



Michał Bożek

Uniwersytet Śląski

SYSTEM PARLAMENTARNY I JEGO EWOLUCJA – PRÓBA SYNTEZY

1. Geneza

Najczęściej występującym dziś modelem rządów jest system parlamentarny, w polskiej literaturze przedmiotu zwany zazwyczaj systemem parlamentarno-gabinetowym¹. Jednak próby w miarę precyzyjnego zdefiniowania tego modelu napotykają na liczne trudności. Jest to bowiem nader elastyczna i pojemna formuła rządów. Dzieje się tak dlatego, ponieważ system ten nie jest ani wyrazem jakiejś kompleksowo ujętej doktryny ustrojowej, ani też nie jest normatywnym tworem wypracowanym i powołanym do życia mocą decyzji ustrojodawcy, jak miało to miejsce w przypadku systemu prezydenckiego². Poszczególne jego instytucje wykształciły się bowiem w toku długotrwałej ewolucji ustrojowej najpierw w Anglii, a potem Wielkiej Brytanii. Decydujące okazały się tu wydarzenia, do jakich doszło w wiekach XVII i XVIII.

Najpierw Chwalebna Rewolucja z 1688 r. (*the Glorious Revolution*) wskutek zwycięstwa w walce z dynastią Stuartów przyniosła w Anglii supremację Parlamentu. Kolejny krok to wykształcenie się instytucji gabinetu. Od czasów średniowiecza cała władza wykonawcza należała do króla. Początkowo monarcha sprawował ją przy pomocy swoich doradców wchodzących w skład rady królewskiej, zwanej od XVI w. Tajną Radą (*Privy Council*). Względny praktyczny zadecydowały, że już Karol II Stuart (1660–1685) wprowadził zwyczaj odbywania narad z gru-

¹ W literaturze można czasem spotkać glosy, że system parlamentarno-gabinetowy i system parlamentarny to dwa odmienne modele rządów. Por. M. Masternak-Kubiak, J. Trzciniński, *System rządów w Konstytucji RP z 2 IV 1997 roku. Analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 46–47; K. Loewenstein: *Verfassungslehre*, Tübingen 1969, s. 83. Ten ostatni autor używa pojęcia „system rządów gabinetowych” na określenie modelu brytyjskiego, a także systemu rządów kilku innych państw i choć zastrzega, że jest on podtypem (*Unterart*) systemu parlamentarnego, to jednak określenie to wyraźnie przeciwstawia pozostałym odmianom systemu parlamentarnego.

² E. Zwierchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 156; M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 144.

pą zaledwie kilku doradców. Miejscem tych spotkań był gabinet królewski, toteż gremium to bardzo szybko zyskało sobie stosowną nazwę (*cabinet*). Mimo że od czasów Wilhelma III doradcy ci zaczynają być powoływani spośród wpływowych posłów w Izbie Gmin, to jednak dopiero wstąpienie na tron dynastii hano-werskiej (1714) przyniosło w tej mierze prawdziwy przełom. Od samego niemal początku ery gregoriańskiej powstaje bowiem praktyka zebrania owego gremium bez udziału monarchy pod przewodnictwem jednego z ministrów (doradców), zwanego odtąd pierwszym ministrem (*Prime Minister*).

Największe znaczenie dla powstania systemu parlamentarnego miało jednak przyjęcie zasady solidarnej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, a tym samym uniezależnienie się gabinetu od Króla. Nastąpiło to w latach 1782–1784 za czasów panowania Jerzego III. W roku 1784 po raz pierwszy w historii Izba Gmin, wbrew woli panującego, wymusiła ustąpienie całego gabinetu i powołała nowy, cieszący się jej zaufaniem. Zdaniem większości badaczy wydarzenie to można uznać za początek systemu parlamentarnego, ponieważ oznacza ono wykształcenie się jego dwu podstawowych reguł: wymogu posiadania zaufania Izby Gmin jako warunku pełnienia funkcji przez gabinet oraz przyjęcie solidarnej odpowiedzialności ministrów przed Izbą. W ślad za tym poszła zmiana charakteru kontrasygnaty aktów monarchy. Dotychczasowe stwierdzanie autentyczności podpisu królewskiego na danym akcie oraz przyjmowanie tego aktu do wiadomości i wykonania zostało zastąpione przejściem przez kontrasygnującego taki akt ministra odpowiedzialności zań przed parlamentem. Wydarzenia powyższe pociągnęły za sobą całkowitą neutralizację polityczną monarchy. Brytyjska wersja parlamentaryzmu nosi nazwę wiktoriańskiej lub westminsterskiej.

W ukształtowaniu się systemu parlamentarnego nad Tamizą ogromną rolę odegrało także uformowanie się partii politycznych, sięgających swymi korzeniami jeszcze czasów pierwszej fazy rewolucji. Pod współczesny kształt tego systemu podwaliny położyły natomiast kolejne reformy prawa wyborczego (zwłaszcza z lat 1832 i 1867). Ponadto zmiana charakteru partii politycznych z luźnych formacji o charakterze klubowym w zdyscyplinowane stronnictwa polityczne, czemu towarzyszył wzrost znaczenia gabinetu i jego szefa³.

Przez prawie cały XIX w. system parlamentarny przenikał z Wielkiej Brytanii na drugą stronę kanału La Manche. Gorliwą naśladowczynią okazała się tu Francja. Kraj ten nie ograniczył się jednak do prostego kopiowania wzorów brytyjskich, ale uzupełnił je o kilka nowych elementów. Początki systemu parlamentarnego nad Sekwaną datują się na okres Restauracji (1814–1830). Jakkolwiek Karta Konstytucyjna z 1814 r. nie ustanawiała *explicite* zasady odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, niemniej praktyka poszła właśnie w tym kierunku. Utrwaliła się ona ostatecznie w czasach monarchii lipcowej (1830–1848), której ustawa zasadnicza z 1830 r., niewiele różniąca się od swej poprzedniczki, ukształtowała specyficzną postać rządów parlamentarnych. Była ona oparta na regule

³ A. Pullo, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1983, s. 55–58.

podwójnej odpowiedzialności ministrów: przed królem i przed parlamentem. Postać tę określa się w literaturze mianem parlamentaryzmu orleańskiego lub dualistycznego⁴.

O wiele większe jednak znaczenie dla rozwoju systemu parlamentarnego, nie tylko zresztą we Francji, miała nowa postać rządów parlamentarnych, wprowadzona przez ustawy konstytucyjne z 1875 r. Konstytucja III Republiki jako pierwsza na świecie połączyła bowiem system parlamentarny z republikańską formą państwa. Władzę ustawodawczą przyznała dwuizbowemu parlamentowi, złożonemu z Izby Deputowanych i Senatu, które połączone tworzyły Zgromadzenie Narodowe. Władzę wykonawczą natomiast powierzyła Prezydentowi Republiki – wybieranemu przez Zgromadzenie Narodowe na 7 lat – i powoływanym przezeń ministrom, którzy pierwotnie mieli być tylko jego pomocnikami. Ustawa zasadnicza nie wyodrębniała wyraźnie rządu, wspominając o nim ledwie trzy razy, m.in. powierzając mu władzę wykonawczą w razie opróżnienia urzędu Prezydenta, co odpowiadało tradycji monarchii konstytucyjnej. Prezydent ponosił wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną; za zdradę główną mógł zostać postawiony w stan oskarżenia przez Izbę Deputowanych i sądzony przez Senat. Wszystkie jego akty wymagały dla swej ważności kontrasygnaty właściwego ministra, który przejmował w ten sposób odpowiedzialność za jego działania. Ministrowie niezależnie od odpowiedzialności konstytucyjnej ponosili również odpowiedzialność parlamentarną. Solidarną za ogólną politykę rządu, a także indywidualną za akty własne, która tym razem została w tekście konstytucji wyraźnie sformułowana. Prezydent posiadał szerokie uprawnienia w stosunku do parlamentu. Obok prawa do zwoływania, odraczania i zamykania jego sesji, mógł rozwiązać Izbę Deputowanych – jakkolwiek tylko za zgodą Senatu – dysponował także prawem inicjatywy ustawodawczej oraz weta zawieszającego.

Określona konstytucyjnie równowaga między władzą ustawodawczą i wykonawczą została całkowicie zachwiana w praktyce na korzyść tej pierwszej. Już w 1879 r. ówczesny prezydent, marszałek Patrice de Mac-Mahon, na skutek konfliktu z większością parlamentarną, został zmuszony do ustąpienia ze swego stanowiska. Natomiast kolejni prezydenci byli już tylko nominalnymi kierownikami egzekutywy. Osłabieniu pozycji głowy państwa towarzyszył wzrost znaczenia rządu oraz faktyczne usankcjonowanie nieznanej konstytucji instytucji premiera. Uprawnienie prezydenta do powoływania gabinetu nabrało charakteru czysto formalnego, sprowadzając się na ogół do zadośćuczynienia woli parlamentu. W przeciwieństwie jednak do Wielkiej Brytanii, wyjątkowo częstym zjawiskiem nad Sekwaną były kryzysy rządowe, powodowane przede wszystkim rozdrobnieniem partyjnym legislatury i towarzyszącym mu brakiem trwałości koalicji rządowych. Ten fakt, a także brak oparcia w Prezydencie, spowodował całkowitą zależność rządu od parlamentu. W ten sposób przewidziany w konsty-

⁴ M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białystok 1996, s. 205–225.

tucji „parlamentaryzm równowagi” uległ w praktyce przekształceniu w „parlamentarny system odpowiedzialności rządu”, w którym gabinet odpowiada wyłącznie przed legislatywą⁵. I to właśnie ta praktyka konstytucyjna, w o wiele większym stopniu aniżeli sam tekst konstytucji, stała się w późniejszym czasie wzorem dla znakomitej większości państw europejskich, przyjmujących parlamentarny model organów państwa.

2. Racjonalizacja systemu parlamentarnego

Przez dziesiątki lat model ten działał nie na podstawie szczegółowych regulacji konstytucyjnych, lecz w oparciu o utrwalone zwyczaje polityczne. Pierwszym wyjątkiem była przywoływana przed chwilą konstytucja III Republiki, która jednak prócz dość ogólnie wyrażonej zasady parlamentarnej odpowiedzialności ministrów, nie zawierała innych przepisów regulujących mechanizmy systemu parlamentarnego. Zasadniczy zwrot nastąpił tu dopiero w XX stuleciu. Konstytucje uchwalane po zakończeniu I wojny światowej zaczęły bowiem ujmować reguły tego modelu w szczegółowe regulacje prawne. Zjawisko to z czasem zaczęto określać mianem „racjonalizacji systemu parlamentarnego”⁶. W okresie międzywojennym racjonalizacja ta przybrała jedną z dwu postaci.

Pierwszą wyznaczają te ustawy zasadnicze, które pod wpływem praktyki ustrojowej III Republiki dążyły do zagwarantowania przewagi legislatywy w stosunkach z egzekutywą. Do tej grupy zaliczała się polska Konstytucja marcową z 1921 r. Podobnie jak jej francuski pierwowzór, przewidywała ona odpowiedzialność ministrów przed parlamentem (solidarną i indywidualną), aczkolwiek w przeciwieństwie do francuskiej ustawy zasadniczej, określała wyraźnie formę i skutki pociągnięcia rządu do takiej odpowiedzialności. Jej artykuł 58 stanowił bowiem: „Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm zwykłą większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępuje na żądanie Sejmu”. Jeśli chodzi natomiast o pozycję Prezydenta, to konstytucja polska nie posunęła się wprawdzie tak daleko, jak współczesna jej konstytucja estońska, która w ogóle nie przewidywała instytucji głowy państwa, ale i tak dość znacznie ograniczyła jej uprawnienia.

Inny natomiast kierunek obrała racjonalizacja systemu parlamentarnego w tych państwach, których konstytucje były wynikiem reakcji na francuską wersję powyższego modelu. Proces ten polegał tam na wzmocnieniu (ożywieniu) pozycji głowy państwa, która miała być arbitrem w sporach pomiędzy parlamentem a rządem. Był to ukłon w stronę jednego z najwybitniejszych pisarzy politycznych z przełomu XVIII i XIX w. Benjamina Constanta i jego słynnej koncepcji władzy neutralnej głowy państwa. Przykładu takich rozwiązań dostarcza przede

⁵ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 68–69.

⁶ Por. J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 125–146.

wszystkim konstytucja republiki weimarskiej z 1919 r. Stosownie do jej postanowień prezydent, powoływany w wyborach powszechnych, miał stanowić przeciwwagę dla Reichstagu, a rozstrzygać ewentualne spory między nimi mieli sami wyborcy. Z kolei rząd, powoływany i odwoływany przez głowę państwa, musiał zarazem posiadać zaufanie parlamentu, który w każdej chwili mógł doprowadzić do jego odwołania w drodze wyrażenia mu wotum nieufności. Sytuacja taka doprowadziła do ukształtowania się w praktyce konstytucyjnej zasady podwójnej odpowiedzialności rządu: przed parlamentem i przed Prezydentem. Przypominało to zatem konstrukcję parlamentaryzmu dualistycznego.

Racjonalizacja nie uchroniła systemu parlamentarnego od klęski, która nastąpiła niemal we wszystkich krajach, w których system ten został wprowadzony po zakończeniu I wojny światowej. Na bazie demokratycznych instytucji ustrojowych powstawały reżimy autorytarne czy wręcz totalitarne (np. Niemcy). Wypadki te potwierdzały jedynie słuszność zarzutów, że konstytucje te – tworzone najczęściej przez profesorów prawa (tzw. konstytucje profesorskie) – kształtowały stosunki pomiędzy legislatywą a egzekutywą w sposób sztuczny, całkowicie odrywając je od istniejącej sytuacji politycznej⁷.

Toteż proces racjonalizacji systemu parlamentarnego przybrał na sile po 1945 r. Ponownie, zwłaszcza tam, gdzie system ten zawiódł w okresie międzywojennym (Niemcy, Francja), zwyciężyła wiara w skuteczność przepisów prawnych. W przeciwieństwie jednak do „pierwszej fali” racjonalizacji, tym razem zmierzała ona do wyraźnego wzmocnienia egzekutywy. Miało to zapewnić stabilność systemu rządów i zapobiec ewentualnym kryzysom związanym ze słabością rozbitego politycznie parlamentu. Jako pierwsi w powyższy scenariusz wpisali się twórcy ustawy zasadniczej RFN z 1949 r. Ukształtowaną przez nich postać modelu parlamentarnego określa się zazwyczaj „systemem kanclerskim”. Polega ona na zdecydowanym wzmocnieniu i wyeksponowaniu pozycji szefa rządu – Kanclerza. Kanclerz jest bowiem jedynym członkiem gabinetu ponoszącym odpowiedzialność parlamentarną. Ponosi ją przy tym wyłącznie w trybie konstruktywnego wotum nieufności. Natomiast ministrowie odpowiadają jedynie przed kanclerzem, który w istocie decyduje o ich powoływaniu i odwoływaniu, mimo że formalnie decyzje w tym względzie podejmuje prezydent. Kanclerz decyduje ponadto o ogólnym kierunku polityki rządu, jako że przysługuje mu prawo do określania tzw. wytycznych polityki (*Richtlinien der Regierungspolitik*), które wiążą poszczególnych ministrów. Wzmocnieniu stanowiska kanclerza towarzyszyło ograniczenie znaczenia pozycji Prezydenta, który realizuje głównie funkcję reprezentacyjną.

Inny obrót zjawisko racjonalizacji przybrało we Francji. Po nieudanej próbie usprawnienia dotychczasowych rozwiązań ustrojowych, dokonanej w konstytucji z 1946 r. (IV Republika), jej następczyni z 1958 r. zdecydowanie wzmocniła władzę wykonawczą. Inaczej jednak niż w Niemczech, dla autorów konstytucji

⁷ K. Loewenstein, *Verfassungslehre.*, s. 90.

V Republiki to nie szef rządu, a prezydent miał odgrywać kluczową rolę w ramach odnowionego systemu parlamentarnego. Toteż stworzoną przez nich postać tego modelu rządów nazywa się z reguły systemem semiprezydencjalnym. Zjawisko racjonalizacji systemu parlamentarnego trwa zresztą do chwili obecnej. Najlepszym tego przykładem są konstytucje tych państw, w których po 1989 r. – czy jak w przypadku państw Półwyspu Iberyjskiego jeszcze w latach 70. – dokołał się proces transformacji ustrojowej.

Bezpośrednim skutkiem zjawiska racjonalizacji systemu parlamentarnego, a ściślej jego klasycznych założeń, jest jego znaczna indywidualizacja. Przejawia się ona głównie w wyraźnym zróżnicowaniu rozwiązań instytucjonalnych – nawet w odniesieniu do kwestii podstawowych – jakie można odnaleźć w tekstach konstytucji państw przyjmujących system parlamentarny. Współcześnie system ten nie stanowi jakiegoś jednego uniwersalnego modelu ustrojowego, lecz występuje w wielu odmianach, różniących się niejednokrotnie od siebie w sposób zasadniczy. Nie oznacza to wprawdzie, że każdy realnie istniejący subsystem parlamentarny należy traktować jako kolejną odmianę pewnego wyidealizowanego wzorca. Bezsporny pozostaje wszakże fakt, że każdy z nich posiada pewne specyficzne cechy, odróżniające go od pozostałych modeli występujących w innych krajach. Nie licząc więc wersji brytyjskiej, wszystkie inne istniejące dziś odmiany zajmującego nas systemu mają w istocie charakter „zracjonalizowany”. Poza tym, niezależnie od różnic zachodzących na płaszczyźnie instytucjonalnej, indywidualizację parlamentarnego modelu rządów pogłębia ponadto zmienna co do miejsca i czasu praktyka konstytucyjna, uzależniona w dużej mierze od kształtu istniejącego systemu partyjnego.

Określenie cech systemu parlamentarnego nie jest więc sprawą łatwą⁸. Mimo to można jednak wskazać na najważniejsze jego elementy, wspólne wszystkim jego odmianom. Należą do nich poniższe cechy.

⁸ Niemal od początku XX stulecia liczni badacze podejmowali próby stworzenia klasyfikacji systemu parlamentarnego. Mówiono więc o „prawdziwym” i „nieprawdziwym” systemie parlamentarnym. Pierwszego określenia używano w odniesieniu do modelu brytyjskiego, drugiego zaś w stosunku do systemu politycznego III Republiki Francuskiej. Wielu zwolenników zyskał swego czasu podział systemu parlamentarnego na „monistyczny” – charakteryzujący się osłabieniem pozycji głowy państwa i „dualistyczny” – w którym to głowa państwa jest aktywnym uczestnikiem życia politycznego. Próby te z uwagi na nieostryść kryteriów, którymi się posługiwano, a także elastyczność rozwiązań systemu parlamentarnego, nie mogły przynieść zadawalających rezultatów. Sytuacja wyraźnie się skomplikowała z chwilą pojawienia się koncepcji racjonalizowania systemu parlamentarnego. Obecnie bardzo trudno jest znaleźć jakieś jedno, uniwersalne kryterium, które pozwoliłoby przeprowadzić wyczerpujący podział tego systemu na poszczególne jego odmiany. Możemy wprawdzie odmiany te wyodrębnić, ale tylko bazując na ukazaniu ich szczególnych cech. Na temat prób podziału systemu parlamentarnego por. K. Loewenstein, *Verfassungslehre.*, s. 81–109; M. Sobolewski, *Zasady...*, s. 147–150; J. Stembrowicz, *Rzqd...*, s. 138–139; K. Biskupski, *Problemy ustrojoznawstwa*, Toruń 1968, s. 223–226.

3. Dualizm egzekutywy

Polega on na rozdzieleniu władzy wykonawczej między dwa organy, a mianowicie jednoosobową głowę państwa oraz kolegialny rząd. Głowa państwa może być zarówno monarchiczna, jak i republikańska. Jeżeli jest nią monarcha, to może on piastować swój urząd na podstawie dziedziczenia lub wyboru. Z kolei w przypadku prezydenta obsada jego urzędu może następować w drodze wyborów powszechnych lub wyboru dokonywanego przez parlament bądź specjalnie utworzony w tym celu organ. Głowa państwa jest wyłączona od odpowiedzialności parlamentarnej, którą ponoszą za nią członkowie rządu za pośrednictwem instytucji kontrasygnaty. Kontrasygnata służy ponadto politycznej neutralizacji głowy państwa, jako że podpis właściwego członka gabinetu na wydanym przez nią akcie urzędowym jest warunkiem koniecznym do jego ogłoszenia. Z reguły kontrasygnacie poddaje się wszystkie akty urzędowe głowy państwa – a nierzadko i całą jej działalność urzędową – w drodze tzw. kontrasygnaty materialnej. Polega ona na obecności członka rządu przy realizacji przez głowę państwa jej obowiązków. Czasami jednak obowiązek kontrasygnaty nie obejmuje wszystkich aktów urzędowych i głowa państwa może je realizować samodzielnie. Wyjątek ten dotyczy jej republikańskiej postaci, która – mimo że nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej – odpowiada konstytucyjnie. Natomiast w przypadku jej monarchicznego odpowiednika obowiązek kontrasygnaty jest bezwzględny i rozciąga się zwykle na całą jej działalność urzędową. Dzieje się tak dlatego, że fundamentem każdej monarchii jest zasada nietykalności osoby panującego, skutkiem czego jakakolwiek forma jej odpowiedzialności jest wykluczona. Tym samym monarcha nie tylko nie odpowiada parlamentarnie, ale i konstytucyjnie, a wszelka odpowiedzialność za jego poczynania spada na barki członków gabinetu.

Drugim z elementów egzekutywy jest w omawianym modelu rząd. W założeniu jest on organem kolegialnym składającym się z równoprawnych członków. Na jego czele stoi premier, który początkowo był jedynie przewodniczącym gabinetu i nie przysługiwały mu z tego tytułu żadne dodatkowe kompetencje. Z czasem jednak jego pozycja stała się dominująca. W niektórych państwach było to efektem utrwalonej praktyki konstytucyjnej, polegającej na obsadzie stanowiska premiera przez przywódców ugrupowań zwycięskich w wyborach parlamentarnych (m.in. Wielka Brytania). W innych zaś proces wzmacniania pozycji szefa rządu ma podłoże formalne i jest konsekwencją określonych uregulowań konstytucyjnych, eksponujących jego stanowisko tak wewnątrz samego gabinetu, jak i w strukturze całego aparatu państwowego (np. RFN, Polska, Irlandia). Poza premierem w skład rządu wchodzi ministrowie, którzy kierują wyodrębnionymi działami administracji rządowej. Ich status również nie jest jednakoowy. Obserwujemy bowiem obecnie wyraźną tendencję do różnicowania pozycji poszczególnych ministrów. Odbywa się to już na poziomie postanowień kon-

stytucyjnych, które nierzadko podkreślają rangę niektórych ministrów w postaci wymienienia ich stanowisk i przyznania im szczególnych kompetencji. Zróżnicowanie statusu ministrów jest dziś ponadto następstwem uwarunkowań natury politycznej, wynikających w pierwszym rzędzie z ich różnej pozycji politycznej oraz znaczenia kierowanego przez nich resortu.

Relacje między głową państwa a rządem oraz podział zadań w ramach egzekutywy kształtują się zazwyczaj w oparciu o zasadę koncentracji władzy wykonawczej w gestii gabinetu. Do rządu należy bowiem ogólne kierownictwo w dziedzinie polityki państwowej oraz bieżące administrowanie poszczególnymi jej obszarami. Rola głowy państwa sprowadza się zaś głównie do wykonywania zadań o charakterze reprezentacyjnym. Czasami dochodzi do tego funkcja szeroko rozumianego arbitrażu politycznego. Polega ona na uczestnictwie głowy państwa w rozwiązywaniu konfliktów politycznych powstających pomiędzy parlamentem a rządem. Z reguły taki arbitraż sprowadza się do przekazania rozstrzygnięcia zaistniałego konfliktu w ręce wyborców w drodze podjęcia przez głowę państwa decyzji o rozwiązaniu parlamentu i zarządzenia przedterminowych wyborów. Wyjątkiem są natomiast sytuacje, gdy głowa państwa dysponuje kompetencjami, za pomocą których może oddziaływać na kierunek polityki państwowej. Nawet bowiem jeżeli rozporządza takimi kompetencjami, to i tak ich realizacja jest zwykle uzależniona od akceptacji jej aktów urzędowych przez gabinet w formie kontrasygnaty. Mechanizm taki służy zagwarantowaniu jednolitej linii polityki państwowej dualistycznie skonstruowanej egzekutywy. Jedynie w nielicznych państwach spotkać można obecnie rozwiązanie, zakładające przyznanie głowie państwa kompetencji umożliwiającą jej wpływ na kształt polityki państwa, których realizacja nie wymaga współdziałania z rządem bądź jego aprobaty (Francja, Portugalia).

4. Odpowiedzialność parlamentarna gabinetu

Pod względem politycznym rząd jest organem podporządkowanym parlamentowi. Inaczej bowiem niż w systemie prezydencjalnym nie obowiązuje tu zakaz łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem w gabinecie. Logika systemu parlamentarnego zakłada nawet, że członkowie rządu powinni się wywodzić z grona parlamentarzystów. Dzieje się tak dlatego, że akceptacja ze strony większości parlamentarnej jest niezbędna do tego, aby gabinet mógł skutecznie funkcjonować. Z reguły wystarczająca jest akceptacja jednej z izb parlamentu (izby niższej), jeśli parlament jest dwuizbowy. Wiązać to należy z dominującym współcześnie modelem dwuizbowości niepełnej, zakładającym przewagę jednej z izb nad drugą. Tam jednak, gdzie mamy do czynienia z dwuizbowością pełną i obie izby posiadają równorzędną pozycję, rząd musi cieszyć się poparciem obu izb parlamentarnych, czego przykładem są Włochy.

Uzależnienie gabinetu od parlamentu w płaszczyźnie politycznej znajduje wyraz już na etapie jego powoływania. Czyni to wprawdzie głowa państwa, lecz do swej działalności rząd potrzebuje poparcia większości parlamentarnej. Poparcie takie jest przy tym uzewnętrzniane rozmaicie. Może przybrać postać aprobaty wstępnej, gdy parlament w głosowaniu – zazwyczaj z inicjatywy głowy państwa – wybiera szefa rządu i jego pozostałych członków, których następnie głowa państwa mianuje (Polska). Często spotkać można obecnie rozwiązanie polegające na tym, że parlament wybiera jedynie szefa gabinetu na wniosek głowy państwa. Taka osoba jest następnie mianowana na to stanowisko przez głowę państwa. Natomiast ministrowie są w takim wypadku powoływani przez głowę państwa na wniosek szefa rządu (Hiszpania, Niemcy, Węgry). Procedura ta może jednak mieć charakter odwrotny, kiedy najpierw głowa państwa mianuje premiera i pozostałych członków gabinetu, a następnie uzyskują oni w określonym terminie akceptację większości parlamentarnej w formie wotum zaufania (Czechy, Włochy). Możliwa jest również taka sytuacja, że parlament nie uczestniczy w procedurze powoływania rządu, która wyczerpuje się w akcie mianowania premiera oraz ministrów przez głowę państwa, lecz w każdej chwili może wystąpić z wnioskiem o wyrażenie gabinetowi wotum nieufności (Wielka Brytania, Szwecja, Norwegia, Dania).

Najpoważniejszą konsekwencją politycznej zależności rządu od parlamentu jest zasada jego odpowiedzialności parlamentarnej. Wziąwszy pod uwagę to, że zaufanie legislatury stanowi warunek efektywnej działalności egzekutywy, jego utrata musi oznaczać kres takiej działalności. Według klasycznych założeń systemu parlamentarnego, jakakolwiek oznaka utraty poparcia parlamentu nakładała na gabinet obowiązek podania się do dymisji. Wystarczyła tym samym porażka rządu w istotnym z punktu widzenia jego polityki głosowaniu w parlamencie lub odrzucenie przezeń rządowego projektu ustawy, aby musiał on złożyć dymisję. Z czasem sytuacja w tej mierze zaczęła ulegać istotnej metamorfozie. Na fali bowiem zjawiska racjonalizacji głównych założeń systemu parlamentarnego poszczególne konstytucje formułowały coraz wyraźniejsze reguły odpowiedzialności rządu przed parlamentem, a co za tym idzie, sytuacje uzasadniające jego dymisję. Przebrane głosowania na forum legislatury lub krytyka rządowej polityki ze strony parlamentarzystów przestały wystarczać jako przyczyny wymuszające taki krok. Trzeba było wyraźnej uchwały legislatury podjętej w przewidzianym do tego przez konstytucję trybie, żeby egzekutywa podała się do dymisji. Z czasem uchwałom takim zaczęto stawiać coraz to dalej idące wymagania. Wszystko to miało służyć zabezpieczeniu gabinetu przed pochopnymi decyzjami parlamentu i było traktowane jako jeden z elementów stabilizacji całego systemu organów państwa.

Regułę odpowiedzialności parlamentarnej egzekutywy współczesne konstytucje uznają za ogólną maksymę modelu rządów, ale także za określoną procedurę zmierzającą do odwołania gabinetu lub jego członków w postaci wyrażenia

im wotum nieufności. Zazwyczaj ma ona charakter odpowiedzialności solidarnej całego rządu oraz odpowiedzialności indywidualnej jego członków. W pierwszym wypadku jej skuteczna egzekucja wiedzie do odwołania całego gabinetu, zaś w drugim – tylko jednego z jego członków. Wyjątkiem od powyższej reguły jest sytuacja występująca w kilku państwach, które zrezygnowały z odpowiedzialności indywidualnej ministrów i ograniczyły się w tej mierze bądź to do odpowiedzialności solidarnej rządu (Wielka Brytania), bądź odpowiedzialność parlamentarną skoncentrowały na osobie szefa gabinetu (RFN). Każdy z członków rządu ponosi poza tym odpowiedzialność konstytucyjną za złamanie konstytucji lub ustawy, jakkolwiek i od tej reguły istnieją wyjątki wykluczające taki rodzaj odpowiedzialności ministrów (Czechy, RFN).

Odpowiedzialność parlamentarna o charakterze solidarnym może być również egzekwowana z inicjatywy samego gabinetu. Konstytucje większości państw akceptujących podstawowe założenia systemu parlamentarnego bądź praktyka konstytucyjna przyznają w tym celu premierowi prawo zwrócenia się do legislatury z wnioskiem o udzielenie rządowi wotum zaufania. Niekiedy taki wniosek może on połączyć z rządowym projektem ustawy, co powoduje, że odrzucenie propozycji ustawodawczych gabinetu równoznaczne jest z odmową udzielenia mu wotum zaufania (Francja). Za każdym razem brak akceptacji parlamentu dla wniosku premiera o udzielenie gabinetowi wotum zaufania nieuchronnie prowadzi do jego dymisji.

5. Wpływ egzekutywy na działalność legislatury

W istotę systemu parlamentarnego jest wpisana równowaga między legislaturą a egzekutywą, mimo że z biegiem lat została ona zachwiana na korzyść tej drugiej. Skoro więc parlament może doprowadzić do odwołania rządu za pomocą pociągnięcia go do odpowiedzialności politycznej, to egzekutywa musi dysponować instrumentem równoważącym uprawnienie legislatury. Rolę takiego instrumentu odgrywa prawo do rozwiązywania parlamentu. Formalnie przysługuje ono głowie państwa, lecz jego faktycznym dysponentem był rząd. Tak wyglądały klasyczne założenia systemu parlamentarnego, wśród których możliwość rozwiązywania legislatury traktowana była jako przeciwwaga dla jej prawa do egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu. Korzystając z tej możliwości, głowa państwa występowała w obronie rządu i działała na ogół z inspiracji premiera lub w ścisłym porozumieniu z nim.

Ewolucja głównych założeń systemu parlamentarnego i idąca w ślad za tym zmiana roli ustrojowej głowy państwa zmodyfikowały znaczenie omawianego instrumentu. Tam bowiem, gdzie pełni ona funkcje wyłącznie reprezentacyjne, a jej działalność poddana została całkowitej neutralizacji politycznej, prawo do rozwiązywania parlamentu faktycznie w dalszym ciągu przysługuje rządowi. W pierwszej kolejności jest to przypadek wszystkich współczesnych monarchii,

w których znaczenie głowy państwa nie wykracza poza warstwę reprezentacyjną. Cała bowiem urzędowa działalność monarchy odbywa się pod czujnym okiem członków rządu, którzy poprzez kontrasygnatę jego aktów lub obecność przy jego czynnościach nie tylko przejmują za nie odpowiedzialność, ale także potwierdzają rzeczywiste ich autorstwo. Są dziś zresztą i takie monarchie o systemie parlamentarnym, w których prawo do rozwiązania parlamentu w ogóle nie występuje (Norwegia) lub przysługuje przewodniczącemu parlamentu (Szwecja). Z kolei w Wielkiej Brytanii pełni ono funkcję środka kończącego normalny tok kadencji Izby Gmin, która nie może trwać dłużej niż pięć lat. O momencie jej zakończenia w ramach tego pięciolecia decyduje w dużej mierze premier i jego polityczne zaplecze, co stanowi jeden z przywilejów partii rządzącej. Uzgodniwszy odpowiedni moment, premier przedkłada Królowej stosowny wniosek, który ona zwyczajowo uwzględnia. W praktyce wniosek taki ma już postać gotowej decyzji o rozwiązaniu Izby Gmin, na której brakuje jedynie królewskiej pieczęci.

Podobny sens uprawnienie do rozwiązania parlamentu zachowano także w większości republik. Korzysta z niego formalnie prezydent, lecz powinien po nie sięgać w sytuacji niezdolności legislatury do sformowania egzekutywy lub zagwarantowania tej ostatniej efektywnej działalności. Decyzja prezydenta jest z reguły podejmowana na wniosek lub tylko z inspiracji szefa gabinetu i wymaga dla swej ważności jego kontrasygnaty. Niekiedy jednak konstytucje zostawiają prezydentowi daleko idącą swobodę w ocenie wniosku premiera, w związku z czym ten pierwszy podejmuje taką decyzję w dużym stopniu samodzielnie. Tę samodzielność podkreśla dodatkowo fakt zwolnienia decyzji o rozwiązaniu parlamentu od obowiązku uzyskania kontrasygnaty szefa gabinetu (Niemcy). Obowiązują również konstytucje, które w sposób nader ogólny regulują powyższe uprawnienie prezydenta, ograniczając się jedynie do sformułowania o możliwości rozwiązania prezeń parlamentu lub jednej z jego izb. W takim wypadku czynnikiem rozstrzygającym o zastosowaniu prezydenckiego uprawnienia stają się uwarunkowania natury politycznej. Pośród nich pierwszoplanowe znaczenie powinno mieć stanowisko gabinetu i perspektywy jego współdziałania z parlamentem w realizacji głównych kierunków polityki państwa (Włochy).

Nieco inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w tych państwach, których ustawy zasadnicze na czoło prezydenckich funkcji wysuwają arbitraż polityczny. Przyznają one bowiem zwykle prezydentowi szereg istotnych uprawnień realizowanych samodzielnie, bez konieczności współdziałania z rządem w postaci instytucji kontrasygnaty. Jednym z takich uprawnień jest właśnie prawo do rozwiązywania legislatury. Mimo że decydująca dla skorzystania zeń powinna być dla prezydenta opinia rządu oraz parlamentu w zakresie możliwości ich wzajemnej współpracy, to zazwyczaj podkreśla się jego swobodę w ocenie warunków uzasadniających decyzję o rozwiązaniu. W grę wchodzi tu najróżniejsze przyczyny o charakterze politycznym, które zdaniem prezydenta wymagają odwołania się do woli wyborców (Francja, Portugalia).

Oprócz prawa do rozwiązywania legislatywy, głowa państwa powinna ponadto dysponować wpływem na treść ustawodawstwa. Wpływ ten nie może przy tym ograniczać się do prawa podpisywania ustaw i wiążących się z tym takich uprawnień, jak możliwość skierowania ustawy przed podpisaniem do sądu konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z konstytucją bądź weto ustawodawcze⁹. Musi przede wszystkim obejmować możliwość inicjowania procesu legislacyjnego w parlamencie za pośrednictwem rządowego prawa inicjatywy ustawodawczej. Bez takiego prawa rząd nie mógłby bowiem skutecznie zabiegać o realizację swojego programu, co praktycznie przekreślałoby możliwość prowadzenia polityki państwa w poszczególnych jej dziedzinach. A prowadzenie tej polityki jest przecież podstawowym zadaniem gabinetu, biorąc pod uwagę jego rolę ustrojową w systemie parlamentarnym. Zjawiskiem powszechnym jest uprzywilejowany status projektów ustawodawczych egzekutywy w stosunku do propozycji pochodzących od legislatywy. Nie tylko takie projekty mogą być zazwyczaj rozpatrywane z pominięciem niektórych formalności procesu legislacyjnego, co pozwala na ich szybsze uchwalenie. Korzystają one także niejednokrotnie z ochrony przed nadmierną ingerencją parlamentu w ich treść, w postaci uzależnienia możliwości zgłaszania do nich określonych poprawek od aprobaty rządu. Jak wykazuje praktyka, w państwach o systemie parlamentarnym zdecydowana większość uchwalanych ustaw dochodzi do skutku z inicjatywy gabinetu. Inicjatywa ustawodawcza przyznawana jest czasem także głowie państwa, przy czym jej projekty nie są traktowane w równie uprzywilejowany sposób jak propozycje rządowe (Polska).

Egzekutywa może ponadto oddziaływać na ustawodawstwo poprzez stanowienie aktów prawnych o mocy ustawy. Prawo do wydawania takich aktów – zwanych najczęściej dekretemi lub rozporządzeniami z mocą ustawy – konstytucje przyznają na ogół rządowi, rzadziej zaś głowie państwa. Istnieją przy tym dwa rodzaje takich aktów. Pierwsze mogą być wydawane na podstawie stosownej normy konstytucyjnej w sytuacjach nadzwyczajnych, związanych z zakłóceniem prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych. Prawo do ich wydawania może przysługiwać zarówno rządowi (Włochy), jak i głowie państwa

⁹ Regułą jest weto zawieszające, natomiast wyjątkiem weto absolutne. To ostatnie wiąże się przeważnie z przysługującym monarchse prawem sankcji. Jakkolwiek formalnie prawo sankcji równoznaczne jest z wetem absolutnym i stanowi uprawnienie panującego, to w praktyce ma charakter czynności czysto konwencjonalnej, której monarcha nie może odmówić. Jako przykład państwa o republikańskiej formie rządu, w którym prezydent rozporządza prawem weta absolutnego, wskazać można Austrię. Także i tam nie jest ono stosowane w praktyce. Szczególnym przypadkiem weta ustawodawczego jest odnośne uprawnienie Prezydenta RFN. Konstytucja nakłada nań bowiem obowiązek podpisywania ustaw dochodzących do skutku w sposób zgodny z jej postanowieniami. Na tej podstawie prezydent przed podpisaniem powinien poddać ustawę weryfikacji z punktu widzenia jej konstytucyjności. Jeżeli uzna, że jest ona niekonstytucyjna, może odmówić jej podpisania. Zważywszy, że decyzja prezydenta nie podlega ocenie parlamentu, ma ona charakter ostateczny. Wzruszyć ją może jedynie Federalny Sąd Konstytucyjny w ramach procedury sporu kompetencyjnego, gdyby z wnioskiem przeciwko prezydentowi wystąpił legitymowany do tego podmiot.

(Polska). Natomiast drugie mogą być wydawane jedynie na podstawie specjalnego upoważnienia zawartego w ustawie. Uprawnienia takie parlament przekazuje zazwyczaj gabinetowi (Francja, Włochy). W obu jednak wypadkach akty wydane przez organy władzy wykonawczej muszą zostać w ściśle określonym terminie przedłożone parlamentowi do zatwierdzenia. W przeciwnym bowiem razie tracą moc obowiązującą. Jej utrata może nastąpić również w wyniku decyzji parlamentu, jeżeli w głosowaniu odmówi on ich zatwierdzenia. W stosunku do aktów prawnych z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy obowiązują ponadto ograniczenia przedmiotowe. Konstytucje zastrzegają bowiem z reguły, że takie akty nie mogą regulować wszystkich spraw należących do właściwości ustawy. Przeważnie chodzi tu o takie kwestie, jak: zmiana konstytucji, organizacja i kompetencje naczelných organów państwa, budżet, podatki, własność prywatna oraz ingerencja w sferę wolności i praw obywatelskich.

Czasami konstytucje idą w tym względzie jeszcze dalej. Jako przykład można tu wskazać rozwiązanie występujące w Niemczech. Tamtejsza ustawa zasadnicza wprowadziła bowiem instytucję pozbawioną odpowiednika w innych państwach, dzięki której rząd może korzystać z nadzwyczajnych uprawnień ustawodawczych – „stan konieczności ustawodawczej” (*Gesetzgebungsnotstand*). Ma ona na celu ochronę rządu przed obstrukcyjną działalnością Bundestagu w dziedzinie ustawodawstwa. Nie każdy gabinet może po nią sięgać, lecz jedynie ten, który utracił poparcie większości członków Bundestagu i stał się w następstwie rządem mniejszościowym. Należy wziąć przy tym pod uwagę daleko idące utrudnienia w odwołaniu rządu w Niemczech, co możliwe jest tylko w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Dlatego konieczne stało się stworzenie mu odpowiednich podstaw do działania, przynajmniej do czasu wyłonienia nowej większości politycznej i powołania przez nią nowego gabinetu.

Otóż, gdyby projekt ustawy wniesiony przez rząd mniejszościowy i określony przezeń jako pilny lub powiązany z wnioskiem o wotum zaufania został przez Bundestag odrzucony, rząd po uzyskaniu zgody Bundesratu może zwrócić się z wnioskiem do prezydenta o ogłoszenie stanu konieczności ustawodawczej. Jeżeli po tym fakcie projekt taki ponownie zostanie przez Bundestag odrzucony albo przyjęty w brzmieniu nieakceptowanym przez gabinet, ustawę uważa się za uchwaloną, o ile zgodę wyrazi na to Bundesrat. To samo zresztą dotyczy sytuacji, w której rządowy projekt nie zostanie przez Bundestag uchwalony w ciągu czterech tygodni od jego powtórnego złożenia. Po ogłoszeniu stanu konieczności ustawodawczej rząd może przeforsować w powyższym trybie każdy projekt ustawy, jeśli tylko zostanie on odrzucony przez Bundestag. Stan taki nie może jednak trwać dłużej niż sześć miesięcy i w czasie kadencji tego samego kanclerza może zostać ogłoszony jedynie raz. Gabinet może w ramach tej procedury przeprowadzać wszystkie projekty ustawodawcze, wyjąwszy projekty ustaw zmieniające ustawę zasadniczą (art. 81).

Michał Bożek

**PARLIAMENTARY SYSTEM AND ITS EVOLUTION
– AN ATTEMPT TO SYNTHESIZE**

Today, the most common model of government is a parliamentary system, in Polish literature usually called a cabinet-parliamentary system. However, the attempts to define this system precisely face many difficulties. It is in fact very flexible and inclusive formula of government. This is because the system is neither the result of a comprehensive political doctrine nor is it a normative product established by a decision of the constitution makers. Its individual institutions have developed in the course of the long-term evolution of the political system, first in England and then in Great Britain. Over the years, the parliamentary system began to disseminate in Europe. For decades, this model did not function on the basis of detailed constitutional regulation, but on the basis of established political habits. The fundamental change took place in the twentieth century. Constitutions adopted at that time began to recognize the rules of this model and regulate them in specific legislation. This became to be called the „rationalization of the parliamentary system”. The direct result of the phenomenon of rationalization of the parliamentary system is its large individualization. It is clearly seen in the differentiation of institutional arrangements - even with regard to the core issues - which can be found in the texts of the constitutions of states which adopted parliamentary system. Today, this political system is not universal. It has many varieties, differing one from each other in a fundamental way.