹²⁴, tylko jeden wniosek (zgłoszony przez grupę posłów ówczesnej opozycji parlamentarnej) dotyczył oceny konstytucyjności oraz legalności rozporządzenia Rady Ministrów¹²⁵. Można wobec tego stwierdzić, że zdecydowana większość zgłaszanych dotychczas wniosków do Trybunału Konstytucyjnego przez kluby opozycyjne dotyczyła oceny zgodności z obowiązującą ustawą zasadniczą przepisów aktów ustawodawczych, które zostały uchwalone przez Sejm z inicjatywy Rady Ministrów.

123 Przykładem może być m.in. wniosek grupy posłów (głównie opozycyjnych) o stwierdzenie niezgodności uchwały Sejmu z dnia 16 października 1992 r. w sprawie zmiany regulaminu sejmowego z przepisami konstytucji. Tekst orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie oraz glosy L. Garlickiego i A. Gwiżdża do tego orzeczenia zamieszczone zostały w „Przeglądzie Sejmowym” 1993, nr 1, s. 282–301.

124 W. Johann, *Legitymacja do występowania z wnioskami przed Trybunałem Konstytucyjnym*, (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 35.

125 Wniosek ten dotyczył konstytucyjności i legalności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny (Dz.U. Nr 138, poz. 927). Wyrokiem z dnia 9 maja 2000 r. (U6/98) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozporządzenie to jest sprzeczne z przepisami Konstytucji RP i ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. Nr 106, poz. 492).

OPOZYCJA PARLAMENTARNA A REALIZACJA FUNKCJI KONTROLNEJ PRZEZ SEJM RP

W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się powszechnie, że funkcja kontrolna jest drugą, obok funkcji ustawodawczej, klasyczną funkcją każdego współczesnego parlamentu¹. Istota tej tradycyjnej funkcji sprowadza się przede wszystkim do realizacji parlamentarnej kontroli działalności rządu i podporządkowanej mu administracji publicznej². Parlament, jako organ władzy ustawodawczej, musi mieć bowiem zapewniony wpływ na powoływanie rządu i zasadnicze kierunki jego polityki oraz zagwarantowaną możliwość spowodowania dymisji gabinetu, jeśli utraci on zaufanie większości deputowanych w parlamencie. Zakres ingerencji parlamentu w bieżącą działalność rządu nie powinien być jednak pod żadnym pozorem zbyt szeroki, bo w przeciwnym przypadku oznaczałoby to istotne naruszenie zasady podziału oraz równowagi władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z drugiej strony należy jednak pamiętać o tym, że rząd tworzony jest zazwyczaj przez ugrupowania dysponujące w danym momencie większością mandatów w parlamencie. Pomiędzy gabinetem i wspierającą go większością parlamentarną dochodzi więc wtedy do daleko idącej współpracy, w ramach której realne możliwości parlamentarnej kontroli egzekutywy stają się ograniczone³. Z tego też względu określone inicjatywy w ramach parlamentarnej kontroli działalności rządu podejmowane są najczęściej przez opozycję parlamentarną⁴. W tym przypadku szczególnie ważne jest to, aby funkcjonująca w parlamencie zorganizowana opozycja miała możliwość systematycznego wglądu w działalność rządu, nawet w takich sytuacjach, które dla większości rządowej w parlamencie mogą być bardzo niewygodne⁵.

1 Zgodzić się należy z poglądem, że działania podejmowane w ramach tej funkcji są „zgodne z zadaniami parlamentu jako organu przedstawicielskiego i umożliwiają mu odgrywanie w praktyce demokratycznej przeciwwagi władzy wykonawczej” (B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 500).

2 Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 107 i nast.

3 Widoczne jest to chociażby w brytyjskim systemie rządów parlamentarno-gabinetowych. Zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 24 i nast.

4 W doktrynie prezentowany jest też pogląd, że opozycja polityczna w parlamencie nie odgrywa w zasadzie żadnej roli w ramach parlamentarnej kontroli działalności egzekutywy. Zob. T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1973, s. 283.

5 Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 108 i nast.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 240 i nast. Zob. też T. Krawczyk, *Stosunki między rządem i opozycją w wybranych państwach Europy*, Toruń 2005, s. 87 i nast.

Konstytucja RP stwarza podstawy realizacji funkcji parlamentarnej kontroli działalności władzy wykonawczej w treści art. 95 ust. 2, który stanowi, że: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Formy tej kontroli są w praktyce rozbudowane, bowiem Sejm może sprawować kontrolę działalności rządu i poszczególnych jego członków zarówno w ramach posiedzeń plenarnych izby, jak też za pośrednictwem własnych komisji parlamentarnych oraz w drodze interpelacji i zapytań poselskich⁶. Każda z tych form może być wykorzystywana przez ugrupowania opozycji parlamentarnej, które tym samym mają zagwarantowane daleko idące możliwości udziału w pełnieniu funkcji kontrolnej parlamentu⁷.

Dla określenia rzeczywistej roli opozycji politycznej w Sejmie w ramach realizacji funkcji kontrolnej parlamentu, konieczne jest zwrócenie uwagi na wszystkie istotniejsze przejawy jej aktywności w tym zakresie. Stąd też wydaje się, że należy tu uwzględnić: 1) udział posłów opozycyjnych w parlamentarnej dyskusji nad programem działania rządu oraz w uchwalaniu mu wotum zaufania, 2) debaty poselskie nad sprawozdaniami i informacjami rządu, a przede wszystkim coroczną debatę nad sprawozdaniem rządu z wykonania ustawy budżetowej, 3) uczestnictwo posłów w procedurach kontrolnych komisji sejmowych, 4) możliwość udziału opozycji w pracach sejmowych komisji śledczych, 5) zgłaszanie przez posłów interpelacji i zapytań oraz pytań w sprawach bieżących, 6) rolę opozycji parlamentarnej w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów (wotum nieufności) oraz odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnych członków Rady Ministrów.

1. Udział opozycji w parlamentarnej dyskusji nad programem działania rządu oraz w uchwalaniu mu wotum zaufania

Przyjęta w Konstytucji RP z 1997 r. procedura powoływania Rady Ministrów wykazuje cechy typowe dla trybu wyłaniania egzekutywy w parlamentarnych systemach rządów⁸. Jej istota sprowadza się generalnie do tego, że skład gabinetu

6 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 168 i nast.

7 Szczególną rolę opozycji parlamentarnej w realizacji funkcji kontrolnej parlamentu eksponuje się bardzo wyraźnie m.in. w systemie ustrojowym Republiki Włoskiej. Wyrażony jest tam pogląd, że stałym zadaniem tej opozycji jest prowadzenie zdecydowanej krytyki programu rządowego, zarówno co do zasady, jak też w odniesieniu do jego poszczególnych elementów składowych. Faktycznie bowiem opozycja we współczesnym włoskim parlamencie „staje się polityczną alternatywą dla dotychczasowej większości kreującej rząd” (Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 116).

8 Jedną z najbardziej charakterystycznych cech tego systemu rządów jest to, że rząd (gabinet) wyłaniany jest na bazie większości parlamentarnej i ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem. Por. R. Mojak, *Prawno-ustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce (prolegomena)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 71 i nast.

powoływany jest przez głowę państwa⁹, ale podczas podejmowania decyzji w tej sprawie Prezydent RP musi brać pod uwagę istniejący w danym momencie układ sił politycznych w Sejmie. Utworzenie rządu powinno być bowiem w każdym wypadku efektem wspólnego działania Prezydenta i obozu większości parlamentarnej w izbie poselskiej, przy czym Prezydent nie może sprzeciwiać się woli tej większości¹⁰. Rozstrzygająca rola większości sejmowej w procesie wyłaniania składu egzekutywy nie oznacza jednak wcale, że opozycja parlamentarna nie jest w stanie zaznaczyć wówczas swojego stanowiska w odniesieniu do składu i programu działania nowego rządu. W rzeczywistości jest zupełnie inaczej, bowiem przyjęte regulacje konstytucyjne i regulaminowe stwarzają każdemu ugrupowaniu opozycyjnemu możliwość aktywnego udziału w procesie tworzenia rządu, zwłaszcza w trakcie debaty programowej w Sejmie oraz podczas głosowania nad wnioskiem o wotum zaufania.

Formalną podstawę udziału przedstawicieli opozycji sejmowej w parlamentarnej dyskusji nad przedstawionym programem działania rządu oraz w głosowaniu na posiedzeniu Sejmu w sprawie udzielenia rządowi wotum zaufania, stanowi przepis art. 154 ust. 2 Konstytucji RP. Przewiduje on w tej kwestii, że: „Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania”. Zanim jednak program działania rządu oraz wniosek o udzielenie rządowi wotum zaufania zaprezentowane zostaną na posiedzeniu izby poselskiej, podlegają one rozpatrzeniu w poszczególnych klubach parlamentarnych. Nie jest to procedura przewidywana w przepisach obowiązującego prawa, gdyż faktycznie stanowi ona wyłącznie przejaw określonego zwyczaju, jaki ukształtował się oraz utrwalił w polskim parlamencie w okresie ostatnich kilkunastu lat¹¹. Stosowanie tej praktyki ma przede wszystkim na celu umożliwienie wypracowania stanowisk, jakie poszczególne kluby będą prezentowały później podczas debaty plenarnej. Zwyczaj ten sprzyja szczególnie wszystkim klubom opozycji politycznej w parlamencie, które mogą dzięki temu bez zbędnego pośpiechu oraz bardziej szczegółowo zapoznać się z treścią przygotowanego wystąpienia programowego przyszłego premiera i przygotować krytyczną ocenę programu działania rządu, przedstawianą następnie w ramach debaty sejmowej nad tym programem przez posłów reprezentujących ugrupowania opozycji parlamentarnej.

9 Powołanie rządu odbywa się na podstawie art. 154 ust. 1 Konstytucji RP.

10 Należy też podkreślić, że Konstytucja RP pozbawiła Prezydenta możliwości znaczącego wpływu na obsadę stanowisk ministrów: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, którą przewidywały przepisy Małej Konstytucji z 1992 r. Por. W. Skrzydło, *Problematyka prawna powoływania Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, (w:) *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1998, s. 51.

11 Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, (w:) *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 129.

Debata na posiedzeniu plenarnym Sejmu nad programem działania rządu rozpoczyna się tradycyjnie od wygłoszenia przemówienia (*expose*) przez premiera, w którym prezentuje on główne założenia polityki nowego rządu oraz przedstawia skład osobowy swojego gabinetu¹². Następnie przeprowadzana jest zasadnicza debata nad treścią *expose* Prezesa Rady Ministrów, podczas której posłowie, także z kręgów opozycji parlamentarnej, mogą stawiać pytania i uczestniczyć w dyskusji nad założeniami programu działania rządu. Po wyczerpaniu listy mówców i zadaniu pytań, głos może zabrać już tylko Prezes Rady Ministrów (art. 112 ust. 1 regulaminu Sejmu)¹³, udzielając odpowiedzi na postawione pytania oraz ustosunkowując się do niektórych, zwłaszcza najbardziej krytycznych, wypowiedzi poselskich.

Należałoby w tym miejscu zwrócić uwagę na rozwiązanie regulaminowe, które do 1997 r. umożliwiało udział w procedurze powoływania rządu również stałych komisji sejmowych. Wówczas po prezentacji przez premiera na posiedzeniu plenarnym Sejmu programu działania Rady Ministrów, poszczególni kandydaci na stanowiska ministrów byli „przesłuchiwani” na posiedzeniach właściwych komisji sejmowych¹⁴, które analizowały jednocześnie tekst *expose* premiera. W wyniku nowelizacji regulaminu Sejmu, w dniu 28 października 1997 r. nastąpiło jednak wyeliminowanie udziału komisji sejmowych na tym etapie procedury tworzenia Rady Ministrów¹⁵, przez co osłabiono także wpływ opozycji parlamentarnej na ostateczny kształt programu działania i skład rządu.

Wystąpienie Prezesa Rady Ministrów, zamykające debatę parlamentarną nad programem działania rządu, poprzedza jednocześnie głosowanie w sprawie wniosku o wyrażenie rządowi wotum zaufania. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wyłącznie ten wniosek, który został przedstawiony przez premiera, bowiem inne wnioski w tej sprawie są niedopuszczalne (art. 112 ust. 2 regulaminu Sejmu). Podczas głosowania w sprawie udzielenia wotum zaufania powołanej przez Prezydenta RP Radzie Ministrów, wymagana jest bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹⁶. Wprowadzony tutaj wymóg uzyskania większości bezwzględnej oznacza, że liczba głosów „za” musi być większa od sumy głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”, a tym samym wstrzymanie się posła od głosu jest równoznaczne z głosowaniem przez niego przeciwko nowemu rządowi¹⁷.

12 Zob. W. Skrzydło, *Problematyka prawna...*, s. 53.

13 Głosu nie mogą zabierać także pozostali członkowie rządu, albowiem ma to odpowiadać „wyrażonej w całokształcie przepisów konstytucji intencji umocnienia pozycji premiera jako szefa rządu” (W. Sokolewicz, *Artykuły 154–155*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. I, Warszawa 1999, s. 17).

14 Komisje formułowały opinie o kandydatach na ministrów, zwracając przede wszystkim uwagę na to, czy gwarantują oni realizację postawionych przed nimi zadań w ramach nowego rządu. Zob. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993, s. 20 i nast.

15 Zwraca na to uwagę L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 293. Zob. też M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu, dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 25 i nast.

16 Taki wymóg przewiduje art. 154 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 regulaminu Sejmu.

17 Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 131.

Na wypadek, gdyby rząd powołany przez Prezydenta RP nie uzyskał w Sejmie wymaganej większości głosów dla udzielenia mu wotum zaufania¹⁸, Konstytucja przewiduje jeszcze dwie „rezerwowe” procedury tworzenia Rady Ministrów¹⁹. Pierwsza z nich sprowadza się do tego, że Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminu bezskutecznego zakończenia podstawowego etapu tworzenia gabinetu „wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów” (art. 154 ust. 3 Konstytucji RP). Wówczas postępowanie w Sejmie, zgodnie z art. 113 regulaminu sejmowego, podzielone zostaje na dwa etapy: wybór nowego premiera oraz wybór pełnego składu Rady Ministrów. W ramach tej procedury tworzenia rządu, możliwość wysunięcia swojego kandydata na stanowisko Prezesa Rady Ministrów uzyskuje nawet opozycja parlamentarna. Zgodnie bowiem z art. 113 ust. 1 regulaminu Sejmu, w razie nieudzielenia przez Sejm powołanej Radzie Ministrów wotum zaufania, kandydata na Prezesa Rady Ministrów może zgłosić grupa co najmniej 46 posłów. Oznacza to jednak, że opozycyjny kandydat na urząd premiera mógłby być zgłoszony jedynie przez duży, liczący co najmniej 46 posłów, klub poselski lub łącznie przez kilka mniejszych ugrupowań opozycji parlamentarnej. Regulamin Sejmu przewiduje ponadto (art. 113 ust. 2), że termin zgłaszania kandydatur na Prezesa Rady Ministrów wyznacza Marszałek Sejmu, jednak dopiero po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów²⁰.

Nie jest wykluczone, że na podstawie przepisu art. 113 ust. 1 regulaminu Sejmu może dojść do zgłoszenia kilku kandydatów na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Wówczas niezbędne byłoby zapewne przeprowadzenie, w celu doprowadzenia do wyboru premiera, więcej niż jednego głosowania. Dla dokonania wyboru szefa rządu konieczne jest bowiem uzyskanie bezwzględnej większości głosów, przy czym wybór ten może nastąpić jedynie w głosowaniu imiennym²¹. Wybrany w ten sposób premier rozpoczyna formowanie rządu, zważając przy tym na to, aby zaproponowany przez niego skład gabinetu miał realną szansę uzyskania poparcia przez ugrupowania tworzące większość sejmową²². Kolejnym zadaniem premiera jest przedstawienie na posiedzeniu Sejmu programu działania Rady Mini-

18 Odmowa udzielenia rządowi wotum zaufania przez większość sejmową może być skutkiem błędnej politycznie decyzji Prezydenta RP, czyli powołania rządu bez uwzględnienia układu sił politycznych w Sejmie albo też wynikiem ukształtowania zbyt słabej i kruchej koalicji, która faktycznie przestała już istnieć jeszcze przed głosowaniem w Sejmie. Por. W. Skrzydło, *Problematyka prawna...*, s. 54.

19 Uzupełniające procedury kształtowania składu egzekutywy przewiduje się także winnych systemach ustrojowych, czego przykładem może być art. 63 Ustawy Zasadniczej RFN. Zob. L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978, s. 54 i nast.

20 W kwestii ustalenia terminu zgłaszania kandydatów na urząd premiera mogą wypowiadać się też kluby opozycji sejmowej, poprzez swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów.

21 Wymóg taki wprowadzony został przez art. 113 ust. 3 regulaminu Sejmu.

22 Warto podkreślić, że również przy zastosowaniu „rezerwowej” procedury tworzenia rządu, od 1997 r. nie obowiązuje wymóg opiniowania kandydatów na ministrów przez poszczególne komisje sejmowe. Zob. Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Lublin 1998, s. 38.

strów oraz składu nowego rządu. Wybór rządu, podobnie jak ma to miejsce wcześniej w przypadku premiera, następuje bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Podjęcie przez Sejm takiej uchwały może być traktowane jako ekwiwalent udzielenia rządowi wotum zaufania²³, bowiem premier – już po powołaniu tego rządu przez Prezydenta RP²⁴ – nie ma obowiązku ubiegania się o zaufanie Sejmu, tak jak ma to miejsce w ramach podstawowej procedury tworzenia Rady Ministrów.

Gdyby jednak i w tym trybie rząd nie uzyskał wotum zaufania ze strony Sejmu, może być jeszcze uruchomiona druga procedura „rezerwowa” tworzenia rządu, którą przewiduje art. 155 Konstytucji RP. Stanowi ona w dużym stopniu powtórzenie zasadniczego trybu wyłaniania gabinetu, gdyż po powołaniu rządu przez Prezydenta RP, premier prezentuje na posiedzeniu plenarnym Sejmu jego program i skład osobowy, po czym odbywa się debata poselska. Tym razem jednak do otrzymania wotum zaufania dla rządu wystarcza zwykła większość głosów, a więc „nie jest konieczne, aby za rządem opowiedziała się większość w Sejmie, wystarczy jeśli większość sejmowa nie jest przeciwna rządowi”²⁵. Z kolei odmowa na tym etapie udzielenia wotum zaufania rządowi oznacza kres istnienia parlamentu, gdyż wtedy, zgodnie z art. 155 ust. 2 Konstytucji RP, Prezydent „skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory”.

Należy też zwrócić uwagę, że art. 160 Konstytucji RP przewiduje jeszcze jeden przypadek, kiedy może być wykorzystana instytucja wotum zaufania. Stwierdza on jednoznacznie, że: „Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania”. Z wnioskiem takim może wystąpić tylko premier, co oznacza, że możliwości tej pozbawieni zostali posłowie, a tym samym procedura ta nie może być wykorzystywana przez ugrupowania opozycyjne²⁶. Poza tym przedmiotem takiego wniosku jest wyłącznie wyrażenie wotum zaufania, a więc nie ma możliwości powiązania go z innym przedłożeniem rządowym, np. projektem ustawy budżetowej lub innego aktu ustawodawczego²⁷. Wydaje się, że z taką inicjatywą Prezes Rady Ministrów może wystąpić zwłaszcza w związku z prowadzoną w Sejmie debatą nad realizacją polityki rządu, wygłaszając wtedy *expose*, będące swego rodzaju wprowadzeniem do tej debaty. Wówczas do udzielenia rządowi wotum zaufania wystarczy uzyskanie zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Gdyby jednak w wyniku

23 Por. W. Sokolewicz, *Artykuły 154–155...*, s. 23.

24 Uchwałę o wyborze Rady Ministrów przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje niezwłocznie Prezydentowi (art. 113 ust. 7 regulaminu Sejmu), który na podstawie art. 154 ust. 3 Konstytucji RP „powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków”.

25 W. Skrzydło, *Problematyka prawna...*, s. 55.

26 Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 159.

27 Konstrukcja „powiązane” wotum zaufania przewidywana jest m.in. w rozwiązaniach konstytucyjnych V Republiki we Francji. Zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej*, Lublin 1990, s. 192.

zgłoszenia takiego wniosku doszło podczas głosowania w Sejmie do jego odrzucenia, rząd byłby wtedy zmuszony podać się do dymisji (art. 162 ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP). Z kolei udzielenie rządowi wotum zaufania oznaczałoby niewątpliwie znaczne wzmocnienie jego pozycji politycznej.

Okazuje się, że w praktyce parlamentarnej Sejmu RP nawet rząd mniejszościowy może liczyć na poparcie przez posłów wniosku o wyrażenie wotum zaufania, zgłoszonego w trybie art. 160 ustawy zasadniczej. Świadczy o tym głosowanie w dniu 13 czerwca 2003 r. nad zgłoszonym przez premiera L. Millera wnioskiem o udzielenie wotum zaufania jego rządowi. Wniosek ten został przyjęty (236 głosów – za, 213 – przeciw), gdyż obok 208 posłów rządzącej koalicji SLD–UP, za wotum zaufania opowiedziało się także 28 posłów opozycji i niezrzeszonych²⁸. Podobna sytuacja miała miejsce podczas głosowania przeprowadzonego w dniu 15 października 2004 r. nad wnioskiem o wotum zaufania dla mniejszościowego rządu M. Belki, który uzyskał wtedy poparcie 234 posłów (przy 218 głosach przeciwnych)²⁹. Te dwa głosowania przekonują więc, że dla przyjęcia wniosku o wyrażenie wotum zaufania rządowi mniejszości parlamentarnej wystarczy, poza głosami posłów z klubów tworzących ten gabinet, nawet niewielkie poparcie ze strony ugrupowań opozycji parlamentarnej. Faktem jest bowiem to, że każdy gabinet mniejszościowy musi liczyć nie tylko na głosy posłów koalicyjnych, lecz także na życzliwy stosunek tej części opozycji politycznej w parlamencie, która jest skłonna zaakceptować zasadnicze kierunki polityki tego rządu.

2. Debaty poselskie nad sprawozdaniami i informacjami rządu

Wśród zróżnicowanych instrumentów sprawowania funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów, na osobną uwagę zasługują debaty poselskie nad sprawozdaniami i informacjami rządu, a zwłaszcza coroczne rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa. Jest to niewątpliwie ta forma kontroli parlamentarnej nad egzekutywą, w ramach której przejawia się tradycyjnie szczególnie aktywność ugrupowań opozycyjnych w Sejmie.

Obowiązek corocznego składania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej nakłada na Radę Ministrów przepis art. 226 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdza on, że: „Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z infor-

28 *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie wyrażenia Radzie Ministrów wotum zaufania* (M.P. Nr 34, poz. 436).

29 *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 października 2004 r. w sprawie wyrażenia Radzie Ministrów wotum zaufania* (M.P. Nr 43, poz. 742).

macją o stanie zadłużenia państwa”. Za każdym razem, wraz ze sprawozdaniem rządu z wykonania ustawy budżetowej, do Sejmu wpływają również dwa dokumenty opracowane przez Najwyższą Izbę Kontroli: analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204 ust. 1 Konstytucji RP). Sejm powinien rozpatrzyć sprawozdanie, zgodnie z art. 226 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie później niż w ciągu 90 dni od chwili złożenia go w izbie poselskiej i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podając uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium³⁰.

Przedkładane przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej jest rozpatrywane w Sejmie w ramach procedury, która została uregulowana w treści regulaminu sejmowego. W tym wypadku ma zastosowanie tryb analogiczny do trybu prac nad projektem ustawy budżetowej, a więc wiodącą rolę podczas prac nad sprawozdaniem odgrywa Komisja Finansów Publicznych³¹. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 106 ust. 1 regulaminu, który przewiduje kierowanie przez Sejm sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych państwa do Komisji Finansów Publicznych w celu ich rozpatrzenia. Z kolei z art. 106 ust. 2 regulaminu wynika, że poszczególne części tych sprawozdań rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, które przekazują następnie Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje określonych poprawek w treści analizowanych przez nie fragmentów sprawozdań.

Nie ulega wątpliwości, że w ramach przyjętych regulacji regulaminowych ugrupowania opozycji parlamentarnej mają zagwarantowane możliwości uczestnictwa w rozpatrywaniu sprawozdania rządu z wykonania ustawy budżetowej już na etapie szczegółowej analizy tego sprawozdania przez Komisję Finansów Publicznych oraz inne komisje sejmowe. Posłowie opozycji mogą wtedy zgłaszać własne wnioski i opinie odnoszące się do przedstawionego sprawozdania. Tego rodzaju wnioski oraz opinie, gdyby nie zostały uwzględnione i tym samym doszło do ich odrzucenia przez komisje sejmowe, na żądanie wnioskodawców muszą być w każdym wypadku dołączone do końcowego stanowiska komisji jako zdania odrębne (art. 106 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Finalnym etapem prac komisyjnych nad sprawozdaniem Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej jest przygotowanie stosownego sprawozdania przez Komisję Finansów Publicznych, które ma być rozpatrywane na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Sprawozdanie to musi być przedstawione Sejmowi wraz z wnio-

30 Zob. szerzej o rozpatrywaniu sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 140 i nast.; M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 306 i nast.

31 Por. A. Bień-Kacała, *Finanse publiczne*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 600; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*..., s. 262.

skami Komisji Finansów Publicznych w sprawie przyjęcia lub odrzucenia rządowych sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa oraz w przedmiocie absolutorium (art. 108 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu)³². Następnie, podczas debaty poselskiej na posiedzeniu Sejmu, następuje rozpatrzenie zarówno przedłożonego sprawozdania Rady Ministrów oraz opinii Najwyższej Izby Kontroli, jak też wniosków sejmowej Komisji Finansów Publicznych. W debacie tej mogą zaznaczyć swoje stanowisko także przedstawiciele ugrupowań opozycji parlamentarnej, którzy tradycyjnie odnoszą się bardzo krytycznie do sposobu oraz skutków wykonania ustaw budżetowych przez poszczególne gabinety³³. Posłowie z klubów i kół opozycyjnych w Sejmie uczestniczą, już po zamknięciu debaty plenarnej, w podejmowaniu przez Sejm uchwały w sprawie udzielenia lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium z wykonania ustawy budżetowej. Uchwałę w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów Sejm podejmuje jednak zwykłą większością głosów, co nie jest rozwiązaniem sprzyjającym opozycji parlamentarnej. Stosowanie w tym głosowaniu zwykłej większości głosów prowadzi bowiem w konsekwencji do tego, że koalicja rządowa ma w zasadzie zagwarantowaną „łatwość uzyskania akceptacji Sejmu dla swoich działań w zakresie realizacji budżetu”³⁴. Należy przy tym mieć też na uwadze fakt, że udzielenie absolutorium oznacza nie tylko aprobatę działań Rady Ministrów w sferze wykonania ustawy budżetowej, ale także stanowi polityczną ocenę całokształtu realizacji zadań przez egzekutywę.

W przypadku odmowy udzielenia absolutorium z wykonania ustawy budżetowej powstają wątpliwości, jakie mogą być konsekwencje podjęcia przez Sejm takiej decyzji. Do niedawna prawnym skutkiem nieudzielenia absolutorium był obowiązek podania się rządu do dymisji, co wyraźnie przewidywał jeszcze art. 22 Małej konstytucji z 1992 r. W świetle zasad obecnie obowiązującej Konstytucji RP, odmowa udzielenia absolutorium nie pociąga już za sobą żadnych bezpośrednich skutków prawnych. Stwierdza ona jedynie (art. 226 ust. 2), że Sejm, po uprzednim zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje uchwałę „o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium”. Wydaje się jednak, że w wymiarze politycznym odmowa udzielenia absolutorium powinna być za każdym razem odczytywana jednoznacznie jako wezwanie Rady Ministrów do podania się

32 Na tle tego sformułowania regulaminowego pojawił się w doktrynie spór o to, czy w tym wypadku mają to być dwa odrębne wnioski komisji (o przyjęcie lub odrzucenie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej oraz w sprawie absolutorium), czy też tylko jeden wniosek w przedmiocie absolutorium. Pierwsze stanowisko reprezentowane jest m.in. przez W. Skrzydło, *Instytucja absolutorium w polskim prawie konstytucyjnym*, (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 437 oraz W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna*..., s. 90. Odmiennego zdania jest m.in. P. Sarnecki, *W sprawie postępowania Sejmu wobec sprawozdań z wykonania budżetu oraz udzielenia absolutorium*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 80 i nast.

33 Por. Z. Szeliga, *Rada Ministrów*..., s. 194 i nast.

34 W. Skrzydło, *Absolutorium na gruncie Konstytucji z 1997 roku*, (w:) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 166.

do dymisji³⁵. Odmowa udzielenia absolutorium nie może być bowiem w żadnym wypadku traktowana jako sankcja mniej istotna aniżeli odmowa udzielenia rządowi wotum zaufania³⁶, która prowadzi przecież bezwzględnie do dymisji Rady Ministrów.

W praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, instytucja absolutorium z wykonania ustawy budżetowej straciła w pewnym momencie realne znaczenie. Miało to miejsce w latach 1991–1994, kiedy ze względu na częste zmiany ekip rządowych absolutorium nie dotyczyło z reguły działającej jeszcze w danym momencie Rady Ministrów. W jednym przypadku (grudzień 1993 r.) Sejm odmówił udzielenia absolutorium z wykonania budżetu państwa za rok poprzedni dwóm kolejnym gabinetom (J. Olszewskiego i H. Suchockiej), które w chwili podejmowania stosownej uchwały na posiedzeniu plenarnym Sejmu już nie istniały³⁷. Nie ulega wątpliwości, że podejmowanie wtedy przez parlament takich uchwał w stosunku do już zdymisjonowanych rządów nie miało najmniejszego sensu, skoro i tak niemożliwe było zastosowanie wobec nich jakichkolwiek konsekwencji politycznych³⁸. Można przyjąć, że w takiej sytuacji najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby, gdyby zaistniały ku temu odpowiednie przesłanki (np. naruszenie przez rząd przepisów ustawy budżetowej), wszczęcie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej³⁹.

Realizacja funkcji kontrolnej przez Sejm na jego posiedzeniach plenarnych sprowadza się nie tylko do rozpatrywania corocznych sprawozdań rządu z wykonania ustawy budżetowej. Na forum Sejmu prezentowane są też inne sprawozdania i informacje, składane nie tylko przez organy egzekutywy, ale również przez trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa. W rozpatrywaniu określonych sprawozdań i informacji biorą udział wszyscy posłowie, także reprezentujący ugrupowania opozycji parlamentarnej, którzy mają możliwość zapoznania się z ich treścią jeszcze przed posiedzeniem izby poselskiej. Z kolei podczas debat plenarnych nad tymi sprawozdaniami i informacjami posłowie, mogą w swoich wystąpieniach stawiać dodatkowe pytania, formułować krytyczne uwagi oraz proponować określone zmiany w zakresie realizacji zadań przez poszczególne organy państwowe. Obowiązujące regulacje prawne przewidują, że w ramach tej formy realizacji funkcji kontrolnej Sejm: 1) rozpatruje, po wcześniejszym doręczeniu posłom, informacje Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności oraz orzecznictwa (art. 123 regulaminu Sejmu), 2) zapoznaje się z przedkładanymi przez Trybunał Stanu informacjami o jego działalności (art. 124 ust. 1 regulaminu Sejmu), 3) rozpatruje przedkładane przez Najwyższą Izbę Kontro-

35 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 262.

36 Por. W. Skrzydło, *Absolutorium na gruncie...*, s. 167.

37 Zob. m.in. Z. Szeliga, *Rada Ministrów...*, s. 195 i nast.

38 Por. W. Skrzydło, *Instytucja absolutorium...*, s. 438.

39 Por. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 94.

li coroczne sprawozdanie z jej działalności oraz okresowe informacje o wynikach kontroli (art. 204 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)⁴⁰, 4) rozpatruje przedkładane przez Rzecznika Praw Obywatelskich coroczne informacje o jego działalności oraz o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli (art. 212 Konstytucji RP)⁴¹, 5) rozpatruje przedstawione przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji sprawozdanie z jej działalności oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji (art. 125 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Z punktu widzenia statusu i interesów opozycji parlamentarnej, decydujące znaczenie mają jednak debaty poselskie nad rządowymi sprawozdaniami i informacjami, gdyż umożliwiają one ugrupowaniom opozycyjnym kontrolę działalności większości rządowej. W przypadku tej formy parlamentarnej kontroli egzekutywy, Sejm posiada regulaminowe podstawy żądania od Rady Ministrów oraz poszczególnych członków rządu przedstawiania wszelkiego rodzaju sprawozdań, informacji i wyjaśnień w różnych sprawach, a następnie rozpatrywania ich na posiedzeniach plenarnych izby⁴². Po nowelizacji regulaminu Sejmu z 20 lutego 2004 r.⁴³ na Radę Ministrów nałożony został w tym zakresie całkowicie nowy obowiązek, wynikający z faktu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z art. 125a ust. 1 regulaminu, Rada Ministrów zobowiązana została do przedstawiania informacji o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej, które podlegają rozpatrzeniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Wcześniej informacja ta musi być doręczona każdemu posłowi (art. 125a regulaminu), a więc mogą się z nią zapoznać także posłowie opozycji parlamentarnej i na tej podstawie przygotować ewentualne pytania oraz wypowiedzi na posiedzenie izby. Przed debatą plenarną informacja rządu przesyłana jest do Komisji do Spraw Unii Europejskiej, w składzie której zasiadają również przedstawiciele ugrupowań opozycyjnych w Sejmie, mający tym samym możliwość oceny informacji rządu podczas prac komisyjnych. Komisja ta przygotowuje oraz przedstawia Sejmowi projekt uchwały o przyjęciu lub odrzuceniu informacji rządu, która jest podejmowana przez Sejm i może też zawierać ocenę informacji Rady Ministrów⁴⁴.

Jeśli mówimy o tej formie kontroli sejmowej, określanej niekiedy jako „prawo żądania informacji”⁴⁵, to należy zwrócić uwagę, że praktyce parlamentarnej polskie-

40 Szczegółowy tryb rozpatrywania przez Sejm sprawozdań oraz informacji Najwyższej Izby Kontroli określa art. 126 regulaminu Sejmu.

41 W art. 124 ust. 2 regulaminu Sejmu używa się jednak określenia „coroczne sprawozdania” Rzecznika Praw Obywatelskich.

42 Por. Z. Szeliga, *Rada Ministrów...*, s. 196 i nast.

43 M.P. Nr 12, poz. 182.

44 Odrzucenie tej informacji nie wywołuje żadnych skutków prawnych, podobnie jak ma to miejsce w przypadku wielu innych sprawozdań i informacji składanych Sejmowi (np. przez Rzecznika Praw Obywatelskich). Oznacza ono jedynie negatywną ocenę określonych działań rządu przez większość członków izby poselskiej.

45 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 258.

go Sejmu znana jest w tym zakresie przede wszystkim instytucja bieżących informacji poszczególnych członków rządu, przedstawianych na posiedzeniach plenarnych izby, które Sejm „przyjmuje do wiadomości”, ale może też ich nie przyjąć. Podstawa prawna żądania takich informacji oraz procedura ich rozpatrywania określone zostały w art. 194 regulaminu Sejmu. Stanowi on, że prawo wystąpienia z wnioskiem o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów informacji bieżącej, przysługuje klubowi parlamentarnemu oraz grupie co najmniej 15 posłów. Wniosek taki, wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem jego adresata, musi być przedłożony najpóźniej do godziny 21.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu. Wówczas Prezydium Sejmu ustala (po wcześniejszym zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów), która ze zgłoszonych propozycji informacji będzie uwzględniona oraz umieszczona w porządku dziennym najbliższego posiedzenia Sejmu. Dokonując wyboru tematu informacji, Prezydium Sejmu kieruje się głównie jej znaczeniem i aktualnością, ale musi też brać pod uwagę liczebność klubu lub koła poselskiego, które zgłosiły propozycje tematyczne informacji. Następnie Prezydium Sejmu informuje posłów, która ze zgłoszonych informacji zostanie włączona do porządku dziennego określonego posiedzenia plenarnego izby. Rozpatrzenie informacji na posiedzeniu Sejmu obejmuje przedstawienie wniosku przez posła reprezentującego wnioskodawcę oraz udzielenie odpowiedzi i informacji przez członka Rady Ministrów. Przewidziana jest także debata problemowa w sprawie przedstawionej informacji, w której mogą zabierać głos wszyscy zainteresowani posłowie.

Do tego rodzaju debat problemowych, będących w sumie znaczącą formą parlamentarnej kontroli działalności egzekutywy⁴⁶, dochodzi w praktyce ustrojowej Sejmu przede wszystkim z inicjatywy ugrupowań opozycyjnych, które w tym zakresie wykazują stale dużą aktywność. Wskazuje na to znaczna liczba informacji w sprawach bieżących, które zostały przedstawione na posiedzeniach plenarnych Sejmu przez poszczególnych członków Rady Ministrów w okresie trzech ostatnich kadencji parlamentu. W trakcie II kadencji przedstawiciele rządu zostali zobligowani do przedstawienia aż 106 takich informacji⁴⁷, przy czym w zdecydowanej większości nastąpiło to w wyniku inicjatywy klubów oraz posłów opozycji parlamentarnej. Znacznie mniej informacji rządowych w sprawach bieżących (50) zaprezentowanych zostało podczas III kadencji Sejmu⁴⁸, ale i tym razem wnioski o ich przed-

46 Tego rodzaju debaty problemowe, inicjowane z reguły przez frakcje opozycyjne, znane są w praktyce parlamentarnej wielu państw demokratycznych. Przykładem tego mogą być m.in. parlamentarne dyskusje nad informacjami rządu w niemieckim Bundestagu. Zob. szerzej C. Werner, *Das Dilemma parlamentarischer Opposition*, (w:) *Parlament und Gesellschaft*, pod red. D. Herzoga, H. Rebenstorf, B. Wesselsa, Opladen 1993, s. 192 i nast.

47 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności*, Część II, Warszawa 1998, s. 167 i nast.

48 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności*, Warszawa 2002, s. 498 i nast.

stawienie zgłaszane były prawie wyłącznie przez opozycję. W trakcie IV kadencji parlamentu przedstawiciele rządu przedstawili 58 informacji bieżących, przy czym np. w 2004 r. punkt „Informacja bieżąca” umieszczany był w porządku dziennym prawie każdego posiedzenia Sejmu⁴⁹. Również podczas tej kadencji ponad ¾ ogólnej liczby takich informacji było konsekwencją wniosków zgłoszonych przez kluby opozycji parlamentarnej. Wyrazem znacznej aktywności posłów opozycyjnych w ramach tego punktu posiedzeń plenarnych Sejmu jest także to, że posłowie ci z reguły częściej zabierają głos w dyskusji, aniżeli posłowie reprezentujący ugrupowania koalicji rządowej.

Rozpatrzenie przedstawionej przez członka rządu informacji w sprawach bieżących, może zakończyć się podjęciem przez Sejm stosownej uchwały, w której izba poselska prezentuje swoje stanowisko wobec rozpatrywanego problemu. W trybie przewidzianym dla uchwał Sejm ma też możliwość podejmowania rezolucji⁵⁰, które – zgodnie ze sformułowaniem art. 69 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu – zawierają „wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania”. Rezolucje sejmowe adresowane są przede wszystkim do Rady Ministrów i poszczególnych członków rządu, ale w praktyce ich liczba od wielu lat zmniejsza się wyraźnie. Jeszcze w trakcie II kadencji Sejm uchwalił aż 44 rezolucje, ale już podczas III kadencji przyjętych zostało tylko 7 rezolucji, natomiast w okresie IV kadencji można odnotować zaledwie 3 rezolucje⁵¹. Rezolucje te były jednak w większości przypadków uchwalone przez Sejm w wyniku inicjatywy klubów opozycyjnych, co podkreśla faktyczną rolę ugrupowań opozycji parlamentarnej w tym zakresie. Należy tu jednak podkreślić, że rezolucja nie jest aktem wiążącym prawnie jego adresatów⁵², wobec czego adresat rezolucji nie może być zobowiązany do wykonywania zawartego w rezolucji wezwania do podjęcia określonej działalności. Rezolucja wiąże jednak niewątpliwie adresata w wymiarze politycznym, albowiem jest to akt prawny parlamentu, czyli organu władzy ustawodawczej, którego zignorowanie może stanowić w każdym wypadku „uzasadnienie dla prób uruchomienia instytucji prawnych, właściwych dla egze-

49 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja. Informacja o działalności Sejmu*, Warszawa 2006, s. 562 i nast.

50 Zob. M. Kudej, *Kilka uwag o rezolucjach Sejmu*, (w:) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 172 i nast.; A. Szmyt, *Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji Sejmu*, (w:) *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 114 i nast.

51 Po raz ostatni Sejm uchwalił rezolucję w dniu 14 maja 2004 r., w której wezwał ówczesną Radę Ministrów do podjęcia pilnych działań zmierzających do przekazania zakładom opieki zdrowotnej środków finansowych na określone cele (M.P. Nr 22, poz. 386).

52 W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że parlament „może podejmować rozstrzygnięcia prawnie wiążące (adresowane do podmiotów pozaparlamentarnych) wyłącznie w formie ustawy, chyba że z przepisów konstytucyjnych (lub ustawowych) wynika wyraźne upoważnienie do wydawania przez Sejm także konkretnych uchwał normatywnych. Ponieważ rezolucje sejmowe nie mają takiego wyraźnego upoważnienia, wobec tego – jako podejmowane w formie uchwały – nie mogą mieć mocy prawnie wiążącej” (M. Kudej, *Kilka uwag...*, s. 174).

kwowania odpowiedzialności politycznej egzekutywy”⁵³. Tym głównie należałoby chyba tłumaczyć fakt, że wynikające z treści rezolucji wezwania do podjęcia lub aktywizacji określonej działalności, nie są z reguły przez egzekutywę ignorowane.

3. Uczestnictwo opozycji w realizacji funkcji kontrolnej przez komisje sejmowe

Poza przedstawionymi dotąd formami parlamentarnej kontroli organów egzekutywy, które wykonywane są zasadniczo na posiedzeniach plenarnych Sejmu, dla wszystkich ugrupowań opozycji politycznej w parlamencie istotne znaczenie ma również możliwość uczestnictwa ich przedstawicieli w realizacji działań kontrolnych podejmowanych przez poszczególne komisje sejmowe. Działalność stałych komisji sejmowych stanowi bowiem jeden z podstawowych instrumentów kontroli parlamentu nad organami władzy wykonawczej, służących realizacji konstytucyjnej funkcji kontrolnej Sejmu (art. 95 ust. 2 Konstytucji RP)⁵⁴. Taka rola komisji parlamentarnych w izbie poselskiej podkreślona została zresztą wyraźnie w przepisie art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu, który stanowi, że: „Komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami”. Regulacje regulaminowe określają przy tym, jakie formy kontroli mogą być wykorzystywane przez komisje sejmowe w ramach realizacji przez nie funkcji kontrolnej parlamentu. Z regulacji tych wynikają niewątpliwie trojakiemu rodzajowi uprawnienia kontrolne komisji: 1) prawo żądania informacji, 2) prawo żądania obecności, 3) prawo żądania wysłuchania⁵⁵.

Prawo żądania informacji posiada, jako jedyna z wymienionych tu form realizacji funkcji kontrolnej, nie tylko podstawy regulaminowe, ale także ustawowe, gdyż przewiduje je ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁵⁶. W ustawie tej prawo dostępu do informacji ze strony organów władzy publicznej potraktowane zostało zarówno jako jedno z praw przysługujących posłom, jak też jako jedno z uprawnień komisji sejmowych⁵⁷. Przepis art. 16 ust. 1 ustawy stanowi bowiem, że posłowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków

53 A. Szynt, *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998, s. 52.

54 Por. m.in. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 147 i nast.; H. Pajdała, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003, s. 70 i nast.; M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 324 i nast.

55 Taką klasyfikację funkcji kontrolnych komisji sejmowych zaproponował przed wielu laty A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania*, (w:) *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawnopolityczne*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1975, s. 307. Por. również L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997, s. 241 i nast.

56 Dz.U. Nr 73, poz. 350 z późn. zm.

57 Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 326 i nast.

poselskich. Z kolei z art. 16 ust. 2 wynika jednoznacznie, iż członkowie Rady Ministrów (jak też przedstawiciele innych organów i instytucji publicznych) są obowiązani do przedstawiania informacji oraz wyjaśnień na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych. W ten sposób przepis art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora daje możliwość żądania przez komisje sejmowe informacji od członków Rady Ministrów w sprawach, które mieszczą się w zakresie działania poszczególnych komisji.

Przysługujące komisjom sejmowym prawo żądania informacji od różnych organów oraz instytucji, traktowane jest jako jedna z zasadniczych form wykonywania funkcji kontrolnej przez te organy izby także w art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu. Przepis ten postanawia, iż „na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelných organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych, są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji; są oni obowiązani uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania”. Ze sformułowania tego wynika zarazem bardzo wyraźnie, że przysługujące komisjom prawo żądania informacji powiązane zostało z komplementarnym wobec niego prawem żądania obecności. Przepis art. 153 ust. 1 regulaminu sejmowego zobowiązuje bowiem ministrów oraz innych adresatów nie tylko do składania sprawozdań i przedstawiania informacji, ale także do uczestniczenia w posiedzeniach komisji rozpatrujących takie informacje i sprawozdania⁵⁸.

Podczas posiedzeń komisji sejmowych, poświęconych rozpatrywaniu przedkładanych na ich żądanie określonych informacji lub sprawozdań, każdy poseł⁵⁹ może przedstawić swoje wnioski oraz uwagi krytyczne, do których uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciele organów państwowych, instytucji i organizacji muszą ustosunkować się (udzielając zarazem odpowiedzi na postawione pytania) na tym samym lub na najbliższym posiedzeniu komisji (art. 157 regulaminu Sejmu). Komisje sejmowe mają w związku z tym prawo dokonywania szczegółowych analiz działalności poszczególnych działów administracji państwowej oraz przeprowadzania kontroli wprowadzania w życie ustaw i uchwał sejmowych⁶⁰. Jest to ta sfera realizacji funkcji kontrolnej parlamentu przez komisje sejmowe, która interesuje w praktyce parlamentarnej przede wszystkim uczestniczących w tych pracach komisyjnych posłów reprezentujących ugrupowania opozycji parlamentarnej. Dla klubów opozycyjnych w Sejmie, szczególnego znaczenia nabierają w każdym wypadku posiedzenia komisji dokonujących analizy sprawozdań oraz informacji

58 Por. Z. Szeliga, *Rada Ministrów...*, s. 204.

59 Zgodnie z art. 154 ust. 1 regulaminu Sejmu w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć także posłowie niebędący jej członkami, którym przysługuje też prawo zabierania głosu w dyskusji i składania wniosków.

60 Por. H. Pajdała, *Komisje sejmowe...*, s. 74 i nast.

przedstawianych przez członków Rady Ministrów⁶¹, gdyż także w tej formie opozycja parlamentarna może uczestniczyć bezpośrednio w sprawowaniu kontroli i krytyce działalności rządu oraz wspierającej egzekutywę większości sejmowej.

Trzecim z kolei uprawnieniem kontrolnym komisji Sejmu, stwarzającym im niewątpliwie nie mniejsze możliwości wpływu na działalność Rady Ministrów oraz poszczególnych jej członków niż oba pozostałe uprawnienia, jest prawo żądania wysłuchania stanowiska komisji. To prawo komisji sejmowych znajduje swój wyraz przede wszystkim w wykorzystywanych przez nie w praktyce instytucjach dezyderatów i opinii⁶². Istota pierwszej z tych instytucji wynika wyraźnie z treści art. 159 ust. 1 regulaminu Sejmu, który stanowi, że: „Dezyderat zawiera postulaty komisji w określonych sprawach i może być skierowany do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy”. Krąg adresatów dezyderatów jest więc zamknięty, ale nieprzypadkowo wśród nich przepis art. 159 ust. 1 w pierwszej kolejności wymienia Radę Ministrów i poszczególnych członków rządu. Dezyderaty komisji sejmowych mają bowiem w głównej mierze pełnić rolę jednego z podstawowych instrumentów parlamentarnej kontroli działalności egzekutywy.

Tryb postępowania z dezyderatami określony został w art. 159 ust. 2–6 regulaminu Sejmu. Uchwalone przez komisje dezyderaty przedstawiane są przez przewodniczącego komisji Marszałkowi Sejmu, który przesyła je odpowiednim organom⁶³. Adresat dezyderatu nie ma obowiązku realizacji postulatów w nim zawartych⁶⁴, ale musi on w ciągu 30 dni zająć wobec nich określone stanowisko oraz powiadomić o tym Marszałka Sejmu. W razie nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowolającą, komisja może ponowić dezyderat, przedłożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o zwrócenie odpowiedzi jako niezadowolającej lub przedłożyć Sejmowi projekt odpowiedniej uchwały czy rezolucji. Warto w tym miejscu podkreślić, że dezyderaty są często wykorzystywaną w praktyce formą pełnienia funkcji kontrolnej przez stałe oraz nadzwyczajne komisje sejmowe. Świadczy o tym fakt, że w okresie II kadencji Sejmu poszczególne komisje uchwały w sumie 280 dezyderatów⁶⁵, zaś w trakcie III kadencji było już 338

61 W praktyce zdecydowana większość kontrolnych posiedzeń komisji sejmowych związana jest z rozpatrywaniem przedstawianych na żądanie komisji sprawozdań oraz informacji poszczególnych członków rządu. Por. Z. Szelińska, *Rada Ministrów...*, s. 206 i nast.

62 Por. H. Pajdała, *Komisje sejmowe...*, s. 77 i nast.

63 Marszałek Sejmu może jednak zwrócić komisji sejmowej uchwalony przez nią dezyderat z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy. Wówczas Marszałek Sejmu przesyła adresatowi dezyderat ponownie uchwalony przez komisję (art. 159 ust. 3 regulaminu).

64 Oznacza to więc w tym wypadku, że „sposób rozstrzygnięcia danej kwestii nadal pozostaje w wyłącznej kompetencji organów władzy wykonawczej, tylko te organy ponoszą też za to odpowiedzialność” (L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 150).

65 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja...*, s. 58.

takich wystąpień komisji⁶⁶, czyli można tu odnotować wzrost liczby dezyderatów komisji sejmowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że w tym zakresie aktywność poszczególnych komisji stałych jest faktycznie mocno zróżnicowana. Widoczne jest to chociażby na przykładzie praktyki III kadencji Sejmu, kiedy niektóre komisje uchwały po przeszło 20 dezyderatów (najwięcej – 34 dezyderaty – Komisja Kultury i Środków Przekazu), inne zaś zaledwie po kilka dezyderatów (np. Komisja Finansów Publicznych – tylko 4 dezyderaty)⁶⁷.

Poważny spadek aktywności stałych komisji sejmowych w zakresie wykorzystywania tego środka kontroli parlamentarnej nastąpił w okresie IV kadencji Sejmu, gdyż komisje uchwały wtedy jedynie 218 dezyderatów. W Sejmie poprzedniej kadencji zaznaczyło się w dodatku większe, aniżeli miało to miejsce we wcześniejszych kadencjach parlamentu, zróżnicowanie aktywności poszczególnych komisji, bowiem 4 komisje nie zdecydowały się w ciągu czterech lat na żadne tego rodzaju wystąpienie, natomiast Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchwaliła w tym czasie 38 dezyderatów⁶⁸.

Należy poza tym podkreślić, że w praktyce większość dezyderatów komisji sejmowych jest wynikiem inicjatywy posłów reprezentujących w składzie komisji ugrupowania opozycji parlamentarnej. Nie da się jednak precyzyjnie określić liczby dezyderatów przyjętych przez komisje w poszczególnych okresach na wniosek posłów opozycyjnych, gdyż niejednokrotnie dezyderaty są wynikiem wspólnej inicjatywy posłów reprezentujących różne kluby oraz koła parlamentarne, a także posłów niezrzeszonych. Nie można jednak przy tym zapominać, że projekt dezyderatu zgłoszony przez posła opozycyjnego nie musi wcale stać się oficjalnym stanowiskiem komisji, gdyż komisje sejmowe uchwalają dezyderaty większością głosów oraz w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji (art. 158 ust. 2 regulaminu sejmowego). Oznacza to, że za każdym razem uchwalenie dezyderatu komisji uzależnione jest od poparcia go przez większość głosujących członków danej komisji sejmowej.

Prawo żądania wysłuchania stanowiska określonej komisji sejmowej przyjmuje też postać opinii. Istotą opinii komisji jest to, że zawiera ona jej stanowisko w określonej sprawie i może być kierowana zarówno do adresatów dezyderatów komisji sejmowych, jak też do innych centralnych urzędów i instytucji państwowych (art. 160 ust. 1 regulaminu Sejmu). Komisja może zwrócić się do adresata opinii o przedstawienie stanowiska w sprawach podniesionych w opinii, jak również o informacje dotyczące przebiegu realizacji wniosków wynikających z treści tej

66 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja...*, s. 48.

67 Tamże, s. 49–50.

68 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja...*, s. 54–55.

opinii. Na żądanie komisji adresat jest obowiązany przedstawić swoje stanowisko w terminie 30 dni. W przypadku niedotrzymania tego terminu lub uznania stanowiska adresata za niezadowolające, komisja może ponowić opinię, przedłożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o zwrócenie otrzymanej odpowiedzi jako niezadowolającej lub przedłożyć Sejmowi projekt uchwały bądź rezolucji w tej sprawie⁶⁹.

W praktyce liczba przygotowywanych przez komisje sejmowe opinii przewyższa zawsze bardzo wyraźnie liczbę dezyderatów, co widać szczególnie wyraźnie na przykładzie II oraz III kadencji Sejmu. Podczas II kadencji komisje uchwały ogółem 881 opinii, zaś w trakcie III kadencji opinii było już 1096, przy czym także w tym zakresie zaznaczyło się daleko idące zróżnicowanie poziomu aktywności poszczególnych komisji sejmowych. Wystarczy tutaj wskazać na praktykę III kadencji Sejmu, gdzie Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przygotowała aż 226 opinii, natomiast Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej zaledwie 3 opinie⁷⁰. Bardzo wyraźny wzrost liczby opinii komisji miał miejsce także w trakcie IV kadencji Sejmu, bowiem komisje uchwały wówczas 1500 opinii. Tym razem zdecydowanie najwięcej opinii, bo aż 408, przygotowała Komisja Ustawodawcza, przy czym w przeważającej mierze były to opinie o zgodności projektów ustaw z obowiązującym prawem, opracowywane na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu⁷¹. Tu również na podkreślenie zasługuje fakt, że w praktyce trzech poprzednich kadencji parlamentu znaczący wpływ na kształtowanie treści (a także liczbę) opinii komisji, podobnie jak ma to miejsce w przypadku dezyderatów, posiadają posłowie reprezentujący ugrupowania opozycji parlamentarnej w Sejmie.

4. Możliwość udziału opozycji w pracach sejmowej komisji śledczej

Poza już zaprezentowanymi formami realizacji funkcji kontrolnej przez komisje sejmowe oraz możliwościami udziału klubów opozycji parlamentarnej w komisyjnych procedurach kontrolnych, konieczne jest jeszcze zwrócenie osobnej uwagi na instytucję komisji śledczych. Parlamentarne komisje śledcze stanowią bowiem tradycyjny instrument, który przysługuje współczesnym parlamentom w wykonywaniu ich uprawnień kontrolnych wobec organów władzy wykonawczej. Tego typu komisje śledcze, wykorzystujące przysługujące im prawne możliwości wzywania świadków oraz żądania określonych informacji, powoływane są od dawna przede

69 Nie ulega wątpliwości, że zarówno dezyderaty, jak i opinie komisji sejmowych należałoby traktować „jako szczególne, sformalizowane sposoby powiadomienia rządu i ministrów o poglądach Sejmu (jego komisji) na priorytety w podejmowaniu rozstrzygnięć, o argumentach wymagających wzięcia pod uwagę czy o najważniejszych kierunkach postępowania” (L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 244).

70 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja...*, s. 58; *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja...*, s. 48–50.

71 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja...*, s. 54 i nast.

wszystkim w Kongresie Stanów Zjednoczonych⁷². Znajdują one coraz bardziej powszechne zastosowanie również w praktyce parlamentarnej państw członkowskich Unii Europejskiej, gdzie powoływane są w razie potrzeby zbadania i ustalenia faktów w takich sprawach, które mają cechy skandalu publicznego i grożą pociągnięciem członka rządu do odpowiedzialności parlamentarnej a nawet konstytucyjnej⁷³.

Powoływanie oraz działalność komisji śledczych w parlamentach państw członkowskich Unii Europejskiej posiada istotne znaczenie dla frakcji opozycyjnych. Z reguły przestrzegana jest bowiem zasada, że w składzie utworzonej komisji śledczej powinna być reprezentowana każda frakcja parlamentarna (przez co najmniej jednego członka), stosownie do jej pozycji w parlamencie. Tym samym skład komisji śledczych jest zawsze w mniejszym lub większym stopniu odzwierciedleniem struktury politycznej parlamentu⁷⁴. Stosowanie tej formuły gwarantuje więc w konsekwencji udział w składzie osobowym oraz w pracach parlamentarnych komisji śledczych także przedstawicieli wszystkich frakcji opozycyjnych w parlamencie. Świadczy o tym m.in. przykład niemieckiego Bundestagu, gdzie w składzie powoływanych przez tę izbę parlamentu komisji śledczych każda frakcja powinna być zawsze reprezentowana, odpowiednio do swojej liczebności, przez co najmniej jednego członka⁷⁵. W ten sposób także przedstawiciele poszczególnych frakcji opozycyjnych mają zagwarantowany udział w działaniach kontrolnych komisji śledczych Bundestagu, mimo że nie stanowią oni większości w składzie tych komisji.

Przed uchwaleniem Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. podstawa prawna powoływania parlamentarnych komisji śledczych zawarta była w art. 11 Małej konstytucji z 1992 r. Przepis ten stanowił, że Sejm „może powołać komisję dla zbadania określonej sprawy z prawem przesłuchiwania w trybie Kodeksu postępowania karnego osób przez nią wezwanych”. Na tej podstawie tylko kilkakrotnie powoływane były komisje nadzwyczajne, których zadaniem było wykonywanie uprawnień mieszczących się w zakresie kontrolnej funkcji Sejmu⁷⁶. Wśród powołanych wówczas tego typu komisji na uwagę zasługuje zwłaszcza komisja nadzwyczajna do zbadania działalności rządu w okresie od 30 maja do 14 października 1993 r. Zadaniem tej komisji była bowiem ocena działalności gabinetu H. Suchockiej w okresie od rozwiązania parlamentu przez Prezydenta L. Wałęsę do chwili powołania nowego rządu po najbliższych wyborach parlamentarnych. Osta-

72 Zob. m.in. A. Pułto, *Prezydent a Kongres USA w świetle konstytucyjnych zasad podziału i równowagi władz*, Gdańsk 1986, s. 244 i nast.

73 Zob. *Parlamentarne komisje śledcze w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Charakterystyka i analiza porównawcza*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Dział Przekładów” 1997, nr 1, s. 49 i nast.

74 Tamże, s. 106.

75 Por. P. Czarny, *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 65 i nast.

76 Por. H. Pajdała, *Komisje sejmowe...*, s. 46 i nast.

tecznie, po kilku miesiącach funkcjonowania, komisja nie stwierdziła naruszenia norm konstytucyjnych przez rząd H. Suchockiej, wskazując jednak na liczne nieprawidłowości i uchybienia w jego działalności⁷⁷. Końcowe sprawozdanie komisji zostało przyjęte większością głosów jej członków, co oznaczało jednocześnie odrzucenie stanowiska prezentowanego wówczas przez ugrupowania opozycji parlamentarnej.

Obecnie, podstawa normatywna tworzenia parlamentarnych komisji śledczych zawarta jest w przepisie art. 111 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., stanowiącym, że „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Ze sformułowania tego wynika, że komisja taka może być powołana jedynie wtedy, gdy zaistnieją wyjątkowe okoliczności wymagające zbadania przez Sejm określonej sprawy, posiadającej faktycznie istotne znaczenie dla państwa i jego interesów⁷⁸. Może to być w każdym wypadku tylko jedna, wyraźnie przy tym określona sprawa, bowiem stylizacja art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, traktującego w liczbie pojedynczej zarówno o powołaniu komisji śledczej, jak też o „zbadaniu określonej sprawy” pozwala domniemywać, że ustrojodawca wyklucza możliwość powoływania komisji śledczej w celu zbadania przez nią od razu kilku spraw określonego rodzaju⁷⁹. Z kolei w art. 111 ust. 2 ustawy zasadniczej znalazła się zapowiedź unormowania trybu działania tej komisji w odrębnej ustawie zwykłej. Na tej podstawie konstytucyjnej Sejm uchwalił ustawę z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej⁸⁰, która uregulowała podstawy prawne działalności, tryb powoływania oraz zasady funkcjonowania komisji śledczej jako odrębnej instytucji, służącej realizacji funkcji kontrolnej parlamentu.

W ustawie tej przyjęto zasadę (art. 2 ust. 1), że sejmowa komisja śledcza powoływana jest przez Sejm w drodze uchwały bezwzględnej większością głosów, zaś w jej skład może wejść nie więcej niż 11 członków. Nie jest to większość głosów sprzyjająca klubom opozycji parlamentarnej, które tym samym pozbawione są w zasadzie możliwości podjęcia decydującego rozstrzygnięcia w kwestii powołania komisji śledczej i jej składu osobowego⁸¹.

Z punktu widzenia interesów klubów opozycyjnych w parlamencie oraz możliwości działania ich przedstawicieli w składzie komisji śledczych, zdecydowanie większe znaczenie ma wobec tego, na co zwracałem już wcześniej uwagę, rozwiązanie przyjęte w treści art. 2 ust. 2 ustawy. Przepis ten przewiduje bowiem,

77 Zob. szerzej Z. Szeliga, *Rada Ministrów...*, s. 212 i nast.

78 Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 143.

79 Por. M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 45.

80 Dz.U. Nr 35, poz. 321.

81 Pod tym względem w znacznie korzystniejszej sytuacji znajduje się opozycja polityczna w niemieckim Bundestagu, bowiem w tej izbie do powołania komisji śledczej oraz wszczęcia procedury kontrolnej wymagana jest większość zaledwie 1/4 ogólnej liczby głosów. Por. m.in. P. Czarny, *Komisje śledcze...*, s. 64.

że skład powołanej komisji śledczej powinien za każdym razem odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich posiadających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio jednak do liczebności tej reprezentacji. Przyjęcie takiej zasady kształtowania składu komisji śledczej oznacza, że zawsze będą w niej reprezentowane ugrupowania opozycyjne, ale nie gwarantuje to jednak w żadnym wypadku udziału za każdym razem w składzie takiej komisji przedstawicieli wszystkich klubów i kół parlamentarnych, posiadających swoich reprezentantów w Konwencie Seniorów. Nie da się bowiem całkowicie wykluczyć takiej sytuacji, że w Konwencie Seniorów będzie reprezentowanych w sumie więcej klubów oraz kół poselskich, aniżeli wynosi skład osobowy sejmowej komisji śledczej, który może liczyć maksymalnie 11 członków. W konsekwencji członkostwo przedstawiciela określonego klubu lub koła w Konwencie Seniorów może być niewystarczające dla uzyskania członkostwa w sejmowej komisji śledczej⁸². Powracając zaś do kwestii reprezentacji w tej komisji ugrupowań opozycyjnych, należy podkreślić, że do niedawna wydawało się, iż w składzie każdej powoływanej komisji śledczej przedstawiciele opozycji parlamentarnej pozostawać powinni, przynajmniej teoretycznie, w mniejszości⁸³. Okazuje się tymczasem, o czym świadczy niewątpliwie praktyka funkcjonowania sejmowych komisji śledczych w okresie dwóch ostatnich lat, że do składu takiej komisji mogą być jednak powołani w większości posłowie wywodzący się z ugrupowań opozycji parlamentarnej.

Zakres działania komisji śledczej, który – rzecz jasna – nie może wykraczać poza przyjęte ramy funkcji kontrolnej Sejmu⁸⁴, określany jest każdorazowo w uchwale Sejmu powołującej daną komisję parlamentarną. Do niedawna przepis art. 3 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej formułował zasadę, że projekt uchwały o powołaniu komisji śledczej może być wniesiony do Sejmu przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów. Przyznanie tego uprawnienia także tej niewielkiej grupie posłów stwarzało faktycznie znaczne możliwości występowania z inicjatywami w tym zakresie przez kluby opozycyjne w Sejmie. Świadczyła o tym zresztą wyraźnie praktyka parlamentarna w okresie kilku ostatnich lat, bowiem prawie wszystkie wnioski o powołanie komisji śledczych pochodziły dotychczas z kręgów opozycji. W wyniku dokonanej 6 maja 2005 r. nowelizacji tej ustawy⁸⁵ przepis art. 3 ust. 1 został jednak uchylony, wobec czego tryb zgłaszania wniosków o powołanie komisji śledczej uregulował znówelizowany tego samego dnia regulamin Sejmu⁸⁶. Traktuje o tym obecnie art. 136a ust. 1 regulaminu,

82 Por. opinię M. Granata, *W sprawie podziału miejsc w komisji śledczej*, „Zeszyty Prawnicze” 2004, z. 3, s. 26 i nast.

83 W doktrynie prezentowany jest pogląd, że choć opozycja zawsze musi być reprezentowana w składzie komisji śledczej, to „zawsze pozostawać też będzie w mniejszości” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 260).

84 Por. M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 56 i nast.

85 Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. Nr 122, poz. 1023)

86 M.P.Nr 42, poz. 556.

stwierdzając, że: „Projekt uchwały w sprawie powołania komisji śledczej może być wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 46 posłów”. To nowe rozwiązanie, jeśli porównamy je z treścią uchylonego przepisu art.3 ust.1 ustawy, jest zdecydowanie mniej korzystne dla ugrupowań opozycji politycznej w Sejmie. Przyznanie prawa wniesienia projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej grupie liczącej co najmniej 46 posłów oznacza, że z uprawnienia tego będą mogły korzystać w praktyce jedynie największe kluby opozycji parlamentarnej.

W trakcie postępowania prowadzonego przed komisją śledczą „każda osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznanie” (art. 11 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej). Komisja może też żądać akt lub pisemnych wyjaśnień od każdej instytucji publicznej oraz zwrócić się w każdej chwili do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności wyjaśniających. Obowiązkiem komisji śledczej jest złożenie Sejmowi sprawozdania ze swej działalności, które staje się później przedmiotem debaty na posiedzeniu plenarnym tej izby. W ten sposób posłowie opozycji parlamentarnej mogą nie tylko uczestniczyć w pracach komisji śledczej, ale także wypowiadać się oraz prezentować swoje opinie i uwagi podczas debaty poselskiej nad sprawozdaniem komisji. Należy ponadto podkreślić, że sejmowa komisja śledcza może również wystąpić ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie określonych osób (Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych), które w zakresie swojego urzędowania bądź też w związku z zajmowanym stanowiskiem dopuściły się w sposób zawiniony czynu naruszającego przepisy Konstytucji RP lub ustaw, do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu⁸⁷.

W dotychczasowej praktyce parlamentarnej, najwięcej emocji i kontrowersji wywoływały bez wątpienia prace komisji śledczych powoływanych w poprzedniej kadencji parlamentu. Pierwsza komisja śledcza powołana została uchwałą Sejmu z 10 stycznia 2003 r. do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji⁸⁸. W jej składzie znalazło się 10 członków, przy czym 6 posłów reprezentowało ówczesną koalicję rządową, a tylko 4 sejmową opozycję. Poza tym, także na funkcję przewodniczącego komisji powołany został polityk z klubu poselskiego większości parlamentarnej. Te dwa fakty rzutowały na prace komisji śledczej i jej niewielką skuteczność, gdyż komisja nie zdołała szybko oraz jednoznacznie ustalić okoliczności całej sprawy, a ponadto pojawiły się również poważne trudności

87 Por. M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza...*, s. 49.

88 Tekst tej uchwały Sejmu nie został opublikowany w Monitorze Polskim.

z przygotowaniem jednolitego sprawozdania komisji⁸⁹. Nie da się też pominąć faktu, że podczas prac komisji zasiadający w niej przedstawiciele opozycyjnej mniejszości mieli zazwyczaj istotnie ograniczony wpływ na przebieg postępowania, gdyż prawie wszystkie ich wnioski (dotyczące m.in. poszerzenia listy osób wzywanych na przesłuchania komisji) były odrzucane w głosowaniach przez większość członków komisji śledczej.

Pod tym względem sytuacja nie powtórzyła się już w pracach kolejnej komisji śledczej, która została powołana w drodze uchwały Sejmu z 28 maja 2004 r. do zbadania postawionych zarzutów w sprawie nieprawidłowości nadzoru władz publicznych nad funkcjonowaniem spółki PKN Orlen SA.⁹⁰ Tym razem bowiem w składzie komisji (liczącym łącznie 11 osób) znalazło się jedynie 3 posłów z rządzącej koalicji SLD-UP, natomiast aż 8 członków (w tym przewodniczący komisji) reprezentowało ugrupowanie opozycji parlamentarnej. Nie był to jednak czynnik sprzyjający zwiększeniu efektywności prac komisji śledczej, gdyż w praktyce komisja ta wykroczyła niejednokrotnie poza określone ramy jej działania oraz nie w każdym wypadku procedowała i podejmowała rozstrzygnięcia zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa⁹¹. W dodatku prace tej komisji kontynuowane były też w okresie kampanii wyborczej, co niewątpliwie sprzyjało wykorzystywaniu jawności działania komisji śledczej do bieżących celów politycznych, zwłaszcza przez zasiadających w niej posłów reprezentujących kluby opozycji parlamentarnej w Sejmie⁹².

5. Interpelacje i zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących

W warunkach systemu rządów parlamentarnych, udział opozycji w parlamentarnej kontroli działalności egzekutywy nie ogranicza się do jej aktywności podczas posiedzeń plenarnych oraz obecności w składzie i pracach organów wewnętrznych parlamentu, którym przysługują wyraźnie określone uprawnienia o charakterze kontrolnym. Faktycznie bowiem nie mniejszą uwagę zwraca się na wykorzystywanie w praktyce możliwości sięgania przez opozycyjnych deputowanych również po indywidualne środki kontroli organów władzy wykonawczej⁹³. W tym wypadku do

89 Ostatecznie Sejm, po burzliwej dyskusji oraz kilku głosowaniach, przyjął sprawozdanie przygotowane przez członka komisji śledczej reprezentującego sejmową opozycję.

90 M.P. Nr 24, poz. 412.

91 Te m.in. względy zadecydowały w znacznym stopniu również o odmowie składania zeznań przed komisją śledczą przez Prezydenta RP oraz o demonstracyjnym opuszczeniu posiedzenia komisji przez ówczesnego Marszałka Sejmu W. Cimoszewicza.

92 Trzecia z kolei komisja śledcza powołana została uchwałą Sejmu z 7 stycznia 2005 r. do zbadania prawidłowości prywatyzacji PZU SA (M.P. Nr 3, poz. 24). Również w jej składzie przeważali posłowie reprezentujący sejmową opozycję, a poza tym przedstawiciel opozycji przewodniczył pracom tej komisji.

93 Por. J. Stembrowicz, *Kontrola parlamentu nad rządem w zachodnich państwach Europy kontynentalnej*, „Studia Prawnicze” 1978, z. 4, s. 48 i nast.

najczęściej praktykowanych przez ugrupowania opozycji parlamentarnej form uczestnictwa w realizacji funkcji kontrolnej parlamentu należą bez wątpienia interpelacje i zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących. Ich znaczenie wynika przede wszystkim z tego, że są to bardzo łatwo dostępne instrumenty bieżącej kontroli premiera (kanclerza) oraz członków rządu, które mogą być bez poważniejszych ograniczeń formalnych stosowane indywidualnie przez poszczególnych członków parlamentu⁹⁴.

Instytucja interpelacji i zapytań poselskich znalazła szerokie zastosowanie w większości współczesnych systemów rządów parlamentarnych⁹⁵. Można nawet przyjąć, jak podkreślono swego czasu w doktrynie prawa konstytucyjnego, że stała się ona „poważnym orężem w rękach mniejszości parlamentarnej, zmuszającym egzekutywę do publicznego wypowiedzania się w sprawach, które być może inaczej nie byłyby poddawane kontroli społecznej”⁹⁶. Mimo że w wielu parlamentach procedury interpelacyjne przybierają postać zarówno interpelacji, jak też zapytań⁹⁷, to właśnie zapytania deputowanych pod adresem członków rządu stały się najbardziej rozpowszechnionym środkiem indywidualnej kontroli członków parlamentu nad organami egzekutywy. Instytucja zapytań (questions) ukształtowała się w XVIII stuleciu w Wielkiej Brytanii i do dzisiaj znajduje zastosowanie w brytyjskiej praktyce parlamentarnej⁹⁸. Jej istota sprowadza się do udzielenia krótkiej odpowiedzi przez właściwego członka rządu na zapytanie pochodzące od posła do Izby Gmin, co nie prowadzi jednak w żadnym wypadku ani do debaty plenarnej nad treścią zapytania, ani też do głosowania w sprawie wotum nieufności dla urzędującego gabinetu. Współcześnie, zapytania poselskie w Izbie Gmin mają już zresztą na celu nie tylko uzyskanie konkretnych informacji, ale także podniesienie bardziej ogólnych kwestii, których prezentacja na forum parlamentu jest w danym momencie najbardziej korzystna dla opozycji. Wszystkim posłom, a więc także posłom opozycji, gwarantuje się przy tym zawsze podczas posiedzeń Izby Gmin pewien limit czasu na stawianie zapytań oraz wysłuchiwanie odpowiedzi prezentowanych przez poszczególnych ministrów⁹⁹. Wyznaczanie w ramach posiedzeń plenarnych izby osobnego punktu porządku dziennego, przeznaczonego na zapytania deputowanych oraz

94 Niekiedy jednak do zgłoszenia interpelacji wymagane jest poparcie ze strony kilku posłów, jak np. w austriackiej Radzie Narodowej, gdzie „zapytanie pisemne” musi być zawsze poparte podpisami 5 deputowanych. Zob. P. Sarnicki, *Republika Federalna Austrii*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 79.

95 W doktrynie podkreśla się jednak, że w niektórych państwach demokracji parlamentarnej instytucja interpelacji i zapytań utraciła swe pierwotne znaczenie. Zob. m.in. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym...*, s. 213 i nast.

96 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 175.

97 Zob. m.in. L. Garlicki, *Interpelacje i zapytania w Parlamencie Federalnym RFN*, „Przegląd Zachodni” 1976, nr 5–6, s. 53–80; J. Osiński, *Interpelacje i zapytania w norweskim Stortingu*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 4, s. 89–96; S. Sagan, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989, s. 101 i nast.

98 Por. J. Stembrowicz, *Kontrola parlamentu...*, s. 53 i nast.

99 Por. K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2002, s. 294 i nast.

udzielanie na nie odpowiedzi, upowszechnia się w praktyce parlamentarnej także innych państw. Doskonałym tego przykładem może być tzw. godzina pytań (*Fragestunde*) w niemieckim Bundestagu¹⁰⁰, wykorzystywana tradycyjnie głównie przez posłów reprezentujących ugrupowania opozycji parlamentarnej.

W polskiej tradycji parlamentarnej bardzo długo, bo poczynając od okresu dwudziestolecia międzywojennego, miała zastosowanie jedynie instytucja interpelacji. Dopiero w 1972 r. do regulaminu Sejmu wprowadzono także procedurę zapytań poselskich, ale w okresie PRL obie te procedury parlamentarne nie były często i we właściwy sposób wykorzystywane¹⁰¹. Ich widoczne ożywienie nastąpiło dopiero po zmianach ustrojowych z 1989 r., na co znaczący wpływ miało też ukształtowanie się opozycji politycznej w parlamencie. Warto jednak przy tym zwrócić uwagę, że aż do 1997 r. adresatami interpelacji i zapytań poselskich byli nie tylko członkowie rządu, ale również Prezes NIK oraz Prezes NBP.

Z treści obowiązującej Konstytucji RP wynika już jednoznacznie, że wszystkie procedury interpelacyjne (interpelacje, zapytania, pytania w sprawach bieżących), stanowią jedną z form parlamentarnej kontroli działalności wyłącznie poszczególnych członków rządu. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 115 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, który stanowi w tej kwestii, że Prezes Rady Ministrów oraz pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi: 1) na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni, 2) w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu. Szczegółowa regulacja trybu rozpatrywania interpelacji, zapytań i pytań w sprawach bieżących zawarta została natomiast w treści regulaminu sejmowego.

Przepis art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu stanowi, że interpelacje składane są na piśmie w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa. W treści każdej zgłoszonej interpelacji powinno znaleźć się krótkie przedstawienie stanu faktycznego, będącego jej przedmiotem, oraz wynikające stąd szczegółowe pytania do interpelowanego. Odpowiedź na interpelację musi być udzielona także w formie pisemnej, z tym że nie może to nastąpić później niż w ciągu 21 dni od dnia otrzymania interpelacji. W przypadku nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub w razie uznania otrzymanej odpowiedzi na interpelację za niezadowalającą, interpelant ma zagwarantowaną możliwość zwrócenia się do Marszałka Sejmu o zażądanie przez niego dodatkowych wyjaśnień od interpelowanego, a także o umieszczenie zgłoszonej interpelacji na porządku dziennym posiedzenia Sejmu w celu przeprowadzenia debaty plenarnej w tej sprawie. Dotychczasowa praktyka dowodzi jednak, że opozycja parlamentarna w Sejmie nie korzysta z możliwości inicjowania takich debat w nawiązaniu do zgłasza-

100 Por. C. Werner, *Das Dilemma parlamentarischer Opposition...*, s. 194 i nast.

101 Zob. L. Garlicki, J. Mordwilko, *Interpelacje i zapytania w Sejmie PRL*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 11, s. 47 i nast.

nych przez nią interpelacji. Same interpelacje, jako środki poselskiej kontroli działalności organów egzekutywy, cieszą się jednak nieprzerwanie od kilku kadencji bardzo dużym powodzeniem, przede wszystkim w kręgach posłów reprezentujących kluby oraz koła opozycyjne¹⁰², o czym przekonują zwłaszcza dane z praktyki parlamentarnej II i III kadencji Sejmu.

W okresie II kadencji Sejmu na ogólną liczbę 2616 zgłoszonych interpelacji poselskich, posłowie należący do ugrupowań opozycji parlamentarnej byli autorami 1792 interpelacji¹⁰³. Prawie trzykrotnie więcej interpelacji, aniżeli w ciągu poprzednich czterech lat, bo aż 7143, zgłoszono podczas III kadencji Sejmu, z czego 4956 interpelacji było wynikiem inicjatywy posłów opozycji. W trakcie III kadencji parlamentu szczególną aktywnością wykazali się posłowie opozycyjnego klubu SLD, którzy byli inicjatorami 4597 interpelacji (w tym samym okresie posłowie PSL, drugiego pod względem liczby członków klubu opozycyjnego, zgłosili tylko 250 interpelacji)¹⁰⁴. Również w okresie poprzedniej kadencji Sejmu zaznaczyła się zdecydowana przewaga interpelacji zgłaszanych przez posłów reprezentujących poszczególne kluby i koła opozycji parlamentarnej¹⁰⁵.

Zapytania poselskie tym głównie różnią się od interpelacji, że są zgłaszane przez posłów wyłącznie w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych, realizowanych przez wszystkie organy administracji rządowej (art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu). W odniesieniu do przewidywanej w regulaminie procedury zgłaszania zapytań poselskich, wymagana jest także forma pisemna, zaś odpowiedź musi być udzielona przez adresata na piśmie w ciągu 21 dni. Nad treścią zapytania nie może być jednak przeprowadzana debata na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W praktyce liczba zapytań poselskich jest znacznie mniejsza od liczby zgłaszanych interpelacji, ale tu również przeważają bardzo wyraźnie inicjatywy posłów opozycyjnych. Można się o tym łatwo przekonać na podstawie analizy praktyki parlamentarnej w okresie trzech minionych kadencji parlamentu. W trakcie II kadencji Sejmu, na zgłoszone wówczas ogółem 672 zapytania poselskie, 592 zapytania pochodziły od posłów opozycji politycznej w Sejmie¹⁰⁶. Podczas III kadencji Sejmu zaznaczył się przede wszystkim ponad sześciokrotny wzrost liczby zapytań, bowiem w tym okre-

102 Trudno wobec tego zgodzić się z konstatacją, dokonaną na tle obserwacji praktyki Sejmu w okresie jego I i II kadencji, że „instytucja interpelacji nie była formą kontroli sprawowaną wyłącznie ani nawet najczęściej przez opozycję. Na równi korzystali z niej posłowie koalicji” (Z. Szeliga, *Rada Ministrów...*, s. 220).

103 W gronie posłów opozycyjnych autorem rekordowej liczby 204 interpelacji był wówczas poseł Unii Wolności, Krzysztof Budnik. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja...*, s. 111 i nast.

104 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja...*, s. 135 i nast. Warto zwrócić uwagę, że absolutnym rekordzistą był wówczas poseł opozycyjnego klubu SLD Bogdan Lewandowski, który zgłosił w sumie aż 502 interpelacje.

105 W okresie IV kadencji zgłoszonych zostało łącznie 10 660 interpelacji, przy czym z kręgów opozycji pochodziło 7787 interpelacji. Najwięcej interpelacji zgłosiły dwie posłanki opozycji parlamentarnej: Maria Zbyrowska (Samobrona) – 630 i Anna Sobecka (LPR) – 511. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja...*, s. 142 i nast.

106 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja...*, s. 111 i nast.

sie zgłoszono ich aż 4289. Posłowie z ugrupowań opozycyjnych zainicjowali wtedy 2712 zapytania, z czego 2344 zapytania poselskie stanowiły wynik szczególnej aktywności posłów Klubu Parlamentarnego SLD¹⁰⁷. Podczas poprzedniej kadencji Sejmu liczba zapytań wzrosła nieznacznie w porównaniu do okresu III kadencji, bowiem zgłoszono w sumie 4386 zapytań poselskich. Także w trakcie tej kadencji uwidoczniła się większa aktywność posłów reprezentujących kluby i koła opozycji, od których pochodziły 2804 zapytania¹⁰⁸.

Ostatnią procedurą kontrolną, obok interpelacji i zapytań poselskich, ale w takim samym zakresie dostępną dla posłów opozycji parlamentarnej, są pytania w sprawach bieżących. Ta forma indywidualnej kontroli poselskiej wprowadzona została dopiero przez przepisy nowej ustawy zasadniczej z 1997 r., której art. 115 ust. 2 przewiduje, iż Prezes Rady Ministrów oraz pozostali członkowie rządu na każdym posiedzeniu Sejmu mają obowiązek udzielania odpowiedzi na wszystkie stawiane przez posłów pytania w sprawach bieżących. Pytania te są formułowane ustnie na posiedzeniu plenarnym Sejmu i wymagają udzielenia bezpośredniej odpowiedzi przez adresatów, którymi są szczególnie członkowie Rady Ministrów.

Wszelkie kwestie proceduralne, które związane są bezpośrednio ze stosowaniem instytucji pytań w sprawach bieżących, rozstrzygnięte zostały w przepisach regulaminowych. Z punktu widzenia formalnego statusu oraz roli opozycji parlamentarnej, szczególne znaczenie posiadał obowiązujący do niedawna przepis art. 197 ust. 3 regulaminu Sejmu, wprowadzony w drodze jego nowelizacji z 4 września 1997 r.¹⁰⁹ Przepis ten gwarantował posłom ze wszystkich zorganizowanych grup poselskich w Sejmie prawo „równego dostępu” do pytań w sprawach bieżących. W jego treści przyjęta więc została zasada, że: „Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, ustala dla każdego posiedzenia porządek formułowania pytań, kierując się aktualnością i szczególnym znaczeniem pytania, kolejnością zgłoszenia gotowości sformułowania pytania oraz tworzeniem szansy formułowania pytań przez członków klubów, kół poselskich i posłów niezrzeszonych, stosownie do wielkości tych grup”. Brzmienie tego przepisu uległo jednak istotnej zmianie w wyniku nowelizacji regulaminu Sejmu z 23 kwietnia 2003 r.¹¹⁰ Jest to aktualnie art. 196 ust. 3 regulaminu, przyjmujący w tym zakresie bardziej ogólną formułę, zgodnie z którą „Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, ustala dla każdego posiedzenia kolejność zadawania pytań”. W ramach obowiązującej regulacji nie przewiduje się więc już stosowania zasady „równości oraz sprawiedliwości” przy rozdziale zgłaszanych pytań w sprawach

107 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja...*, s. 135 i nast.

108 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja...*, s. 54 i nast.

109 M.P. Nr 58, poz. 558.

110 M.P. Nr 23, poz. 337.

bieżących między posłów reprezentujących poszczególne kluby i koła poselskie, co nie oznacza jednak, że zasada ta została odrzucona w praktyce parlamentarnej. Obserwacja praktyki w okresie dwóch ostatnich lat (czyli już po nowelizacji regulaminu Sejmu z 2003 r.) pozwala stwierdzić, że Prezydium Sejmu tak ustala kolejność formułowania pytań w sprawach bieżących, aby mogły być one zgłaszane bez przeszkód przez każdego posła, niezależnie od jego aktualnego członkostwa w określonym klubie lub kole poselskim.

Przepis art. 196 ust. 4 regulaminu Sejmu stanowi, że za każdym razem informacja o tym, które ze zgłoszonych pytań w sprawach bieżących zostają włączone do porządku dziennego określonego posiedzenia Sejmu, przekazywana jest posłom przez Prezydium Sejmu. Liczba tych pytań jest w praktyce ograniczona, gdyż ten punkt porządku dziennego posiedzenia Sejmu „obejmuje rozpatrzenie nie więcej niż 11 pytań” (art. 196 ust. 6 regulaminu). Podczas rozpatrywania pytań w sprawach bieżących odpowiedzi udzielają ministrowie, do których są kierowane pytania lub – w wyjątkowych sytuacjach – upoważnione przez nich osoby. Nad zgłoszonym pytaniem i udzieloną odpowiedzią nie przeprowadza się dyskusji, zaś prawo do postawienia pytania dodatkowego przysługuje wyłącznie posłowi zadającemu pytanie.

Można było przypuszczać, że ta właśnie forma kontroli działalności członków egzekutywy przez indywidualnych posłów okaże się najbardziej atrakcyjna dla wszystkich ugrupowań opozycji parlamentarnej. Nie potwierdza jednak tego dotychczasowa praktyka parlamentarna, bowiem liczba pytań w sprawach bieżących nie jest zbyt imponująca. Według oficjalnych informacji o działalności Sejmu, w trakcie III kadencji¹¹¹ posłowie zgłosili w sumie zaledwie 311 pytań w sprawach bieżących, gdy tymczasem w tym samym okresie zgłoszono w Sejmie 7143 interpelacje oraz 4289 zapytań poselskich. Posłowie reprezentujący wszystkie kluby oraz koła opozycji parlamentarnej zgłosili wówczas 166 takich pytań (w tym posłowie SLD – 105), posłowie niezrzeszeni – 15, posłowie koalicji rządowej – 130 (AWS – 79, UW – 51)¹¹². Bez wątpienia, aktywność posłów w tym zakresie wzrosła wyraźnie dopiero podczas poprzedniej kadencji parlamentu, z tym że tendencja ta nie uwidoczniła się jeszcze przez pierwszych kilkanaście miesięcy po inauguracji tej kadencji w październiku 2001 r. Do końca 2002 r. odnotowanych zostało tylko 97 pytań w sprawach bieżących, gdy tymczasem przez kolejnych dwanaście miesięcy 2003 r. było ich już 186. W ciągu całej IV kadencji Sejmu posłowie zgłosili 710 takich pytań, a więc ponad dwukrotnie więcej niż w latach 1997–2001. W większości były to pytania formułowane przez przedstawicieli opozycji parlamentarnej, bowiem na ogólną liczbę 710 pytań w sprawach bieżących, posłowie z klubów i kół opozycyjnych przygotowali 574 pytania, co stanowiło łącznie ok. 71% wszystkich

inicjatyw poselskich w tym zakresie¹¹³. Nietrudno jednak przy tym zauważyć, że pytania w sprawach bieżących, które są niewątpliwie „politycznie atrakcyjne”¹¹⁴ głównie dla opozycji sejmowej, wykorzystywane są nadal w zdecydowanie mniejszym stopniu, aniżeli interpelacje i zapytania poselskie, do sprawowania parlamentarnej kontroli organów władzy wykonawczej.

6. Rola opozycji w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów (wotum nieufności) oraz odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów

Wszystkie zaprezentowane przeze mnie do tej pory prawne i faktyczne możliwości udziału opozycji w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu obejmują te formy kontroli działalności rządu, które mieszczą się w wąskim rozumieniu instytucji kontroli parlamentarnej. Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o te działania kontrolne parlamentu, które zmierzają do uzyskania wszelkich informacji o działalności rządu i poszczególnych jego członków oraz mają na celu dokonywanie ocen oraz formułowanie określonych sugestii pod adresem egzekutywy¹¹⁵. W ujęciu szerszym zaś kontrola parlamentarna obejmuje również, w przypadku jednoznacznie negatywnej oceny działalności rządu i ministrów, egzekwowanie odpowiedzialności tych podmiotów¹¹⁶. Przybiera ona zazwyczaj postać odpowiedzialności politycznej rządu oraz ministrów przed parlamentem, do której dochodzi z reguły w przypadku utraty przez organy egzekutywy zaufania ze strony większości parlamentarnej¹¹⁷. Może ona przejawiać się także w formie odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnych członków rządu, jeśli w związku z wykonywaniem powierzonych im funkcji naruszają oni przepisy konstytucji lub innych aktów ustawodawczych.

Zasada odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów przed Sejmem została sformułowana w art. 157 Konstytucji RP, który przewiduje w tym zakresie zarówno solidarny, jak też indywidualny charakter tej odpowiedzialności¹¹⁸. Oznacza to, że wszyscy członkowie rządu ponoszą kolegiąlną odpowiedzialność

113 Z grona posłów ówczesnej opozycji parlamentarnej najwięcej pytań w sprawach bieżących zgłosili Andrzej Lepper (Samoobrona) – 48 i Zygmunt Wrzodak (LPR) – 28. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja...*, s. 54 i nast.

114 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 261.

115 Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 146 i nast.

116 Por. m.in. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 168; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2004, s. 171 i nast.; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 36 i nast.

117 W doktrynie pod pojęciem odpowiedzialności politycznej rozumie się „ustaloną prawnie lub zwyczajowo zasadę, według której osoba piastująca urząd państwowy obowiązana jest ustąpić lub może zostać odwołana w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią kontrolę” (B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 402).

118 Zob. m.in. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 155 i nast.; W. Sokolewicz, *Artykuł 157, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. I, Warszawa 1999, s. 1 i nast.; Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 63 i nast.

111 Była to pierwsza kadencja Sejmu, w której wykorzystywano tę nową instytucję kontrolną.

112 Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja...*, s. 135 i nast.

ność przed Sejmem za całokształt działalności Rady Ministrów, natomiast poszczególni członkowie rządu odpowiadają przed Sejmem „za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów” (art. 157 ust. 2 ustawy zasadniczej). Tak skonstruowany model odpowiedzialności politycznej egzekutywy przed parlamentem jest charakterystyczny dla większości współczesnych systemów rządów parlamentarnych, ale z wyjątkiem systemu kanclerskiego, gdzie nie ma zastosowania zasada indywidualnej odpowiedzialności ministrów przed organem władzy ustawodawczej¹¹⁹.

Zasadniczą formą odpowiedzialności politycznej rządu oraz ministrów przed parlamentem jest możliwość uchwalenia pod ich adresem wotum nieufności. Uchwalenie przez parlament wotum nieufności, wyrażającego brak zaufania dla rządu lub poszczególnych ministrów bądź też negatywną ocenę ich działalności, powoduje najczęściej dymisję rządu lub określonego ministra. Takie konsekwencje wynikają przede wszystkim przy uchwalaniu przez parlament „zwykłego” wotum nieufności, mającego zastosowanie w wielu państwach z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów¹²⁰. W przypadku tzw. konstruktywnego wotum nieufności do obalenia przez parlament urzędującego gabinetu konieczny jest już jednak jednoczesny wybór nowego szefa rządu, co przewidują m.in. ustawy zasadnicze RFN i Hiszpanii¹²¹. Znana jest również taka konstrukcja ustrojowa, które umożliwia głowie państwa, po uchwaleniu przez parlament wotum nieufności dla rządu, odmowę przyjęcia dymisji gabinetu oraz jednoczesne rozwiązanie parlamentu¹²². Taki wariant przewidywała też Mała konstytucja z 1992 r., która dopuszczała możliwość rozwiązania parlamentu przez Prezydenta RP w przypadku wyrażenia przez Sejm wotum nieufności Radzie Ministrów. Na podkreślenie zasługuje przy tym fakt, że praktycznie w każdym systemie rządów parlamentarnych, wystąpienie do parlamentu z wnioskiem o uchwalenie rządowi wotum nieufności należy do tych środków pokontrolnych, które są od dawna szczególnie chętnie wykorzystywane przez opozycję parlamentarną¹²³.

Konstytucja RP z 1997 r. dopuszcza możliwość zastosowania wobec Rady Ministrów w pełnym składzie jedynie konstruktywnego wotum nieufności, którego

119 W systemie kanclerskim Niemiec ministrowie ponoszą odpowiedzialność wyłącznie przed kanclerzem, który z kolei odpowiada przed Bundestagiem za działalność całego rządu oraz poszczególnych członków gabinetu. Por. M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Konstytucyjne systemy rządów*, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997, s. 127 i nast.

120 Zob. szerzej W. Sokolewicz, *Artykuł 158*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. I, Warszawa 1999, s. 1 i nast.

121 Tamże, s. 3 i nast.

122 Przewiduje je m.in. konstytucja rosyjska z 1993 r. Zob. E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005, s. 71.

123 Wyjątkiem są skandynawskie systemy parlamentarne, gdzie „opozycja nader rzadko sięga po spektakularne efekty w postaci obalenia gabinetów czy też uchwalania wotum nieufności, a nawet – powodowania dymisji członków rządu” (M. Grzybowski, *Państwa nordyckie*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 146).

zasadniczą cechą jest równoczesne wyrażenie braku zaufania dla urzędującego gabinetu oraz dokonanie wyboru nowego premiera¹²⁴. Wynika to jednoznacznie z przepisu art. 158 ust. 1, który stanowi, że: „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”. Taka formuła wotum nieufności (wzorowana na rozwiązaniu przyjętym w ustawie zasadniczej RFN z 1949 r.) zastosowana została bez wątpliwości głównie w tym celu, aby zapobiec ewentualnym kryzysom rządowym oraz konieczności poszukiwania całkowicie nowej większości parlamentarnej¹²⁵. Uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności będzie bowiem prowadzić w każdym wypadku do powstania nowej Rady Ministrów, bez obawy, że nastąpi jedynie dymisja funkcjonującego dotychczas gabinetu.

Wniosek o wyrażenie wotum nieufności dla Rady Ministrów może być złożony przez co najmniej 46 posłów, a więc szans na wystąpienie z takim wnioskiem pozbawione są drobne grupy opozycyjne, które chciałyby w ten sposób osiągnąć jedynie doraźne cele polityczne¹²⁶. Jego przyjęcie jest możliwe tylko większością ustawowej liczby posłów (art. 158 ust. 1 ustawy zasadniczej), czyli „za” musi opowiedzieć się minimum 231 posłów. Jest to niewątpliwie bardzo wysoki próg głosów, niedający w zasadzie najmniejszych szans na przegłosowanie wniosku o wotum nieufności, zgłoszonego przez ugrupowania opozycji parlamentarnej. Nie należy jednak przy tym zapominać, że mechanizm konstruktywnego wotum nieufności eliminuje w konsekwencji „koalicje negatywne”, czyli doraźne większości w parlamencie, które są zdolne jedynie do obalenia istniejącego gabinetu, ale nie byłyby w stanie porozumieć się w sprawie utworzenia koalicji rządowej i wyłonienia nowego rządu¹²⁷.

Jeżeli wniosek złożony w trybie art. 158 ust. 1 Konstytucji RP uzyska poparcie Sejmu wymaganą większością głosów, to wówczas Prezes Rady Ministrów ma obowiązek złożenia dymisji całego rządu, Prezydent RP zaś zobowiązany jest przyjąć tę dymisję, powołując jednocześnie nowego premiera wyłonionego przez Sejm w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Odrzucenie wniosku o wyrażenie wotum nieufności rządowi nie rodzi natomiast żadnych skutków prawnych, ale posiada niewątpliwie określoną wymowę polityczną, gdyż z jednej strony oznacza *de facto* sukces Prezesa Rady Ministrów i kierowanego przez niego rządu¹²⁸, z dru-

124 Por. m.in. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 162. Zob. też S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 9 i nast.

125 Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 213.

126 Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 158...*, s. 32.

127 Por. R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998, s. 70.

128 Nie ulega jednak wątpliwości, że „rozmiar tego sukcesu musi być mierzony wynikiem głosowania sejmowego, a zwłaszcza liczbą głosów przeciwnych wnioskowi” (L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 166).

giej zaś – stanowi porażkę inicjatorów tego wniosku, czyli opozycji politycznej w Sejmie. Należałoby przy tym zwrócić uwagę na niekorzystne dla ugrupowań opozycji parlamentarnej rozwiązanie, które przewiduje art. 158 ust. 2 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że w razie odrzucenia przez Sejm opozycyjnego wniosku o uchwalenie wotum nieufności dla Rady Ministrów, powtórny wniosek w tej sprawie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek o wyrażenie wotum nieufności dla rządu mógłby być jednak zgłoszony przed upływem tego terminu, ale tylko wtedy, gdyby z takim wnioskiem wystąpiło co najmniej 115 posłów. Wydaje się, że przyjęcie w obecnej ustawie zasadniczej takiego rozwiązania miało z jednej strony zapewnić ochronę rządu przed zbyt częstymi próbami obalenia go nawet przez niewielkie kluby opozycji parlamentarnej w Sejmie, z drugiej zaś – umożliwić opozycji parlamentarnej podjęcie takiej próby jedynie w przypadku zagwarantowania poparcia opozycyjnego wniosku o przyjęcie wotum nieufności dla Rady Ministrów przez co najmniej ¼ składu Sejmu.

Niezależnie od konstruktywnego wotum nieufności dla całego gabinetu, Konstytucja RP przewiduje także (art. 159 ust. 1) indywidualną odpowiedzialność polityczną poszczególnych członków Rady Ministrów w formie zwykłego wotum nieufności. Ta konstrukcja politycznej odpowiedzialności ministrów spotyka się zarówno z krytyką, jak też z pozytywnymi ocenami doktryny. Krytycy tego rozwiązania wskazują przede wszystkim, że osłabia ona zależność ministrów od premiera, ułatwia działania opozycji politycznej w parlamencie oraz stwarza możliwość „wyłuskiwania” ze składu gabinetu poszczególnych członków rządu i tym samym obchodzenia konsekwencji konstruktywnego wotum nieufności¹²⁹. Jego zwolennicy zwracają z kolei uwagę na fakt, że w polskim modelu parlamentarizmu zracjonalizowanego ta forma odpowiedzialności ministrów przed Sejmem może stanowić przeciwwagę wobec znaczącego umacniania roli premiera i w ten sposób gwarantować ochronę praw parlamentu w jego stosunkach z egzekutywą. Zarazem podkreślają oni, że dopóki w Sejmie utrzymuje się silna i stabilna większość wspierająca działalność rządu, to wnioski o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym członkom Rady Ministrów nie mają w zasadzie szansy powodzenia, a więc nie powinny destabilizować normalnego funkcjonowania gabinetu¹³⁰.

Zagwarantowane w treści art. 159 ust. 1 Konstytucji RP prawo występowania z wnioskami o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym ministrom, może być wykorzystywane przez ugrupowania opozycyjne w Sejmie na podobnych zasadach, jakie zostały przyjęte w stosunku do wniosków o uchwalenie konstruktywnego

wotum nieufności. Wprowadzono tu jednakże pewne utrudnienie, zmierzające zapewne do ograniczenia wniosków opozycyjnych mających nikłe szanse powodzenia, bowiem do zgłoszenia wniosku o indywidualne wotum nieufności wymagane jest poparcie go przez minimum 69 posłów. W dodatku, zgodnie z art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu, wnioski o uchwalenie wotum nieufności dla konkretnych ministrów mogą być poddane pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu dopiero po ich zaopiniowaniu przez właściwe komisje sejmowe. Wotum nieufności każdemu członkowi Rady Ministrów¹³¹ może być uchwalone, podobnie jak rządowi w pełnym składzie, tylko większością ustawowej liczby posłów. Uchwalenie przez Sejm wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi nakłada na Prezydenta RP obowiązek niezwłocznego odwołania go ze składu Rady Ministrów (art. 159 ust. 2 Konstytucji RP).

Obserwacja praktyki parlamentarnej Sejmu III Rzeczypospolitej pozwala na stwierdzenie, że opozycja sejmowa stosunkowo często zgłaszała wnioski o wyrażenie wotum nieufności, ale odnosiły się one z reguły tylko do poszczególnych członków Rady Ministrów. Jednak pod rządami Małej konstytucji z 1992 r. dwukrotnie doszło do skutecznego zastosowania wotum nieufności wobec rządu w pełnym składzie. W maju 1993 r. Sejm uchwalił wotum nieufności rządowi H. Suchockiej, co w konsekwencji skłoniło zresztą Prezydenta RP do rozwiązania parlamentu, zaś w marcu 1995 r. wykorzystana została instytucja konstruktywnego wotum nieufności do „bezbolesnej operacji” (przeprowadzonej w ramach tej samej koalicji rządowej) zamiany rządu W. Pawłaka na gabinet J. Oleksego. Ewenementem w praktyce parlamentarnej polskiego Sejmu po 1989 r. było natomiast zgłoszenie w sierpniu 1997 r. przez grupę posłów PSL, czyli ugrupowania tworzącego wówczas wspólną koalicję rządową z SLD, wniosku o wyrażenie wotum nieufności gabinetowi W. Cimoszewicza (a tym samym zasiadającym w składzie tego rządu ministrom PSL), a następnie podczas głosowania w Sejmie wstrzymanie się przez nich od głosu¹³².

Warto podkreślić, że aktywność klubów opozycji parlamentarnej w zakresie występowania z wnioskami poselskimi o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym członkom rządu stała się bardziej widoczna po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. Można jednak odnieść wrażenie, iż ugrupowania opozycyjne występują z reguły z tymi wnioskami w przeświadczeniu, że i tak nie uzyskają dla nich wystarczającego poparcia ze strony większości deputowanych. Mimo wszystko, zamierzają one chociażby w ten sposób doprowadzić do krytycznej debaty na forum parlamentu nad polityką rządu. Potwierdza to zresztą

129 Por. m.in. R. Mojak, *Status ustrojowy...*, s. 72.

130 Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 167 i nast.; M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998, s. 36.

131 Indywidualne wotum nieufności może być wyrażone zarówno ministrom resortowym, jak też ministrom „bez teki” oraz wicepremierom. Nie obejmuje ono jedynie premiera, bowiem uchwalenie takiego wotum nieufności Prezesowi Rady Ministrów oznaczałoby upadek całego rządu.

132 Wówczas PSL „zyskało opinię niewiarygodnego partnera starającego się godzić profity z uczestnictwem w rządzie ze swobodą postronnego obserwatora i krytycznego recenzenta jego prac” (W. Sokolewicz, *Artykuł 158...*, s. 35).

dotychczasowa praktyka ustrojowa, gdyż w latach 1997–2005 żaden ze zgłoszonych przez opozycję wniosków o wyrażenie wotum nieufności jednemu z członków urzędującego gabinetu, nie uzyskał w Sejmie wymaganej przez Konstytucję RP większości głosów. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że w tym samym okresie nie został zgłoszony ani jeden wniosek o wyrażenie wotum nieufności dla całej Rady Ministrów. Wobec tego można chyba przyjąć, że konstruktywne wotum nieufności stało się wówczas instytucją wyraźnie sprzyjającą dwóm kolejnym gabinetom mniejszościowym: 1) rządowi J. Buzka, który od chwili rozpadu koalicji AWS–UW w połowie 2000 r. utrzymał się do końca III kadencji parlamentu, 2) rządowi L. Millera, któremu wyjście PSL z koalicji rządowej w marcu 2003 r. nie przeszkodziło wcale w miarę normalnym funkcjonowaniu jeszcze przez ponad rok. Okazało się bowiem, że mocno podzielona opozycja nie zdołała w obu przypadkach uformować w Sejmie takiej pozytywnej większości, która byłaby w stanie wyłonić premiera i nowy gabinet poprzez zastosowanie konstruktywnego wotum nieufności¹³³.

Podczas III kadencji Sejmu ugrupowania opozycyjne zgłosiły 10 wniosków o przyjęcie wotum nieufności wobec określonych członków Rady Ministrów, z czego jednak 2 wnioski zdezaktualizowały się w wyniku wcześniejszego odwołania ministrów z zajmowanych dotąd stanowisk, zaś 8 wniosków zostało przez Sejm odrzuconych. Opozycja była wówczas bliska osiągnięciu sukcesu jedynie w czasie głosowania wniosku o wotum nieufności dla ministra skarbu E. Wąsacza¹³⁴ w dniu 22 stycznia 2000 r., kiedy za tym wnioskiem opowiedziało się w sumie 229 posłów (do jego przyjęcia zabrakło więc tylko 2 głosów)¹³⁵. W trakcie poprzedniej kadencji parlamentu doszło do rozpatrzenia 18 wniosków o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym członkom Rady Ministrów, ale także tym razem żaden z nich nie znalazł dostatecznego poparcia Sejmu. Należałoby tu jednak zwrócić uwagę na fakt, że zdecydowana większość tych wniosków opozycji parlamentarnej została odrzucona przez ugrupowania i posłów wspierających politykę rządu z poważnymi trudnościami¹³⁶.

Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie rządu ponoszą nie tylko odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, bowiem podlegają oni również odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu „za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem” (art. 156 ust. 1 Konstytucji RP). Nie ulega wątpliwości, że opozycja może

133 Por. interesujące uwagi o statusie mniejszościowego gabinetu w opracowaniu S. Pawłowski, *Upadek rządu mniejszościowego – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 55 i nast.

134 Szczególną osobliwością tego wniosku było to, że został on złożony przez grupę posłów AWS przeciwko własnemu ministrowi w rządzie J. Buzka.

135 Zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 168.

136 Może na to wskazywać m.in. głosowanie z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie ministra skarbu Z. Kaniewskiego: za – 226 głosów, przeciw – 188.

przejawiać swoją aktywność i w tym zakresie, poprzez występowanie z wnioskami o uruchomienie odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów. O pociągnięciu członka rządu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu rozstrzyga bowiem Sejm, zaś wniosek w tej sprawie może być złożony jedynie przez Prezydenta RP lub grupę co najmniej 115 posłów¹³⁷. Przyznanie tego prawa określonej grupie posłów umożliwia więc zgłoszenie wniosku o pociągnięcie premiera lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej również dużemu klubowi opozycjnemu bądź też minimum 115 posłom reprezentującym różne ugrupowania opozycji politycznej w Sejmie. Zgłoszone wnioski podlegają rozpatrzeniu (z udziałem przedstawicieli opozycji) przez sejmową Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Następnie Komisja ta przedstawia Sejmowi sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub umorzenie postępowania w sprawie. Dla podjęcia przez Sejm uchwały o postawieniu członka rządu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, konieczne jest uzyskanie 3/5 ustawowej liczby posłów. Oznacza to, że za wnioskiem musigłosować zawsze przynajmniej 276 posłów, co sprowadza do minimum realne możliwości postawienia członka rządu przed Trybunałem Stanu¹³⁸. Ta forma odpowiedzialności nie miała zresztą do tej pory szerszego zastosowania, obejmując w praktyce głównie te osoby, które z różnych powodów już wcześniej odeszły ze składu Rady Ministrów¹³⁹. Stąd też decydujące znaczenie posiada odpowiedzialność polityczna członków egzekutywy przed parlamentem, w egzekwowaniu której zdecydowanie większą rolę, niż przy odpowiedzialności konstytucyjnej, mogą spełniać również ugrupowania opozycji parlamentarnej.

137 Przewiduje to wyraźnie przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U z 2001 r. Nr 125, poz. 1372).

138 Por. Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, s. 90.

139 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 300.

ZAKOŃCZENIE

Zasadniczym celem tego opracowania była prezentacja statusu prawnoustrojowego oraz przejawiających się w praktyce parlamentarnej różnych form aktywności zorganizowanej opozycji politycznej w Sejmie. Przeprowadzona w jego ramach analiza tej problematyki pozwala na dokonanie oceny zarówno formalnych możliwości podejmowania określonych działań przez ugrupowania opozycyjne w izbie poselskiej, jak też faktycznej roli opozycji parlamentarnej w realizacji podstawowych funkcji parlamentu. Dlatego też w tym miejscu uzasadnione byłoby poczynienie pewnych konstatacji natury ogólnej, nawiązujących jednak do wcześniejszych ustaleń o bardziej szczegółowym charakterze.

1. Istnienie w państwie legalnej opozycji politycznej należałoby niewątpliwie zaliczyć do jednej z głównych cech demokratycznego systemu rządów, gdyż tylko w ramach takiego modelu ustrojowego zagwarantowane są realne możliwości rywalizacji między partiami politycznymi o zróżnicowanych programach społeczno-politycznych. Opozycję polityczną tworzą wówczas te ugrupowania polityczne, które nie biorą udziału w sprawowaniu rządów, lecz zajmują krytyczną postawę wobec rządu i realizowanej przez niego polityki oraz dążą do przejęcia władzy w państwie. Wykorzystują one w tym celu zarówno zagwarantowane przez konstytucję i ustawy, jak też inne, ale mieszczące się w ramach obowiązującego prawa, formy rywalizacji politycznej, z zamiarem dokonania określonych reform ustrojowych lub zmiany istniejącego systemu politycznego i społeczno-gospodarczego.

Te zasadnicze cechy, które charakteryzują formy i cele działania różnych postaci opozycji politycznej, można odnieść także do opozycji parlamentarnej. Jej zasadniczym wyróżnikiem jest jednak to, że kształtuje się ona zawsze oraz funkcjonuje w strukturach organizacyjnych najwyższego organu przedstawicielskiego, a tym samym ma zagwarantowaną możliwość długotrwałego i bezpośredniego uczestnictwa w procesie rządzenia, przede wszystkim przez wywieranie określonego wpływu na realizację polityki rządu i tworzących ten gabinet partii politycznych. Opozycję parlamentarną tworzą więc ugrupowania polityczne reprezentowane w parlamencie, ale znajdujące się w danym momencie poza rządzącą koalicją i wobec tego nieuczestniczące w kształtowaniu składu egzekutywy. Deklarują one wtedy jednoznacznie swój sprzeciw wobec polityki realizowanej przez gabinet oraz głosują z reguły przeciwko wszelkim projektom rządowym. Biorąc pod uwagę wszystkie te elementy, przyjąłem, że pod pojęciem opozycji parlamentarnej należy rozumieć ukształtowane w parlamencie frakcje parlamentarne, będące w jego ramach repre-

zentacją określonych partii politycznych, które nie biorąc udziału w składzie rządzącej koalicji i zajmując krytyczną postawę wobec programu oraz polityki rządu, prezentują własną alternatywę programową i starają się wykorzystywać zagwarantowane konstytucyjnie oraz ustawowo reguły postępowania w celu doprowadzenia do obalenia istniejącego rządu i przejęcia władzy w państwie.

Legitymizacja opozycji parlamentarnej w demokratycznych systemach rządów nie wiąże się zwykle z jej prawną instytucjonalizacją. Najczęściej stosuje się bowiem jedynie polityczną (pośrednią) formę instytucjonalizacji, której istota sprowadza się głównie do wyprowadzania prawa do opozycji z podstawowych zasad ustroju politycznego. Specyficzną formą pośredniej instytucjonalizacji opozycji jest też zagwarantowanie praw mniejszości (np. w regulaminie parlamentu), wykorzystywanych w praktyce przez opozycję parlamentarną, będącą przecież *de facto* jedną z postaci mniejszości. Natomiast prawna (bezpośrednia) instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej, polegająca na określeniu jej roli w przepisach konstytucji lub innych aktów prawnych, nie znajduje dotychczas szerszego zastosowania.

2. Obowiązująca obecnie Konstytucja RP z 1997 r., podobnie jak ustawy zasadnicze prawie wszystkich państw współczesnych, nie dokonuje w swojej treści bezpośredniej (prawnej) instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej. Konstytucyjne podstawy działalności opozycji politycznej w parlamencie da się jednak wyprowadzić bez poważniejszych trudności z kilku podstawowych zasad ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej. Są to w szczególności zasady konstytuujące demokratyczny charakter państwa oraz sprawowanej w nim władzy, jak też gwarantujące pluralistyczną organizację społeczeństwa, a więc: zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada reprezentacji politycznej, zasada podziału i równowagi władz oraz zasada pluralizmu politycznego.

Z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika klauzula państwa demokratycznego, która może stanowić punkt wyjścia do sformułowania konstytucyjnego prawa do opozycji politycznej, wraz z prawem do opozycji w parlamencie. Przyjęcie formuły państwa demokratycznego oznacza, że państwo ma zapewnić wszystkim obywatelom RP udział w sprawowaniu władzy publicznej. Zaznacza się on już w wyborach do parlamentu, które mogą spowodować zmianę ekipy rządzącej, jeśli przyniosą one sukces dotychczasowej opozycji, dający jej prawo sformowania nowego rządu. Po wyborach zaś obywatele wpływają na podejmowanie istotnych decyzji głównie za pośrednictwem posłów i senatorów, którzy sprawują mandaty na podstawie legitymacji Narodu. Z istoty i charakteru zasady państwa demokratycznego wynika więc nie tylko związanie elit rządzących suwerenną wolą większości społeczeństwa, ale także konieczność uwzględnienia i poszanowania woli oraz fundamentalnych praw mniejszości.

Ze sformułowanej w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP zasady reprezentacji politycznej, która konstytuuje demokratyczny charakter władzy państwowej, wynika też istotny dla ugrupowań opozycji parlamentarnej wymóg stosowania demokratycznych procedur podczas wyborów parlamentarnych. Dzięki temu wyborcy mogą przesądzać ostatecznie nie tylko o składzie obu izb parlamentu, ale także o tym, które ugrupowania polityczne utworzą koalicję rządową, które zaś pozostaną w opozycji wobec tej większości. Z kolei, oparcie systemu reprezentacji na zasadzie szerokiego pluralizmu politycznego, gwarantującego nieskrępowaną rywalizację podczas wyborów między różnymi partiami oraz programami politycznymi, wpływa bez wątpienia na późniejszy układ sił politycznych w parlamencie i wzajemne relacje między większością a opozycją parlamentarną.

Dla opozycji parlamentarnej korzystne są również, wynikające z konstytucyjnej zasady podziału oraz równowagi władz, możliwości znaczącego wpływu legislatywy na organy władzy wykonawczej. Dotyczy to w głównej mierze wzajemnych relacji pomiędzy Sejmem a Radą Ministrów, gdyż daleko idące uprawnienia izby poselskiej wobec rządu stwarzają realną szansę aktywnego udziału sejmowych ugrupowań opozycyjnych w bieżącej realizacji tych funkcji parlamentu, które umożliwiają mu skuteczne oddziaływanie na organy egzekutywy. Udział ten zaznacza się więc zarówno na etapie tworzenia rządu, jak też podczas prac nad rządowymi projektami ustaw oraz w parlamentarnej kontroli działalności Rady Ministrów.

Z punktu widzenia statusu opozycji parlamentarnej decydujące znaczenie posiada zasada pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP), której istota sprowadza się w głównej mierze do zagwarantowania daleko idącej swobody w zakresie tworzenia oraz działalności partii politycznych. Nie ulega wątpliwości, że zasada ta, zwłaszcza w powiązaniu z przyjętą w art. 2 ustawy zasadniczej klauzulą państwa demokratycznego, stanowi podstawową przesłankę umożliwiającą uznanie konstytucyjnego prawa do opozycji politycznej, włącznie z prawem tworzenia i funkcjonowania ugrupowań opozycyjnych w parlamencie. Z istoty i charakteru obu tych naczelných zasad konstytucyjnych wynika bowiem zarówno konieczność istnienia w systemie prawnoustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej zorganizowanej opozycji, jak też obowiązek respektowania w ramach tego systemu odrębności oraz zdolności do działania ugrupowań opozycji parlamentarnej.

3. Analiza praktyki ustrojowej po 1989 r. pozwala na stwierdzenie, że w zasadzie przez cały ten okres decydujący wpływ na układ sił politycznych w Sejmie pomiędzy większością rządową a opozycją parlamentarną posiadały dwa czynniki: dokonujące się przeobrażenia w systemie partyjnym oraz przyjęte i realizowane reguły systemu wyborczego. W warunkach utrzymującego się w Rzeczypospolitej Polskiej rozbicia wielopartyjnego wyłonienie rządu wymagało z reguły utworzenia większościowej koalicji przez co najmniej dwa ugrupowania polityczne reprezento-

wane w parlamencie. Wówczas te partie polityczne, które znalazły się poza koalicją rządową, tworzyły zróżnicowaną opozycję, bo złożoną z kilku rywalizujących także między sobą klubów i kół parlamentarnych. Z kolei, w wyborach parlamentarnych tylko raz (w 1989 r.) zastosowano system większościowy, którego główną zaletą jest to, że ułatwia on osiągnięcie większości w parlamencie gwarantującej utworzenie rządu i stabilność w jego funkcjonowaniu. Podczas wyborów w 1991 r. zastosowano system proporcjonalny, ale bez żadnych progów wyborczych, co spowodowało ogromne rozbicie polityczne Sejmu. Od wyborów parlamentarnych z 1993 r. stosowane są już określone klauzule zaporowe, wskutek czego zmniejszyła się znacznie liczba partii reprezentowanych w tej izbie parlamentu.

Do faktycznej instytucjonalizacji opozycji politycznej w Sejmie doszło już po wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r., a więc jeszcze przed przyjęciem w grudniowej rewizji ustawy zasadniczej ustrojowej gwarancji tworzenia parlamentarnych klubów opozycyjnych, którą stała się bez wątpienia konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego. W początkowym okresie III Rzeczypospolitej (do 1993 r.) nie zostały jednak wypracowane żadne szczególne reguły kształtujące wzajemne relacje pomiędzy ugrupowaniami rządzącymi i opozycyjnymi. Była to w głównej mierze konsekwencja daleko idącej fragmentaryzacji politycznej Sejmu, tworzenia gabinetów niemających poparcia ze strony większości sejmowej, braku wyraźnie wyodrębnionej i stabilnej opozycji parlamentarnej, zdecydowanej negacji polityki rządu przez ugrupowania niewchodzące w skład koalicji rządowej. Praktycznie dopiero od wyborów parlamentarnych z 1993 r. zaznaczył się w Sejmie wyraźny podział między rządzącą koalicją i opozycją parlamentarną, na co decydujący wpływ miało niewątpliwie wprowadzenie przy rozdziale mandatów poselskich systemu d'Hondta oraz wysokich progów wyborczych.

Taki układ polityczny, ze stabilną oraz funkcjonującą w długiej perspektywie czasowej (bo przez okres czterech lat) opozycją parlamentarną, utrzymywał się *de facto* przez trzy kolejne kadencje parlamentu. Nie oznacza to oczywiście, że przez cały ten okres przeciwwagę dla opozycji stanowiły większościowe koalicje rządowe, bowiem dwukrotnie, głównie wskutek nasilających się podziałów i sporów politycznych pomiędzy koalicjantami, doszło do rozpadu istniejących koalicji oraz uformowania się rządów mniejszościowych (rząd AWS w latach 2000–2001, rząd SLD–UP w latach 2003–2005). Warto przy tym zwrócić uwagę, że gabinet mniejszościowy (utworzony przez PiS) funkcjonował też przez kilka miesięcy po ostatnich wyborach parlamentarnych z 2005 r. Dotychczasowa praktyka parlamentarna wskazuje jednak, że opozycja polityczna w parlamencie ma zwykle znikome szanse na doprowadzenie do upadku rządu mniejszościowego, gdyż gabinet ten może z reguły liczyć również na poparcie ze strony posłów niezrzeszonych oraz części posłów reprezentujących funkcjonujące w Sejmie kluby i koła opozycji par-

lamentarnej. Funkcjonującym gabinetom mniejszościowym sprzyja ponadto instytucja konstruktywnego wotum nieufności, bowiem akceptacja opozycyjnego wniosku o wyrażenie takiego wotum nieufności musi być w każdym wypadku połączona z powołaniem przez Sejm zaproponowanego kandydata do objęcia funkcji Prezesa Rady Ministrów.

4. Istotnym uprawnieniem opozycji parlamentarnej jest możliwość tworzenia przez nią w Sejmie określonych struktur organizacyjnych, co ułatwia później udział posłów opozycyjnych w pracach izby i jej organów wewnętrznych. Zasadniczą formą organizowania się ugrupowań opozycyjnych w Sejmie są kluby i koła poselskie. Podstawę prawną ich wyodrębnienia wśród innych organizacji poselskich stanowią te przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz regulaminu Sejmu, które określają ogólne zasady tworzenia frakcji politycznych w parlamencie. Sprowadzają się one przede wszystkim do przyjęcia formuły o przynależności do klubów i kół „na zasadzie politycznej” oraz wskazania minimalnej liczby posłów jako warunku ukształtowania takich organizacji w tej izbie parlamentu. Zasady te znajdują praktyczne zastosowanie również podczas tworzenia i kształtowania składu osobowego poszczególnych klubów oraz kół opozycji parlamentarnej. W dotychczasowej praktyce ustrojowej po każdych wyborach parlamentarnych powstawało w Sejmie kilka klubów i kół opozycyjnych, ale ich liczba (wskutek podziałów i przetasowań w szeregach opozycji politycznej) zmieniała się zawsze w trakcie kadencji.

Należałoby podkreślić, że wynikające z obowiązujących regulacji prawnych możliwości tworzenia przez ugrupowania opozycyjne w Sejmie własnych organizacji poselskich posiada w sumie niemałe znaczenie dla całej zorganizowanej opozycji parlamentarnej. Przekonują o tym przepisy regulaminu sejmowego gwarantujące wszystkim klubom i kołom poselskim określone przywileje, których wykorzystywanie przez opozycję parlamentarną stwarza jej realne szanse oddziaływania zarówno na tok pracy Sejmu, jak również funkcjonowanie jego organów wewnętrznych. Posłowie zrzeszeni w klubach opozycyjnych mogą być przy tym zobligowani do określonej postawy podczas głosowań w parlamencie poprzez wprowadzenie dyscypliny klubowej, ale dla opozycji większe znaczenie ma jednak ewentualność sięgnięcia po tę instytucję przez ugrupowania koalicji rządowej. Z punktu widzenia celów i interesów opozycji parlamentarnej za szczególnie niekorzystne uznać należy bowiem częste korzystanie z dyscypliny klubowej przez te właśnie ugrupowania, bo wtedy zmniejszają się poważnie jej szanse na uniemożliwienie podjęcia przez większość sejmową niekorzystnego dla opozycji rozstrzygnięcia.

Biorąc pod uwagę szczególną rolę, jaką spełniają kluby poselskie w strukturze i pracach Sejmu RP, należałoby rozważyć możliwość ujęcia w treści ustawy zasadniczej przyjętych form organizowania się deputowanych w parlamencie. Wydaje

się, że konstytucjonalizacja klubów parlamentarnych w Sejmie mogłaby mieć miejsce albo w ramach ogólnej formuły, przewidującej jedynie istnienie tej formy zrzeszeń poselskich, bądź też w postaci szerszej regulacji zasad ich tworzenia i funkcjonowania. W pierwszym przypadku wystarczyłoby poszerzenie treści art. 112 Konstytucji RP, wyznaczającego zakres autonomii regulaminowej parlamentu, poprzez dodanie do wyliczenia materii normowanych w regulaminie Sejmu także „zasad tworzenia klubów poselskich”. Przy szerszej regulacji konstytucyjnej tej problematyki można byłoby z kolei wykorzystać jako wzór sposób określenia roli frakcji parlamentarnych w konstytucji portugalskiej. Wówczas w Konstytucji RP znalazłoby się też zapewne miejsce na zapisanie gwarancji istnienia w Sejmie klubów opozycyjnej mniejszości parlamentarnej.

Przeprowadzona analiza przepisów regulaminowych pozwala stwierdzić, że stwarzają one opozycji parlamentarnej znaczne możliwości aktywnego udziału w powoływaniu wszystkich organów wewnętrznych Sejmu. Uregulowania te zapewniają też określoną reprezentację opozycji w składzie poszczególnych organów kolegialnych tej izby parlamentu. Nie dotyczy to jednak Prezydium Sejmu, bowiem regulacje regulaminowe nie deklarują w tym wypadku gwarancji pluralistycznego charakteru tego organu wewnętrznego Sejmu RP. W praktyce parlamentarnej stosuje się jednak niepisana zasada, zgodnie z którą funkcje wicemarszałków są obsadzane przez posłów z kilku klubów poselskich, reprezentujących też kluby opozycji politycznej w Sejmie. Opozycja ma natomiast zagwarantowaną regulaminowo reprezentację w Konwencie Seniorów oraz w komisjach sejmowych. Należałoby tu podkreślić, że przy kształtowaniu składu osobowego wszystkich komisji sejmowych oraz ich prezydiów, przyjęła się pozaregulaminowa praktyka stosowania tzw. parytetów, czyli określania liczby miejsc, jaką mają otrzymać w składzie komisji poszczególne kluby poselskie. Praktyka ta zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż jej kontynuacja będzie gwarantować udział w pracach komisji przedstawicieli podstawowych struktur politycznego zorganizowania w Sejmie, a więc także klubów opozycji parlamentarnej.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że rozwiązania regulaminowe nie ograniczają się tylko do zapewnienia opozycji udziału w strukturach organizacyjnych Sejmu, bowiem stwarzają one także każdemu klubowi opozycjnemu szansę wywierania określonego wpływu na tok pracy Sejmu podczas jego posiedzeń plenarnych. Aktywność opozycji parlamentarnej przejawiać się tu może m.in. poprzez wpływ na ustalanie porządku dziennego obrad plenarnych izby, zgłaszanie wszelkiego rodzaju wniosków formalnych, udział posłów opozycyjnych w głosowaniach na forum parlamentu. W tym zakresie ugrupowania opozycyjne w Sejmie wykorzystują również coraz częściej, co uwidoczniło się zwłaszcza podczas poprzedniej kadencji parlamentu, zarówno dopuszczalne regulaminowo, jak też niekonwencjonalne środki obstrukcji parlamentarnej.

5. Rozwiązania prawne przyjęte w Konstytucji RP i regulaminie Sejmu umożliwiają opozycji wywieranie wpływu na kształtowanie ustawodawczych decyzji parlamentu, zarówno w odniesieniu do ustawodawstwa konstytucyjnego, jak też w procesie stanowienia ustaw zwykłych. Kluby opozycyjne w Sejmie, a także poszczególni posłowie opozycji sejmowej, mogą zaznaczyć swoją rolę praktycznie na wszystkich etapach procesu ustawodawczego, poczynając od wykonania inicjatywy ustawodawczej, a kończąc na udziale w głosowaniu na forum izby w sprawie odrzucenia weta prezydenckiego do uchwalonej ustawy. W przypadku inicjatywy ustawodawczej należałoby zwrócić uwagę, że opozycyjne przedłożenia projektów ustaw stanowią od dawna coraz większy odsetek w ogólnej liczbie inicjatyw poselskich. Nie można jednak przy tym nie dostrzegać faktu, że w dotychczasowej praktyce parlamentarnej opozycyjne projekty ustaw dominują też wyraźnie wśród projektów aktów ustawodawczych, które zostały odrzucone w całości już podczas pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Obserwacja praktyki pozwala na stwierdzenie, że aktywność opozycji parlamentarnej uwidacznia się za każdym razem szczególnie podczas prac nad projektami ustaw w komisjach sejmowych. Opozycja stosuje wówczas niejednokrotnie obstrukcję parlamentarną (zwłaszcza poprzez zgłaszanie niezliczonej liczby poprawek do projektów ustaw) oraz zgłasza zazwyczaj szereg wniosków mniejszości do końcowych sprawozdań przygotowywanych przez komisje. Posłowie reprezentujący kluby i koła opozycyjne przejawiają następnie znaczną aktywność w trakcie dyskusji plenarnych na posiedzeniach Sejmu w ramach drugiego czytania, gdzie mogą wypowiadać się krytycznie o projektach ustaw oraz zgłaszać liczne poprawki i wnioski, w tym wnioski o odrzucenie w całości zgłoszonych projektów aktów ustawodawczych. Z kolei podczas trzeciego czytania, ugrupowaniom opozycyjnym przysługuje prawo wykorzystywania instytucji sprzeciwu poselskiego, która ma na celu udaremnienie przyjęcia wniosku komisji sejmowej o uchwalenie projektu ustawy w całości, czyli bez odrębnego głosowania nad poprawkami zgłoszonymi m.in. przez posłów opozycji.

Podkreślając rolę opozycji w procesie tworzenia ustaw, nie można zapominać, że bierze ona udział na podobnych zasadach, jakie stosuje się w zwykłym trybie ustawodawczym, także w ramach szczególnych postępowań ustawodawczych, a więc przy dokonywaniu zmian w treści ustawy zasadniczej, podczas postępowania z pilnymi projektami ustaw, w pracach nad ustawą budżetową, w postępowaniu z projektami kodeksów oraz w pracach nad ustawami wykonującymi prawo Unii Europejskiej. Należy tu jeszcze dodać, że obowiązujące regulacje prawne gwarantują opozycji nie tylko wpływ na kształtowanie treści ustawodawstwa, ale też uczestnictwo w kontroli konstytucyjności ustaw, czego przykładem jest możliwość zgłoszenia przez duży klub opozycyjny (liczący co najmniej 50 posłów) wniosku

o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi.

6. Nie ulega wątpliwości, że dla określenia statusu i rzeczywistej roli opozycji politycznej w Sejmie poważne znaczenie ma również udział ugrupowań oraz posłów opozycyjnych w realizacji funkcji kontrolnej parlamentu. W tym zakresie opozycja posiada podstawy prawne do korzystania w praktyce ustrojowej z takich form i środków kontroli parlamentarnej w stosunku do egzekutywy, jak: 1) parlamentarne debaty nad programem działania rządu oraz uchwalanie mu wotum zaufania, 2) debata nad sprawozdaniem rządu z wykonania ustawy budżetowej oraz głosowanie w sprawie absolutorium, 3) żądanie bieżących informacji od członków rządu, 4) udział w procedurach kontrolnych komisji sejmowych, 5) działalność sejmowych komisji śledczych, 6) interpelacje i zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących, 7) pociągnięcie rządu lub poszczególnych ministrów do odpowiedzialności politycznej (wotum nieufności), 8) wnioski o uruchomienie odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów.

Przeprowadzona przeze mnie analiza praktyki parlamentarnej pozwala w tym wypadku na stwierdzenie, że opozycja sięga faktycznie po wszystkie dostępne dla niej formy oraz środki kontroli parlamentu nad organami egzekutywy, ale zakres ich wykorzystania jest faktycznie poważnie zróżnicowany. Przede wszystkim niewielkie są jeszcze doświadczenia opozycji w pracach sejmowych komisji śledczych, znikoma też była w sumie po 1989 r. liczba wniosków opozycji o pociągnięcie członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej. Zwiększyła się z kolei częstotliwość debat parlamentarnych nad programem działania rządu, ale kluby i koła opozycyjne nie są w stanie odrzucić w głosowaniach wniosków koalicji o udzielenie rządowi wotum zaufania. W ostatnich latach wzrosła też znacznie liczba opozycyjnych wniosków o wyrażenie wotum nieufności dla poszczególnych członków rządu, jednak przez trzy ostatnie kadencje parlamentu żaden z tych wniosków nie uzyskał poparcia wymaganą większością głosów poselskich.

W rzeczywistości, zdecydowanie najczęściej wykorzystywaną w praktyce przez opozycję formą parlamentarnej kontroli działalności rządu oraz ministrów są poselskie interpelacje, zapytania i pytania w sprawach bieżących. Posłowie opozycji wyróżniają się też szczególną aktywnością podczas udziału w procedurach kontrolnych stałych komisji sejmowych. Poza tym, na żądanie posłów opozycyjnych dochodzi bardzo często do przedstawiania bieżących informacji przez członków Rady Ministrów. Nie mniej istotne jest również to, że właśnie w tym zakresie widoczna jest największa efektywność działań kontrolnych podejmowanych przez wszystkie funkcjonujące w Sejmie ugrupowania opozycji parlamentarnej.

BIBLIOGRAFIA

- Ajnenkiel A.: *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975.
- Amirante C.: *Partie polityczne w konstytucji włoskiej (formalnej i materialnej): powstanie i kryzys niezbędnego składnika demokracji konstytucyjnej*, (w:) *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001.
- Antoszewski A.: *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, (w:) *Demokratyzacja III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2002.
- Antoszewski A.: *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, (w:) *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2002.
- Antoszewski A.: *Opozycja polityczna*, (w:) *Encyklopedia politologii*, T.3. *Partie i systemy partyjne*, pod red. A. Antoszewskiego, Kraków 1999.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.
- Arndt C.: *Fraktion und Abgeordnete*, (w:) *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. H. Schneidera, W. Zeha, Berlin 1989.
- Avril P., Gicquel J.: *Droit parlementaire*, Paris 1987.
- Balicki R.: *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.
- Balicki R.: *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
- Bałaban A.: *Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978.
- Bałaban A.: *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005.
- Bałuka J.: *Działalność koła posłów katolickich „Znak” w Sejmie PRL II kadencji (1957–1961)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.
- Banaszak B.: *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.* „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- Banaszak B.: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- Banaszak B.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Banaszak B.: *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Banaszak B.: *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5.
- Banaszak B.: *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
- Banaszak B., Preisner A.: *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993.
- Bąkiewicz M.: *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005 –)*, (w:) *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.
- Baran R.: *Impeachment a początki odpowiedzialności politycznej ministrów w Anglii*, Zesz. Naukowe UJ, Prace Prawnicze 1971, z. 51.
- Bień-Kacała A.: *Finanse publiczne*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002.
- Bożyk S.: *Kneset – parlament Izraela*, Warszawa 2002.
- Bożyk S.: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie*, (w:) *Silne państwo*, pod red. M. Szyszkowskiej, Białystok 1999.
- Bożyk S.: *Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych*, (w:) *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, pod red. A. Jamroza i S. Bożyka, Białystok 2006.
- Bożyk S.: *Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5.
- Bożyk S.: *Opozycja parlamentarna w Polsce*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998.
- Bożyk S.: *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005.
- Bożyk S.: *Parlament federalny Australii*, Warszawa 1999.
- Bożyk S.: *Rzeczpospolita Polska*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Bożyk S.: *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Izby drugie parlamentu*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Białystok 1996.
- Bożyk S.: *System konstytucyjny Australii*, Warszawa 2001.
- Bożyk S.: *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002.
- Bożyk S.: *Współczesne modele opozycji parlamentarnej a opozycja w Sejmie RP*, (w:) *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łąbęzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001.
- Buczkowski J.: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Burda A.: *Parliament of the Polish People's Republic*, Wrocław 1978.
- Burda A.: *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967.
- Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcieskiego, Warszawa 1997.
- Chmaj M.: *Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 IX 1989 – 14 XII 1990)*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Żmigrodzkiego, Lublin 1998.
- Chmaj M.: *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1996.
- Chmaj M.: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999.
- Chmaj M.: *Ustawa o partiach politycznych*, Kraków 1999.

- Chmaj M., Skrzydło W.: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002.
- Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M.: *Teoria partii politycznych*, Lublin 1997.
- Chruściak R.: *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
- Chruściak R.: *Wybory parlamentarne i prezydenckie*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1993.
- Chrzanowski D., Odrowąż-Sypniewski W.: *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Ciemniewski J.: *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005.
- Ciemniewski J.: *Podział władz w „małej konstytucji”*. (w:) *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Complak K.: *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.
- Constitution politica de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, Mexico 1992.
- Czajowski J.: *Kongres Generalny Meksykańskich Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2002.
- Czarny P.: *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
- Czarny P.: *Sejm i Senat*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2002.
- Czarny P., Naleziński B.: *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Czeszejko-Sochacki Z.: *Konfederacja Szwajcarska*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Czeszejko-Sochacki Z.: *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Czeszejko-Sochacki Z.: *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- Daalder H.: *The Netherlands: Opposition in a Segmented Society*, (w:) *Political Opposition in Western Democracies*, pod red. R.A. Dahla, New Haven 1966.
- Dahl R.A.: *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Dahl R.A.: *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven 1982.
- Dahl R.A.: *Patterns of Oppositions*, (w:) *Political Oppositions in Western Democracies*, pod red. R.A. Dahla, New Haven 1966.
- Dahl R.A.: *The American Oppositions: Affirmation and Denial*, (w:) *Political Opposition in Western Democracies*, pod red. R.A. Dahla, New Haven 1966.
- Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, pod red. H. Rota, Wrocław 1994.
- Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000.
- Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2002.

- Dictionnaire constitutionnel*, pod red. O. Duhamel i Y. Meny, Paris 1992.
- Dobrowolski M.: *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalanych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.
- Domagała M.: *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Konstytucyjne systemy rządów*, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997.
- Dudek A.: *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, Kraków 2004.
- Duverger M.: *Les parties politiques*, Paris 1951.
- Działocha K.: *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcieskiego, Warszawa 1997.
- Działocha K.: *Organa ustawodawcze w latach 1944–1952*, (w:) *Dzieje Sejmu polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997.
- Działocha K.: *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 1.
- Działocha K., Paweł S.: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986–1993)*. Wybór. Opracowanie. Piśmiennictwo, Warszawa 1996.
- Działocha K., Trzcieski J.: *Zagadnienia obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- Dzieje Sejmu polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997.
- Dziemidok B., Szmulik B.: *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996 – XI 1997)*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Żmigrodzkiego, Lublin 1998.
- Eckhardt K.: *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000.
- Ehrlich S.: *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1980.
- Ellwein T.: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1993.
- Friszke A.: *Koło postów „Znak” w Sejmie PRL 1957–1976*, Warszawa 2002.
- Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Żmigrodzkiego, Lublin 1998.
- Galster J.: *Zasada nienazwana jako kategoria konstytucji*, (w:) *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, pod red. K. Wójtowicza, Wrocław 1997.
- Garlicki L.: *Artykuł 95*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999.
- Garlicki L.: *Artykuł 110*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. II, Warszawa 2001.

- Garlicki L.: *Artykuł 119*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. II, Warszawa 2001.
- Garlicki L.: *Interpelacje i zapytania w Parlamencie Federalnym RFN*, „Przegląd Zachodni” 1976, nr 5–6.
- Garlicki L.: *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Garlicki L.: *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001.
- Garlicki L.: *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzecińskiego, Warszawa 1997.
- Garlicki L.: *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997.
- Garlicki L.: *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978.
- Garlicki L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Garlicki L.: *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, (w:) *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002.
- Garlicki L., Mordwilko J.: *Interpelacje i zapytania w Sejmie PRL*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 11.
- Gdulewicz E.: *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej*, Lublin 1990.
- Gebert S.: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zarys monografii*, Wrocław 1981.
- Gebethner S.: *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r.* (w:) *Kulisy finansowania polityki*, pod red. M. Waleckiego, Warszawa 2002.
- Gebethner S.: *Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu (listopad 1991–maj 1993)*, (w:) *Polska scena polityczna a wybory*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1993.
- Gebethner S.: *Partie i ich koalicje przed wyborami parlamentarnymi 1997 r.*, (w:) *Wybory '97. Partie i programy wyborcze*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1997.
- Gebethner S.: *Problemy finansowania partii politycznych a system wyborczy w Polsce w latach 90.*, (w:) *Historia, idee, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995.
- Gebethner S.: *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967.
- Gebethner S.: *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 roku*, (w:) *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000.

- Gebethner S.: *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej*, (w:) *Polska scena polityczna a wybory*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1993.
- Gebethner S.: *Stabilność i dynamika zmian w polskim elektoracie w latach 1991–1997*, (w:) *Wybory parlamentarne 1997. System partyjny, postawy polityczne, zachowania wyborcze*, pod red. R. Markowskiego, Warszawa 1999.
- Gebethner S.: *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja?* (w:) *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1995.
- Gebethner S.: *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Gebethner S.: *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Gebethner S.: *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo” 1989., z. 8.
- Georgica J.P.: *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa 1991.
- Giulj S.: *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris 1980.
- Głowacki A.: *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.
- Głuchowski J.: *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001.
- Grajewski K.: *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2002.
- Granat M.: *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1997 roku*, (w:) *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000.
- Granat M.: *Konstytucyjne zasady ustroju*, (w:) *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2002.
- Granat M.: *Partie polityczne w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001.
- Granat M.: *Publicznoprawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r.* „Państwo i Prawo” 1998, z. 5.
- Granat M.: *W sprawie podziału miejsc w komisji śledczej*, „Zeszyty Prawnicze” 2004, z. 3.
- Granat M.: *Zasada pluralizmu politycznego*, (w:) *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2002.
- Granat M., Gorgol A., Sobczak J.: *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Grzybowski K.: *Instytucjonalizacja partii politycznych*, Zesz. Naukowe UJ, Prace z Nauk Politycznych 1972, z. 3.
- Grzybowski M.: *Eduskunta. Parlament Finlandii*, Warszawa 2001.

- Grzybowski M.: *Koncepcje parlamentu i systemu parlamentarnego w dokumentach i wystąpieniach programowych polskich ugrupowań politycznych okresu okupacji i lat 1944–1947*, (w:) *Model polskiego parlamentu*, pod red. M. Grzybowskiego, Kraków 1996.
- Grzybowski M.: *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.
- Grzybowski M.: *Opozycja parlamentarna w państwach nordyckich*, (w:) *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001.
- Grzybowski M.: *Państwa nordyckie*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Grzybowski M.: *Parlament Kanady*, Warszawa 1994.
- Grzybowski M.: *Sejmowa komisja śledcza*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3.
- Grzybowski M.: *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.
- Grzybowski M.: *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Kraków 1988.
- Gulczyński M.: *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004.
- Gulczyński M.: *Zasada pluralizmu politycznego*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998.
- Gulczyński M.: *Zasada zwierzchnictwa narodu*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998.
- Gulczyński M., Zaradny R.: *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2000.
- Gwiżdż A.: *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządami nowej Konstytucji*, Gdańskie Studia Prawnicze 1998, T. III.
- Gwiżdż A.: *Organizacja i zasady funkcjonowania*, (w:) *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1975.
- Gwiżdż A.: *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, (w:) *Dzieje Sejmu polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997.
- Gwiżdż A.: *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972.
- Haman J.: *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003.
- Held D.: *Models of Democracy*, Cambridge 1996.
- Historia Sejmu polskiego*, pod red. A. Ajnenkiela, T. III, Warszawa 1989.
- Ionescu G., Madariaga de I.: *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, London 1968.
- Izby drugie parlamentu*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Białystok 1996.
- Jackiewicz Z.: *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3.
- Jagielski M.: *Stany Zjednoczone*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.

- Jamróz A.: *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
- Janicki L.: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1975.
- Janowski K.B.: *Legislacyjne konsekwencje obrad „okrągłego stołu”*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1.
- Jarosz Z.: *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 7.
- Jarosz Z.: *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.*, „Państwo i Prawo” 1991., z. 10.
- Jarosz Z.: *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997.
- Jarosz Z.: *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005.
- Jarosz Z.: *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 5.
- Jarosz Z.: *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969.
- Jarosz Z.: *Systemy wyborcze do Sejmu i Senatu w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, pod red. A. Sylwestrzaka, Olsztyn 2003.
- Jarosz Z., Zawadzki S.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987.
- Jaskiernia J.: *Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, „Państwo i Prawo” 1999., z. 7.
- Jaskiernia J.: *Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 10.
- Jaskiernia J.: *Zasada pluralizmu politycznego w projektach nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 11.
- Jaskiernia J.: *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Jednaka W.: *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004.
- Johann W.: *Legitymacja do występowania z wnioskami przed Trybunałem Konstytucyjnym*, (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Kampania wyborcza i wybory do Sejmu Ustawodawczego 19 stycznia 1947*, wybór i oprac. J. Wrona, Warszawa 1999.
- Karolczak J.M.: *Zasady i tryb głosowania*, (w:) *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001.
- Karolczak J.M., Sokolewicz W., *Uwagi w sprawie ustalania porządku dziennego plenarnych obrad Sejmu*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 1992, nr 2.
- Karolczak K.: *System konstytucyjny Japonii*, Warszawa 1999.
- Kielmiński Z.: *Koalicje rządzące w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1984.

- Knyżewski K.: *Partie i system partyjny w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, Warszawa 1998.
- Koksanowicz G.: *Prawnoustrojowa pozycja marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Koksanowicz G.: *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3.
- Komarnicki W.: *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Konarski W.: *Parlament Narodowy Irlandii*, Warszawa 1992.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, wstęp T. Mołdawa, Warszawa 1993.
- Konstytucja Republiki Francuskiej*, wstęp W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Włoskiej*, wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2004.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. I, Warszawa 1999.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T.II, Warszawa 2001.
- Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1970.
- Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997.
- Kosikowski C.: *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004.
- Kowalczyk A.: *Opozycja polityczna*, (w:) *Polityka – ustrój – idee. Leksykon politologiczny*, pod red. M. Chmaja, W. Sokoła, Lublin 1999.
- Kowalska M., Żmigrodzki M.: *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993)*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Żmigrodzkiego, Lublin 1998.
- Krajowa Rada Narodowa*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1976.
- Krawczyk T.: *Stosunki między rządem i opozycją w wybranych państwach Europy*, Toruń 2003.
- Kruk M.: *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- Kruk M.: *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

- Kruk M.: *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Kruk M.: *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998.
- Kruk M.: *Teoretyczne i praktyczne aspekty odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta a jakość prawa*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005.
- Kubas S.: *Organy kierownicze Sejmu w świetle Konstytucji RP oraz nowelizacji regulaminu Sejmu w latach 1997–2000*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3.
- Kubiak A.: *Państwo prawne – idee, postulaty, dylematy*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7.
- Kubuj K.: *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005.
- Kudej M.: *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Kudej M.: *Kilka uwag o rezolucjach Sejmu*, (w:) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
- Kudej M.: *Komentarz do regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974.
- Kudej M.: *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
- Kudej M.: *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, (w:) *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000.
- Kudej M.: *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993.
- Kudej M.: *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1977.
- Kudej M.: *Studia z zakresu prawa parlamentarnego PRL*, Katowice 1989.
- Kudej M.: *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, (w:) *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000.
- Kudej M.: *Zmiany w regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Kudej M.: *Zmiany w regulaminie Sejmu uchwalone na początku IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5.
- Kulisy finansowania polityki*, pod red. M. Waleckiego, Warszawa 2002.
- Laskowska M.: *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, (w:) *Polska w Unii Europejskiej*, pod red. M. Kruk, J. Wawrzyniaka, Kraków 2005.

- Lijphart A.: *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven 1977.
- Lijphart A.: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999.
- Lipski J.: *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji (w okresie od 19 października 2001 r. do 19 października 2004 r.)*, „Zeszyty Prawnicze” 2005, nr 1.
- Ludwikowski R.R.: *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Łabno-Jabłońska A.: *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Łabno-Jabłońska A.: *Zgromadzenie Republiki Portugalii*, Warszawa 1993.
- Ławniczak A.: *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001.
- Machelski Z.: *Opozycja polityczna jako mechanizm kontroli społecznej i potencjalnej zmiany władzy w systemie demokratycznym*, „Studia Polityczne” 1999, z. 9.
- Machelski Z.: *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej: Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001.
- Machelski Z.: *Ustrojowe znaczenie opozycji parlamentarnej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 2.
- Maciąg Z.A.: *Funkcje opozycji w systemie politycznym RFN*, (w:) *Idee-Państwo-Prawo (Prace poświęcone pamięci prof. dra Marka Sobolewskiego)*, pod red. J.M. Majchrowskiego, Kraków 1991.
- Maciąg Z.A.: *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.
- Maciąg Z.A.: *Zasady i instytucje konstytucyjne we współczesnych państwach rozwiniętego konstytucjonalizmu*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997.
- Majchrowski J.: *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 1997, z. 11–12.
- „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Małajny R.M., *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997.
- Malkiewicz A.: *Wybory czerwcowe 1989*, Warszawa 1994.
- Marszałek-Kawa J., Kawa D.: *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997 – 18 X 2001)*, (w:) *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.
- Michalak B., Winclawska M.: *Rząd Leszka Millera (19 X 2001 – 2 V 2004)*, (w:) *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.
- Mikuli P.: *Zasada podziału władz a ustroj brytyjski*, Warszawa 2006.
- Model polskiego parlamentu*, pod red. M. Grzybowski, Kraków 2006.

- Mojak R.: *Kształtowanie podstaw konstytucyjno-ustrojowych III Rzeczypospolitej Polskiej (w procesie transformacji) w latach 1989–1992*, (w:) *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996.
- Mojak R.: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce (prolegomena)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5.
- Mojak R.: *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998.
- Mojsiewicz C.: *Opozycja parlamentarna*, (w:) *Encyklopedia politologii*, T. 2, *Ustroje państwowe*, pod red. W. Skrzydły i M. Chmaja, Kraków 2000.
- Moldawa T.: *Konstytucja RP a standardy współczesnego konstytucjonalizmu*, (w:) *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, pod red. T. Bodio i W. Jakubowskiego, Warszawa 1997.
- Moldawa T.: *Kortezy Generalne Hiszpanii*, Warszawa 1992.
- Moldawa T.: *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, (w:) R. Chruściak, T. Moldawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995.
- Moldawa T.: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1987.
- Morawska E.: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Mordwiłko J.: *O uprawnieniach mniejszości parlamentarnej (opozycji) w kreowaniu wewnętrznych organów parlamentarnych*, w świetle prawa i zwyczajów państw demokratycznych, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 1997, nr 4.
- Mordwiłko J.: *W przedmiocie zgodności art.5 ordynacji wyborczej do Sejmu z konstytucyjną zasadą równości praw wyborczych do Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997 nr 2.
- Mordwiłko J.: *Zagadnienie cohabitation w systemie ustrojowym Francji i Polski*, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn 1998, nr 1.
- Nethercote J.R.: *The Office of the Leader of the Opposition in the House of Representatives*, Sydney 1973.
- New Zealand: Government and Politics*, pod red. R. Millera, Oxford 2001.
- Nohlen D.: *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Nowak E.K.: *Funkcja rządu partii i ugrupowań politycznych w Polsce. (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6.
- Nowak E.K.: *Funkcja wyborcza partii i ugrupowań politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 5.
- Nowak K.: *Sejm a rząd w Polsce Ludowej*, Warszawa 1973.

- Odrowąż-Sypniewski W.: *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002 nr 1.
- Odrowąż-Sypniewski W.: *Tryb pilny w świetle przepisów Małej Konstytucji i regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Oniszczyk J.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Oniszczyk J.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Opozycja parlamentarna w Krajowej Radzie Narodowej i Sejmie Ustawodawczym 1945–1947*, wybór i oprac. R. Turkowski, Warszawa 1997.
- Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001.
- Orłowski W.: *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000.
- Osiński J.: *Interpelacje i zapytania w norweskim Stortingu*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 4.
- Osiński J.: *Storting. Parlament Królestwa Norwegii*, Warszawa 1993.
- Paczkowski A.: *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki*, Warszawa 1993.
- Pajdała H.: *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003.
- Pajdała H.: *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001.
- Palmer G.: *Unbridled Power: an Interpretation of New Zealand's Constitution and Government*, Auckland 1987.
- Parlament Kanady*, oprac. i przekład K. Complak, Warszawa 1999.
- Parlament Republiki Austrii*, pod red. H. Schambecka, Warszawa 1997.
- Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. J. Isensee i P. Kirchhofs, Warszawa 1995.
- Parlamentarne komisje śledcze w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Charakterystyka i analiza porównawcza*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Dział Przekładów” 1997 nr 1.
- Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. H. Schneiders, W. Zeha, Berlin 1989.
- Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001.
- Paruch W.: *„Przyzwolenie na opozycję” w autorytaryzmie – analiza systemowa wariantu polskiego (1926–1939)*, (w:) *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001.
- Patrzalek A., Szmyt A.: *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzecińskiego, Warszawa 1994.

- Patyra S.: *Konstrukttywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- Patyra S.: *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Żmigrodzkiego, Lublin 1998.
- Pawełko W.: *Opinia w sprawie biernego zachowania się posła w czasie aktu głosowania*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- Pawłowski S.: *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4.
- Pawłowski S.: *Upadek rządu mniejszościowego – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Piasecki A.K.: *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie (1989–2002)*, Zielona Góra 2003.
- Pieńkos J.: *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1993.
- Pietrzak J.: *Sejm RP. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2000.
- Pietrzak M.: *Model demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Konstytucyjne” 1990, z. 7.
- Pietrzak M.: *Parlament II Rzeczypospolitej*, (w:) *Spółczesność obywatelska i jego reprezentacja (1493–1993)*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1995.
- Pietrzak M.: *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Piotrowski R.: *Procedury ustalenia i zmiany porządku obrad izby w regulaminach parlamentarnych*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 1996, nr 3.
- Podolak M.: *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1991)*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Żmigrodzkiego, Lublin 1998.
- Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000.
- Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2004.
- Political Oppositions in Western Democracies*, pod red. R.A. Dahla, New Haven 1966.
- Polska scena polityczna a wybory*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1993.
- Polska w Unii Europejskiej*, pod red. M. Kruk, J. Wawrzyniaka, Kraków 2005.
- Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2002.
- Popławska E.: *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Porozumienia Okrągłego Stołu (6 luty – 5 kwietnia 1989)*, Warszawa 1989.
- Postępowanie ustawodawcze*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993.
- Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzecińskiego, Warszawa 1994.

- Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. A. Domańskiej i K. Skotnickiego, Łódź 2003.
- Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002.
- Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2002.
- Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, pod red. A. Sylwestrzaka, Olsztyn 2003.
- Preisner A.: *Pierwsze, drugie i trzecie czytanie*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994.
- Preisner A.: *Udział Senatu w procesie stanowienia ustaw*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994.
- Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1993.
- Puńko A.: *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1996 nr 5.
- Puńko A.: *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8.
- Puńko A.: *Państwo prawne (Uwagi w związku z art.1 Konstytucji RP)*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII.
- Puńko A.: *Prezydent a Kongres USA w świetle konstytucyjnych zasad podziału i równowagi władz*, Gdańsk 1986.
- Puńko A.: *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1993.
- Puńko A.: *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.
- Puńko A.: *Zasada podziału i równowagi władz (podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, (w:) *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, pod red. A. Szmyta, Gdańsk 1998.
- Raciborski J.: *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Warszawa 1997.
- Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002.
- Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001.
- Reid G.S., Forrest M.: *Australia's Commonwealth Parliament 1901–1988*, Melbourne 1989.
- Repel J.: *Kontrola zgodności ustaw z konstytucją*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994.
- Repel J.: *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1978.
- Rousseau J.J.: *Umowa społeczna*, Warszawa 1966.
- Rozmaryn S.: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.
- Rydlewski G.: *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, (w:) *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.

- Rydlewski G.: *Rządzenie koalicyjne w Polsce (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Warszawa 2000.
- Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.
- Sagan S.: *Riksdag. Parlament Królestwa Szwecji*, Warszawa 1992.
- Sagan S.: *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989.
- Sarnecki P.: *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Sarnecki P.: *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Sarnecki P.: *Ogólna charakterystyka państwowości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2002.
- Sarnecki P.: *Parlament federalny Republiki Austrii*, Warszawa 1996.
- Sarnecki P.: *Republika Federalna Austrii*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Sarnecki P.: *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978.
- Sarnecki P.: *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995.
- Sarnecki P.: *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999.
- Sarnecki P.: *Systematyka konstytucji*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997.
- Sarnecki P.: *W sprawie postępowania Sejmu wobec sprawozdań z wykonania budżetu oraz udzielenia absolutorium*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.
- Sarnecki P.: *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, (w:) *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997.
- Sarnecki P.: *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003.
- Sartori G.: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge 1976.
- Schmid C.: *Die Opposition als Staatseinrichtung*, (w:) *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. H.G. Schumanna, Darmstadt 1976.
- Schneider H.P.: *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main 1974.
- Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1975.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności*, Warszawa 1998.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności*, Warszawa 2002.

- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja. Informacja o działalności Sejmu*, Warszawa 2006.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja. Przewodnik*, Warszawa 2002.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej V kadencja. Przewodnik*, Warszawa 2006.
- Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, pod red. M. Rybickiego, Wrocław 1977.
- Siemiński F.: *Komentarz do niektórych przepisów nowej ordynacji wyborczej*, „Dziś” 1993, nr 9.
- Silk P., Walters R.: *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994.
- Skotnicki K.: *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001 nr 4.
- Skotnicki K.: *Status posła i senatora*, (w:) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2004.
- Skotnicki K.: *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło W.: *Absolutorium na gruncie Konstytucji z 1997 roku*, (w:) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999.
- Skrzydło W.: *Institucja absolutorium w polskim prawie konstytucyjnym*, (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Skrzydło W.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
- Skrzydło W.: *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997.
- Skrzydło W.: *Konstytucyjny model rządów w Polsce*, (w:) *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Przemyśl 2000.
- Skrzydło W.: *Parlament w ustroju Polski Ludowej (1944–1989) na tle pozycji parlamentu w państwach realnego socjalizmu*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997.
- Skrzydło W.: *Problematyka prawna powoływania Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, (w:) *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1998.
- Skrzydło W.: *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, (w:) *Zarys prawa konstytucyjnego*, pod red. W. Skrzydły, Lublin–Rzeszów 1993.

- Skrzydło W.: *Przewodnia rola PZPR i jej wyraz w Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 4.
- Skrzydło W.: *Republika Francuska*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Skrzydło W.: *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Zmigrodzkiego, Lublin 1998.
- Skrzydło W.: *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2004.
- Skrzydło W.: *Zasada podziału władzy i równowagi władz*, (w:) *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2002.
- Skrzydło W., Wojtaszczyk K.A.: *Institucjonalizacja partii politycznych w państwach demokracji parlamentarnej*, Warszawa 1989.
- Słownik historii doktryn politycznych*, pod red. M. Jaskólskiego, T.1, Warszawa 1997.
- Słownik wiedzy o Sejmie*, pod red. A. Preisnera, Warszawa 2001.
- Smoliński T.: *Ordynacje wyborcze do Sejmu X kadencji i Senatu PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 4.
- Sobczak J.: *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, (w:) *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastro, J. Sobczaka, Lublin 2001.
- Sobolewski M.: *O pojęciu suwerenności ludu*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- Sobolewski M.: *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.
- Sobolewski M.: *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*, Zesz. Naukowe UJ, Prace Prawnicze 1966, z. 2.
- Sobolewski M.: *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
- Sokolewicz W.: *Artykuł 157*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W.: *Artykuł 158*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W.: *Artykuł 235*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. II, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W.: *Artykuły 154–155*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W.: *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.
- Sokolewicz W.: *Państwo prawne – jego cechy i kryteria*, (w:) *Poset jako ustawodawca*, Warszawa 1993.
- Sokolewicz W.: *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze” 1991, z. 4.

- Sokolewicz W.: *Partie polityczne w wyborach do Sejmu (w świetle prawa polskiego)*, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn 1991, nr 2.
- Sokolewicz W.: *Postępowanie ustawodawcze w zakresie ustawy budżetowej. Kilka uwag de lege lata i wniosków de lege ferenda*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W.: *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, z. 1.
- Sokolewicz W.: *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4.
- Sokół W.: *Opozycja polityczna*, (w:) *Encyklopedia politologii*, T.1. *Teoria polityki*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Kraków 1999.
- Sokół W.: *Rząd Waldemara Pawlaka (26 X 1993 – 1 III 1995)*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, pod red. M. Chmaja, M. Żmigrodzkiego, Lublin 1998.
- Spoleczeństwo obywatelskie i jego reprezentacja (1493–1993)*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1995.
- Steffani W.: *Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie und Praxis*, Opladen 1980.
- Stembrowicz J.: *Aparat państwowy w konstytucji*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 1–2.
- Stembrowicz J.: *Kontrola parlamentu nad rządem w zachodnich państwach Europy kontynentalnej*, „Studia Prawnicze” 1978, z. 4.
- Stembrowicz J.: *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.
- Stembrowicz J.: *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.
- Stembrowicz J.: *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Stern K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 1, München 1984.
- Sternberger D.: *Oppositions des Parlaments und parlamentarische Opposition*, (w:) *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. H.G. Schumann, Darmstadt 1976.
- Strzelecki M.: *Działalność opozycji parlamentarnej w Krajowej Radzie Narodowej i Sejmie Ustawodawczym (VII 1945 – X 1947)*, Toruń 1996.
- Stüwe K.: *Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht: das Verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit*, Baden Baden 1997.
- Suchocka H.: *Zasada podziału i zrównoważenia władz*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998.
- Szeliga Z.: *Nowe prawo wyborcze do Sejmu i Senatu*, Annales UMCS, Sectio G, vol. XXXVIII, 1991.
- Szeliga Z.: *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.
- Szeliga Z.: *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Lublin 1998.

- Szepietowska B.: *Opinia w sprawie statusu prawnego klubu i koła parlamentarnego*, (w:) *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001.
- Szepietowska B.: *W sprawie składu Konwentu Seniorów w Sejmie*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002, nr 3.
- Szmyt A.: *Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji Sejmu*, (w:) *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001.
- Szmyt A.: *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998.
- Szmyt A.: *Na marginesie problematyki dyscypliny partyjnej (klubowej) w parlamencie*, (w:) *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. A. Domańskiej i K. Skotnickiego, Łódź 2003.
- Szmyt A.: *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Szmyt A.: *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, Gdańskie Studia Prawnicze 1998, T. III.
- Szmyt A.: *Partie polityczne a parlament*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997.
- Szmyt A.: *Tryb uchwalania ustaw przez Sejm w świetle Konstytucji i Regulaminu Sejmu*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 1997, nr 3.
- Szmyt A.: *W sprawie niektórych zagadnień ustalania porządku dziennego posiedzenia Sejmu*, (w:) *Ecclesia et status. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004.
- Szmyt A.: *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, (w:) *Konstytucja. Ordynacja wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991.
- Szmyt A.: *Z bieżących zagadnień prawa parlamentarnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, T. VII.
- The Uneasy Relationships between Parliamentary Members and Leaders*, pod red. L.D. Longley'a i R.Y. Hazana, London–Portland 2000.
- Torre A.: *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino 2000.
- Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005.
- Tuleja P.: *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, (w:) *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, pod red. K. Wójtowicza, Wrocław 1997.
- Tuleja P.: *Zasady konstytucyjne*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997.
- Tura J.S., Perez M.A.: *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003.
- Turkowski R.: *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji 1945–1949*, Warszawa 1992.

- Ulicka G.: *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992.
- Ulicka G.: *Parlament Republiki Włoskiej*, Warszawa 1992.
- Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, pod red. L. Janickiego, Poznań 1997.
- Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997.
- Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996.
- Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998.
- Uziębło P.: *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4.
- Verfassungen der deutschen Bundesländer*, München 1991.
- W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999.
- Wasik Z.: *Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami Konstytucji Marcowej*, Toruń 1981.
- Wawrzyniak J.: *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, (w:) *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005.
- Werner C.: *Das Dilemma parlamentarischer Opposition*, (w:) *Parlament und Gesellschaft*, pod red. D. Herzoga, H. Rebenstorf, B. Wesselsa, Opladen 1993.
- Wiatr J.J.: *Narodziny i przemiany systemu wielopartyjnego*, (w:) *Demokracja polska 1989–2003*, Warszawa 2003.
- Widder H.: *Rada Narodowa*, (w:) *Parlament Republiki Austrii*, pod red. H. Schambecka, Warszawa 1997.
- Winczorek P.: *Formy regulacji prawnej działalności partii politycznych w niektórych państwach burżuazyjnych*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 12.
- Winczorek P.: *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.
- Winczorek P.: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Winterton G.: *Parliament, the Executive and the Governor-General. A Constitutional Analysis*, Melbourne 1983.
- Witkowski Z.: *Republika Włosa*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Witkowski Z.: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002.
- Witkowski Z.: *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004.

- Witkowski Z.: *Wybrane zasady naczelnego ustroju politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Mojaka, Lublin 2000.
- Witkowski Z.: *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002.
- Witkowski Z.: *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997.
- Wojtaszczyk K.A.: *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993.
- Wojtyczek K.: *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997.
- Wojtyczek K.: *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000.
- Wójtowicz K.: *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Wronkowska S.: *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, (w:) *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 2006.
- Wronkowska S.: *Czy Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym*, (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995.
- Wroński I.: *Kanada*, (w:) *Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*, Cz. 1, pod red. J. Iwanka, Katowice 1999.
- Wróblewski J.: *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6.
- Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2003.
- Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1995.
- Wybory parlamentarne 1997. System partyjny, postawy polityczne, zachowania wyborcze*, pod red. R. Markowskiego, Warszawa 1999.
- Wybory '97. Partie i programy wyborcze*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1997.
- Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, pod red. A. Szmyta, Gdańsk 1998.
- Wyrzykowski M.: *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 5.
- Wyrzykowski M.: *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

- Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, pod red. A. Jamroza i S. Bożyka, Białystok 2006.
- Zakrzewska J.: *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7.
- Zakrzewska J.: *Krajowa Rada Narodowa*, (w:) *Historia Sejmu polskiego*, pod red. A. Ajnenkiela, T. III, Warszawa 1989.
- Zakrzewska J.: *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, „Tygodnik Powszechny” 1988, nr 18.
- Zakrzewska J.: *Państwo prawa a nowa Konstytucja*, (w:) *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, Kraków 1992.
- Zakrzewska J.: *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993.
- Zakrzewska J.: *Status prawny partii politycznych Europy Zachodniej*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 2.
- Zakrzewski W.: *Sejm PRL jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, (w:) *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawnopolityczne*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1975.
- Zakrzewski W.: *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.
- Zaleśny J.: *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.
- Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997.
- Zamkowski W.: *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego*, (w:) *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, pod red. H. Rota, Wrocław 1994.
- Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 2006.
- Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, pod red. K. Wójtowicza, Wrocław 1997.
- Zawadzki S.: *Charakter państwa w nowej Konstytucji RP (państwo prawne czy także państwo socjalne)*, (w:) *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, pod red. K. Działochy, Wrocław 1995.
- Zawadzki S.: *Nowa konstytucyjna definicja polskiej państwowości*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 5.
- Zeh W.: *Struktura wewnętrzna i organy Bundestagu*, (w:) *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. J. Isensee i P. Kirchhofs, Warszawa 1995.
- Zieliński E.: *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005.
- Zieliński J.: *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

- Ziembiński Z.: *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.
- Zięba A.: *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9.
- Zubik M.: *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik M.: *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001 nr 4.
- Zubik M.: *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Zubik M.: *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9.
- Zwierzchowski E.: *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec*, (w:) *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000.
- Zwierzchowski E.: *Opozycja parlamentarna*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Zwierzchowski E.: *Republika Federalna Niemiec*, (w:) *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000.
- Zwierzchowski E.: *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.
- Zwierzchowski E.: *Wybrane problemy opozycji politycznej*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998.
- Żmigrodzki M.: *Nowy status partii politycznych (ustawa z 27 czerwca 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1998 nr 4.
- Żukowski A.: *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.
- Żukowski A.: *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.
- Żukowski T.: *Wybory parlamentarne '91*, „Studia Polityczne” 1992, nr 1.



294621

Druk i oprawa:

Podlaska Spółdzielnia Produkcyjno-Handlowo-Usługowa

Białystok, ul. 27 Lipca 40/3, tel./fax. (85) 675-48-02

<http://www.podlaska.com.pl>