

Mariusz Cieřlik

System parlamentarno-gabinetowy : model klasyczny a rozwiązania współczesne

Pisma Humanistyczne 5, 16-38

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SYSTEM PARLAMENTARNO – GABINETOWY. MODEL KLASYCZNY A ROZWIĄZANIA WSPÓŁCZESNE

Rozważając temat systemu parlamentarno – gabinetowego, należałoby najpierw zastanowić się nad następującą kwestią: czy istnieje współcześnie jakiś uniwersalny model tego systemu?

Otóż wg prof. M. Sobolewskiego „system parlamentarny, jako określona forma zasady podziału władz występuje w wielu rozmaitych wariantach i odmianach”¹. Trudno byłoby zatem skonstruować jeden jego model². Postaram się więc, dla lepszego i bardziej zrozumiałego zobrazowania tego zagadnienia, skoncentrować się na sprawach najbardziej generalnych.

Punktem odniesienia będzie tzw. klasyczny model systemu parlamentarno – gabinetowego, tzn. postać, którą system ten przyjmował w dobie demokratycznego, dziewiętnastowiecznego państwa liberalnego, u szczytu liberalnej demokracji, a którego pierwowzór stanowiły rozwiązania prawne, a zwłaszcza praktyka ustrojowa II połowy XIX wieku i I połowy XX wieku, występujące na Wyspach Brytyjskich.

Oto kilka najważniejszych, zdaniem wielu autorów, zasad systemu rządów parlamentarno – gabinetowych³:

1. Egzekutywa musi mieć prawo udziału w procesie ustawodawczym.
2. Rząd (gabinet) musi być odpowiedzialny politycznie (kolegialnie i indywidualnie) przed parlamentem.
3. Musi istnieć prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu.
4. Obowiązek rezygnacji rządu, który stracił zaufanie parlamentu.
5. Rezygnacja premiera, czyli szefa rządu, równoznaczna z dymisją wszystkich członków rządu.
6. Powierzenie funkcji premiera i misji tworzenia rządu przez głowę państwa (w pierwszej kolejności) osobie, zdolnej skupić większość parlamentarną w izbie.
7. Istnienie większości, zdolnej wyłonić rząd i stanowiącej dla niego względnie trwałe oparcie.

¹ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 144.

² W literaturze używa się najczęściej określenia „system rządów parlamentarno – gabinetowych” lub „system rządów parlamentarnych”, czyli liczby pojedynczej. Jednak jeśli założymy, że występuje on w wielu różnych odmianach i formach, utrudniających znalezienie cech wspólnych tego modelu, może należałoby zaproponować określenie w liczbie mnogiej, czyli „systemy rządów parlamentarno – gabinetowych”?

³ M. Sobolewski, *Zasady...*, s. 146.

8. Wpływ przewodniczącego gabinetu na personalną obsadę stanowisk ministerialnych.

9. System kolegalnej organizacji wewnętrznej rządu, co sprzyja zasadzie odpowiedzialności parlamentarnej poszczególnych członków gabinetu.

Założeniem systemu parlamentarno – gabinetowego jest podział władzy. Jednak inaczej pomyślany i przeprowadzony niż w systemie prezydenckim. Oparty jest bowiem nie na separacji władz, sztywnym ich odgraniczeniu, lecz na zbudowaniu mechanizmu wzajemnych oddziaływań i powiązań. Rezultatem tych powiązań i oddziaływań winna być równowaga władz, uniemożliwiająca poszczególnym organom uzyskanie bezwzględnej supremacji w systemie władzy państwowej.⁴

Ogólnie mówiąc, system parlamentarno – gabinetowy, to taki system rządów, który stanowi konstrukcję obejmującą trzy podmioty: parlament, rząd i głowę państwa. W systemie tym sytuację prawną głowy państwa charakteryzuje polityczna nieodpowiedzialność przed parlamentem, natomiast rząd, zwany też gabinetem, jest powoływany przez głowę państwa, lecz odpowiada przed parlamentem za własną działalność i za akty prawne głowy państwa, a skutkiem tego może być odwołanie rządu. Dodać tu należy, że przy powoływaniu rządu głowa państwa jest skrępowana zwykle określonymi wymogami natury politycznej, musi np. liczyć się z istniejącym w parlamencie układem sił, stanowiącym oparcie dla wyłonionego gabinetu.

Rząd i parlament zostały tu wyposażone w środki prawne wzajemnego oddziaływania na siebie. Parlament może pociągać rząd do odpowiedzialności politycznej, odmawiając mu zaufania albo wyrażając wotum nieufności. Natomiast rząd lub prezydent jest wyposażony w prawo rozwiązania parlamentu.

System parlamentarny występuje zwykle w relacjach między parlamentem a egzekutywą dualistyczną. Powstał on w XVII w. w Anglii, gdzie przyjął się zwyczaj, że król tworzy rząd z członków frakcji mającej większość parlamentarną. W modelu tym rząd ponosi solidarną odpowiedzialność za swoją działalność i za kontrasygnowane przez jego członków akty głowy państwa. W niektórych wariantach systemu parlamentarnego odpowiedzialność ponosi nie wyłącznie rząd solidarnie, lecz także indywidualnie poszczególni ministrowie. Gdy parlament jest dwuizbowy, rząd może odpowiadać albo przed obiema izbami i każda może go zmusić do rezygnacji, albo odpowiada tylko przed jedną izbą, najczęściej przed tzw. izbą niższą parlamentu.

Oprócz odpowiedzialności politycznej członkowie rządu ponoszą też odpowiedzialność konstytucyjną. Z reguły dotyczy to również głowy państwa. Nie ponosi ona jednak odpowiedzialności politycznej i nie może być odwołana przez parlament.

W systemie parlamentarnym określenie relacji pomiędzy władzą prawodawczą a wykonawczą nie jest łatwe. W literaturze można spotkać

⁴ Tamże, s. 145.

odnośnie tego tematu, jak i całego systemu parlamentarno – gabinetowego, różne poglądy. Jedna grupa autorów, opierając się na zaufaniu parlamentu do rządu i rozwiniętym systemie kontroli nad rządem, pisze o nadrzędności legislatywy. Druga grupa wskazuje na to, że głowa państwa, z reguły współdziałając z rządem, może rozwiązać parlament. Ponadto rząd, opierając się na dyscyplinie partyjnej, podporządkowuje sobie praktycznie ciało ustawodawcze. Przemawia to za uznaniem nadrzędnej pozycji rządu. Wreszcie kolejna grupa autorów uważa, że w omawianym systemie rząd i parlament znajdują się w stanie równowagi. Równowaga ta polegać ma na braku trwałej przewagi legislatywy albo egzekutywy.

Jest oczywiste, że ten złożony stan równowagi między organizacyjnie i funkcjonalnie powiązаныmi władzami stanowi jedynie pewien idealny model tego systemu rządów, który trudno byłoby skonkretyzować przez wskazanie na realnie funkcjonujący przez dłuższy okres czasu system parlamentarno – gabinetowy w jakimś jednym państwie. „Jeśli jednak uwzględnić fakt, że podstawowe znaczenie ma wynikający z teorii podziału władzy podział funkcji między wyodrębnione ogniwa władz naczelných państwa, wówczas ewentualna dominacja władzy ustawodawczej albo wykonawczej nie musi i najczęściej nie oznacza pełnej koncentracji władzy, a jedynie kontrolowaną przewagę i wpływ jednej władzy na drugą.”⁵

Systemu rządów parlamentarno – gabinetowych nie poprzedziła żadna całościowo ujęta koncepcja doktrynalna. Nie jest on także sztucznym tworem wypracowanym przez konstytuante, ponieważ poszczególne, charakterystyczne instytucje tego systemu, rodziły się w ciągu wielowiekowej przebudowy i ewolucji modelu angielskiego. Konsekwencją tego jest znaczny stopień indywidualizacji rządów parlamentarnych, funkcjonujących w poszczególnych państwach. W efekcie „tak historyczne, jak i współczesne postaci rządów parlamentarno – gabinetowych nie reprezentują jakiegoś uniwersalnego modelu, lecz wyróżniają się znacznym zróżnicowaniem i to nawet w odniesieniu do kwestii podstawowych. W tym sensie określenie *system rządów parlamentarno – gabinetowych* zawiera w sobie treści o znacznym zakresie niedookreśloności.”⁶

Zakres pojęcia „system rządów parlamentarno – gabinetowych” jest bardzo szeroki. Mieszczą się tu te postaci rządów, które są zbliżone do modelu rządów zgromadzeniowych i te postaci, które znajdują się na przeciwległym biegunie, czyli zbliżone są do systemu półprezydenckiego.⁷ Stąd w ramach rządów parlamentarno – gabinetowych mieszczą się postaci dominacji parlamentu i różne postaci przewagi egzekutywy.

⁵ E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 155.

⁶ Tamże, s. 157.

⁷ Model ten ma różne nazwy: parlamentarno – prezydencki, prezydencko – parlamentarny. Jednak najwłaściwsza wydaje się być nazwa „półprezydencki”.

System relacji między parlamentem, rządem i głową państwa w systemie rządów parlamentarno - gabinetowych wyznaczony przez normy konstytucyjne i sferę realnego układu sił, oparty jest na mechanizmie sprzężeń zwrotnych, które wyznaczają granice działania politycznego poszczególnych organów.⁸

Typologii form systemu parlamentarnego można dokonywać w oparciu o różne kryteria. Jedną z możliwych jest podział na systemy parlamentarne w formie klasycznej i systemu zrjonalizowanego parlamentaryzmu, które współcześnie uchodzą za ograniczające rolę parlamentu i wymuszające na nim przyjęcie funkcji nie tyle ciała ustawodawczego, co kontrolującego (na ten temat piszę w części II niniejszego artykułu). Inna typologia sprowadza się do podziału na formę przewagi parlamentu albo formę przewagi egzekutywy.

Jeśli chodzi o pozycję parlamentu w strukturze aparatu państwowego, to najważniejszy problem stanowi jego organizacyjna i funkcjonalna niezależność w następujących dziedzinach: wewnętrznej autonomii izb, funkcji ustawodawczej, funkcji kontrolnej.

Systemy parlamentarno - gabinetowe na ogół odrzucają zasadę permanencji prac parlamentarnych. Dlatego najczęściej wprowadza się sesyjny tryb prac obu izb. Sesje są zwoływane przez głowę państwa, która posiada też prawo ich otwierania, odraczania i zamykania. Władza głowy państwa ulega jednak najczęściej ograniczeniom. Prawo normuje zwykle termin zwołania pierwszej sesji, ilość sesji w roku, ich terminy itp. Dążność do wzmocnienia stanowiska egzekutywy wobec parlamentu wiąże się z ograniczaniem trwania sesji parlamentu. Prawo może mówić o maksymalnym czasie trwania sesji albo minimalnym czasie trwania sesji, po którym egzekutywa może swobodnie decydować o trwaniu dalszych prac. W obu przypadkach prawo gwarantuje parlamentowi tylko pewien okres w roku nieprzerwanej pracy, dając władzy wykonawczej możliwość działania w pozostałej części roku bez ingerencji parlamentu. Dodatkowym wzmocnieniem tych uprawnień jest prawo odraczania przez egzekutywę sesji parlamentu na określony czas.

Największym jednak i najdonioślejszym środkiem jest prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji. Zwłaszcza, gdy prawo to jest zależne wyłącznie od organów egzekutywy i nie poddane żadnym ograniczeniom rzeczowym. Stanowi to środek presji na ciało ustawodawcze, działając na zasadzie quasi-szantażu. Kiedy groźba rozwiązania nie odnosi rezultatu, egzekutywa może zastosować ów środek dla usunięcia parlamentu, w którym utraciła poparcie. Rozwiązanie parlamentu jest wówczas środkiem rozstrzygnięcia konfliktu pomiędzy naczelnymi organami państwowymi. Środek ten stanowi jednak broń obosieczną. Ponowne wybory mogą bowiem przynieść zwycięstwo dotychczasowej opozycji a rząd nie mający poparcia większości parlamentarnej, zgodnie z wolą wyborców zostanie zmuszony do ustąpienia.

⁸ E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 158.

Inaczej kształtuje się natomiast zagadnienie wewnętrznej organizacji parlamentu, która określana jest przez regulamin parlamentarny. W tej dziedzinie ukształtowała się bowiem zasada niezależności parlamentu.

Wyłączność parlamentu w dziedzinie funkcji ustawodawczej nie stanowi jeszcze o jego przewadze nad rządem, tym bardziej, że owa wyłączność nie jest rozumiana absolutnie, tzn. z reguły nie jest ona pełna, chociaż zakłada się, że parlament ma możliwość wydawania ustaw w każdej dziedzinie, w której uzna to za konieczne. Tak pojęta funkcja ustawodawcza należy wyłącznie do parlamentu i nie może być delegowana na rzecz innych organów. Wydawanie norm prawnych wykonawczych przez organy egzekutywy może następować tylko na wyraźne upoważnienie ustawy i w ścisłe przez ustawę określonych granicach. W takim wypadku organ ustawodawczy kieruje rzeczywiście działalnością państwa jako całości.

Jednak do normalnych uprawnień służących egzekutywie należy prawo inicjatywy ustawodawczej.⁹ W niektórych dziedzinach, np. odnośnie budżetu, rząd posiada nawet wyłączność inicjatywy ustawodawczej¹⁰, a rozszerzenie sfery spraw objętych zasadą wyłączności tej inicjatywy ustawodawczej rządu lub głowy państwa traktuje się już jako wyraz przewagi władzy wykonawczej.¹¹ Do egzekutywy należy też promulgacja ustaw, której może towarzyszyć prawo weta zawieszającego. Jego utrudnione przełamanie przez parlament oznacza również ograniczenie roli parlamentu.

W najbardziej skrajnej postaci rola egzekutywy w procesie stanowienia prawa występuje w wypadku instytucji delegacji ustawodawczej. Ustawodawstwo delegowane jest konkurencją egzekutywy dla prawotwórczej działalności parlamentu. Jego istota polega na upoważnieniu egzekutywy do stanowienia norm prawnych co do mocy prawnej równych ustawie. Są to najczęściej dekrety z mocą ustawy albo rozporządzenia z mocą ustawy, które mogą być wydawane wyłącznie w okresie między sesjami parlamentu. Minimum wyłączeń z właściwości reglamentacji za pomocą ustawodawstwa delegowanego stanowią: konstytucja, budżet państwa, prawa człowieka, ordynacja wyborcza. Kontrola parlamentarna nad ustawodawstwem delegowanym polega na tym, że rozporządzenia wydawane w okresie między sesjami lub kadencjami parlamentu muszą być przedłożone do zatwierdzenia na najbliższej sesji i jeśli parlament odmówi ich zatwierdzenia, tracą moc

⁹ Jest to współcześnie powszechne ograniczenie ustawodawczych funkcji parlamentu.

¹⁰ Najsilniej występuje to w Wielkiej Brytanii, gdzie posłowie mają skuteczną inicjatywę ustawodawczą wyłącznie w zakresie spraw o znaczeniu lokalnym i indywidualnym.

¹¹ Ograniczeniem roli parlamentu jest też uzależnienie od zgody rządu przyjęcia i poddania pod głosowanie poprawek zgłoszonych do projektu rządowego. Praktyczne znaczenie uzyskały natomiast dwa środki proceduralne ustanawiające przewagę rządu w procesie ustawodawczym. Jeden to wpływ rządu na ustalenie porządku obrad parlamentu i priorytet rządowych projektów ustaw. Inny to łączenie przedłożenia rządowego z wnioskiem o zaufanie dla rządu. Może więc, jeśli brak wniosku o wotum nieufności, dojść do skutku ustawa, nad którą parlament nie odbył w ogóle głosowania.

obowiązującą. W praktyce zdarza się to rzadko, stąd ustawodawstwo delegowane stanowi poważne ograniczenie funkcji ustawodawczej parlamentu.

Inną formą ograniczenia funkcji prawotwórczej parlamentu jest konstytucyjne określenie ram dla materii ustawodawczej. Najdobitniejszy przykład stanowi tutaj konstytucja V Republiki Francuskiej, na mocy której ustawodawstwo parlamentarne zostało ograniczone do 12 wyliczonych zakresów problemowych, odpowiadających pojęciu spraw związanych z prawami i wolnościami obywatelskimi.

Należałoby wspomnieć o jeszcze jednym, rzadko spotykanym środku, wprowadzonym przez konstytucję V Republiki, a mianowicie referendum ustawodawczym. W zasadzie referendum nie może być uważane za ograniczenie praw ustawodawczych parlamentu, a zwłaszcza na rzecz egzekutywy, lecz szczególny model tej instytucji we Francji prowadzi do takiego wniosku.

Elementem konstytucyjnym systemu parlamentarnego jest odpowiedzialność polityczna rządu. „Tam gdzie ona nie istnieje, nie ma tego systemu rządów.”¹² Powoływanie i odwoływanie rządu należy do głowy państwa, natomiast istnienie rządu zależy wyłącznie od posiadania większości parlamentarnej. Współczesne rozwiązania konstytucyjne rezygnują z teorii odpowiedzialności parlamentarnej rządu przed obiema izbami na rzecz izby pierwszej.

W systemach zmierzających do ustanowienia przewagi parlamentu nad egzekutywą da się zaobserwować np. w skrajnej formie uwolnienie aktu obalenia rządu od jakichkolwiek skutków dla parlamentu: gdy prawo wyklucza rozwiązanie parlamentu przez głowę państwa. Inną cechą tego modelu jest uwolnienie parlamentu od wszelkich proceduralnych ograniczeń związanych z wyrażeniem wotum nieufności rządowi.¹³ Kolejną cechą właściwą systemowi przewagi parlamentu nad rządem jest istnienie szerokich uprawnień kontrolnych parlamentu wobec władzy wykonawczej. Przy okazji powstają tu procedury służące rozszerzeniu kontroli nad rządem (np. interpelacje, zapytania). Chodzi tu jednak zwłaszcza o stałe komisje parlamentarne oraz praktykę kontroli wstępnej.

Kontrola parlamentarna nie powinna przekształcać się w kierowanie poszczególnymi pociągnięciami i krokami rządu. Jest to podstawowa zasada klasycznego parlamentaryzmu, wyrażana często w postaci stwierdzenia: „parlament nie rządzi”¹⁴. Stąd kontrola wstępna może

¹² E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 160.

¹³ Należy zwrócić uwagę, że w każdej postaci systemu parlamentarnego konstytucyjny obowiązek ustąpienia rządu wiązany jest wyłącznie z formalnym przegłosowaniem wotum nieufności, względnie odmową uchwalenia formalnego wniosku o wotum zaufania. Praktyka dymisjonowania gabinetu skutkiem negatywnego wyniku głosowania nad sprawą merytoryczną, nie połączoną formalnie z kwestią zaufania, stanowi zagadnienie swobodnego uznania rządu.

¹⁴ M. Sobolewski, *Zasady...*, s. 168.

naruszać zasadę podziału władzy. Także istnienie wyspecjalizowanych, stałych komisji parlamentarnych służy wzmocnieniu kontroli parlamentu nad rządem. Uzyskują one znacznie większą zdolność do krytycznej analizy poszczególnych posunięć rządowych niż plenum izby. Jeżeli komisja uzyskuje prawo wysłuchiwanie opinii ekspertów, reprezentantów różnych grup społecznych oraz urzędników administracji, jej uprawnienia kontrolne mogą się stać poważną bronią przeciw egzekutywie. Można też stwierdzić, że ile razy wzmocnieniu podlega pozycja komisji, tyle razy związane jest to z dążeniem do supremacji parlamentu nad rządem. Każde dążenie do wzmocnienia stanowiska egzekutywy wobec parlamentu pociąga za sobą z reguły ograniczenie systemu komisji stałych oraz ich uprawnień.

Z kolei wzmocnieniu stanowiska egzekutywy wobec parlamentu służą środki ograniczające odpowiedzialność parlamentarną władzy wykonawczej. Nie można tu również pomijać stanowiska głowy państwa. Głową państwa jest zwykle prezydent. Jeśli jest to monarcha, to zachowuje on swój ponadpartyjny status i nie miesza się z reguły do polityki. Prezydent natomiast stara się najczęściej wpływać na proces decyzyjny w państwie i dąży do podporządkowania sobie rządu, odbierając prawo zwierzchnictwa nad nim parlamentowi. Prezydentowi służy ponadto cały szereg uprawnień dodatkowych nie zawsze wymagających kontrasygnaty premiera czy właściwego ministra. Posiada on też o wiele większe i bardziej znaczące kompetencje niż monarcha i przez to może odgrywać o wiele istotniejszą rolę polityczną w państwie.¹⁵ W klasycznym systemie parlamentarnym stanowisko głowy państwa jest zneutralizowane działaniem zasady kontrasygnaty. Skoro każdy akt urzędowy głowy państwa wymaga zgody premiera lub ministra, zostają one objęte parlamentarną odpowiedzialnością rządu, natomiast głowa państwa jest w praktyce od rządu uzależniona. Jedynie desygnacji premiera nie uzależnia się najczęściej od żadnych wstępnych warunków, lecz w praktyce wymagana jest i tak uprzednia konsultacja głowy państwa z przywódcami partyjnymi w parlamencie.

Inna sytuacja ma miejsce w przypadku, gdy prawo stanowi o możliwości rozwiązania przez głowę państwa parlamentu przed upływem jego kadencji. W większości systemów ustrojowych rozwiązanie parlamentu następuje na wniosek rządu, lecz prezydent decyduje o zastosowaniu albo nie zastosowaniu tego środka. Jego rola jest samodzielna i za swoją decyzję nie ponosi żadnej odpowiedzialności.

W XX w. pojawiły się nowe nurty dążące do wzmocnienia stanowiska głowy państwa przez powiększenie jego prerogatyw i przy zachowaniu jego nieodpowiedzialności parlamentarnej. Ważna jest tutaj instytucja tzw. stanu wyjątkowego. W jego założeniu tkwią dwie reguły:

¹⁵ Prezydent pełni np. rolę trzeciego podmiotu władzy w momencie tworzenia większości parlamentarnej, gdy partie po wyborach są rozbite i nie mogą utworzyć koalicji.

¹⁵ Prezydent pełni np. rolę trzeciego podmiotu władzy w momencie tworzenia większości parlamentarnej, gdy partie po wyborach są rozbite i nie mogą utworzyć koalicji.

1. W przypadku poważnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa ulegają ograniczeniu swobody i wolności obywatelskie oraz uprawnienia parlamentu. Władza wykonawcza uprawniona jest do podejmowania wszelkich środków zmierzających do usunięcia stanu zagrożenia.

2. Oddanie decyzji w sprawie proklamowania stanu wyjątkowego w ręce głowy państwa.

Sam parlament nie posiada w zasadzie żadnego wpływu na rozwój wypadków. W czasie trwania stanu wyjątkowego zasada odpowiedzialności parlamentarnej ulega zawieszeniu, a parlament traci możliwość bieżącej kontroli działalności państwowej.

Mniej bezwzględna formą usamodzielniania się egzekutywy wobec parlamentu było zwalnianie niektórych aktów głowy państwa od obowiązku kontrasygnaty, a wskutek tego od kontroli parlamentarnej. Najpoważniejszym jednak problemem w systemie parlamentarno – gabinetowym jest nie tyle niezależny status głowy państwa, ile niepodleganie rządu kontroli parlamentarnej, co znalazło wyraz głównie w utrudnianiu obalenia rządu przez parlament.¹⁶ Zmierza to do jednego celu, a mianowicie ma to zapobiec wywoływaniu kryzysu rządowego przez przypadkowe i nieprzemyślane głosowanie w izbie.

Najdalej poszła tu konstytucja RFN. Jedyna możliwość obalenia rządu wg Ustawy Zasadniczej to konstruktywne wotum nieufności uchwalone przez Bundestag.¹⁷ Kanclerza może obalić tylko taka większość parlamentu, która potrafiła uprzednio wybrać nowego kanclerza. Odpada więc możliwość wywołania kryzysu gabinetowego przez tzw. negatywną większość.

Jednak nie środki prawne grają decydującą rolę w usamodzielnianiu się egzekutywy wobec parlamentu. Decydującą jest praktyka, uznająca samodzielność działania egzekutywy i nie dopuszczająca prawnego związania rządu w tej sferze dyrektywami parlamentu.¹⁸

W większości współczesnych systemów parlamentarno – gabinetowych występują dążenia do ograniczenia autonomii parlamentu, do dysponowania przez rząd porządkiem dziennym izby, do delegacji ustawodawczej, do ograniczania możliwości obalenia rządu przez parlament, do akcentowania niezależności egzekutywy od parlamentu. Ogólnie mówiąc, rząd przyjmuje funkcje ogólnego kierownictwa państwem.

Przyczyny omawianego zjawiska są różne. Można jednak wymienić kilka naczelnych. Za prof. Sobolewskim przytoczę trzy, a mianowicie: czynnik niezbędnego czasu potrzebnego do wykonania funkcji kierowania

¹⁶ M. Sobolewski, *Zasady ...*, s. 174.

¹⁷ Chyba że sam kanclerz zgłosi wniosek o wotum zaufania, który nie uzyska wymaganej większości głosów, lecz wówczas i tak to od niego zależy, czy pozostanie na swoim stanowisku, jako tzw. kanclerz mniejszości (korzystający ze szczególnej ochrony w świetle Ustawy Zasadniczej), czy wystąpi do prezydenta z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu, o ile tenże parlament wcześniej, w trybie konstruktywnego wotum nieufności nie wybierze nowego kanclerza.

¹⁸ M. Sobolewski, *Zasady...*, s. 176.

państwem, czynnik specjalizacji zadań państwa oraz sprawę oddziaływania na organy państwa systemu partyjnego.¹⁹

Wzrost ilości zadań władzy państwowej spowodował przeciążenie parlamentu. Dodatkowo utrudniają mu one wypełnianie jego funkcji ustawodawcy i kontrolera egzekutywy w odpowiednio krótkim czasie. Nie musi to jednak w sposób nieunikniony prowadzić do osłabienia stanowiska parlamentu.

Co się natomiast dotyczy roli partii politycznych, to nowoczesny system partyjny zmodyfikował relacje między legislatywą a egzekutywą, ponieważ – co zauważa M. Sobolewski – zmienił status poszczególnych deputowanych i członków rządu. W miejsce XIX – wiecznych zgromadzeń polityków, nie powiązanych wzajemnie więzami dyscypliny i posłuszeństwa, weszły zwarte partie polityczne, działające według dyrektyw swego kierownictwa.²⁰ Proces polityczny stał się mniej żywiołowy i mniej nieprzewidywany.

W systemie dwupartyjnym o partiach zdyscyplinowanych, np. w Wielkiej Brytanii, układy między parlamentem a rządem tracą założone w teorii znaczenie. Gabinet jest ciałem osobowo tożsamym z kierownictwem partii rządzącej. Większość parlamentarna poddana ścisłej dyscyplinie partyjnej działa według dyrektyw swego kierownictwa. Stąd też przy takim układzie sił nie ma praktycznie mowy o uruchomieniu instytucji odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Natomiast rozwiązanie parlamentu przed terminem nie jest środkiem walki egzekutywy z legislatywą, lecz taktyką mającą ułatwić partii rządzącej wygranie najbliższych wyborów. Gabinet wykorzystuje środki proceduralne umożliwiające mu kierowanie parlamentem według swoich planów, natomiast parlament może zostać w konsekwencji faktycznie ciałem zatwierdzającym przedłożenia rządowe. A zatem „zanika element konfliktu między parlamentem a rządem, leżący u podstaw teorii podziału władzy i systemu równoważenia się”.²¹

W systemie wielopartyjnym zorganizowanym, czyli w takim, w którym istnieją dwie lub więcej stałych koalicji partyjnych, istnieją większe możliwości i szanse na właściwe odzwierciedlenie nastrojów politycznych wyborców. System ten jest mniej ustabilizowany niż dwupartyjny, lecz jest bardziej stabilny niż system wielopartyjny niezorganizowany, co daje możliwości stosowania klasycznych metod systemu parlamentarno – gabinetowego.

System wielopartyjny niezorganizowany to występowanie kilku (więcej niż 3) partii politycznych, wzajemnie ze sobą konkurujących i niezdolnych do utworzenia stałych koalicji. W tym systemie rząd ma zwykle charakter koalicyjny. Nie musi także dysponować większością w parlamencie. Pozycja rządu w takiej sytuacji jest wyjątkowo słaba. Nie może on z reguły zagrozić stanowisku parlamentu, ani tym bardziej nie jest zdolny do narzucania mu swego kierownictwa. Sam natomiast

¹⁹ Tamże, s. 178.

²⁰ Tamże, s. 182.

²¹ Tamże, s. 184.

poddany jest stałej kontroli i krytyce ze strony parlamentu i unikać musi wszelkich kroków, które by budziły sprzeciw tegoż parlamentu. Nie dysponuje bowiem zbyt wieloma środkami presji na ciało ustawodawcze. Skutkuje to zwykle nietrwałością gabinetu i małą skutecznością polityki rządu. Zachowana więc zostaje z jednej strony, zasada podziału władzy i współdziałania naczelných organów, jednak z innej strony, system wielopartyjności prowadzi z reguły do osłabienia władzy w ogóle, czyli osłabienia parlamentu i rządu.

Stąd można byłoby powiedzieć, że system dwupartyjny i wielopartyjny zorganizowany wzmacnia rząd kosztem parlamentu, a system wielopartyjny niezorganizowany, mimo że osłabia rząd, to niewystarczająco wzmacnia parlament.

II

Wskazane na początku ogólne zasady parlamentarnego systemu rządów dają przesłanki kształtowania zróżnicowanych, dostosowanych do zmiennych potrzeb życia politycznego form systemu parlamentarnego. W zależności od tego, w jaki sposób zostaną ukształtowane w normach prawnych lub w praktyce ustrojowej relacje między legislatywą a egzekutywą otrzymujemy system parlamentarno – gabinetowy charakteryzujący się przewagą legislatywy bądź egzekutywy. Nie wyklucza to możliwości wystąpienia systemów opartych na względnie stałej równowadze obu czynników. Żeby powiedzieć, który z tych czynników dominuje albo czy nie zachodzi przypadek ich równowagi, należy dokonać szczegółowej analizy relacji prawnych i politycznych zachodzących w systemie naczelných organów konstytucyjnych poszczególnych państw. Należy także podkreślić, że począwszy od okresu międzywojennego, w większości współczesnych państw obserwuje się pogłębiającą dominację egzekutywy, a obecnie można nawet mówić o dominującym stanowisku szefa egzekutywy.²² Po II wojnie światowej sytuacja ta utrzymała się, nie wyczerpując jednak możliwego zróżnicowania systemu parlamentarno – gabinetowego.

System kontynentalny, zbliżony do angielskiego, to z punktu widzenia relacji między organami stanowiącymi legislatywę i egzekutywę taki, w którym odpowiedzialność rządu przed parlamentem nie przybiera znaczenia formalnego (tak jak w Wielkiej Brytanii, gdzie gabinet właściwie nie może być obalony przez Izbę Gmin, bo partia rządząca utrzymuje w niej większość), lecz występuje głównie jako kontrola parlamentu nad rządem w różnych formach, nie prowadząc jednak na ogół do jego obalenia.

Brytyjski parlament zachowuje kontrolę nad rządem, którą wykorzystuje opozycja, lecz ta w zasadzie nie prowadzi w normalnych warunkach do usunięcia rządu. System angielski to system przewagi egzekutywy (gabinetu) nad parlamentem. Faktycznym szefem egzekutywy jest

²² E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 164.

premier. Większość może go kontrolować, lecz nie doprowadza do jego odwołania i kryzysu rządowego.

W RFN nie ma sytuacji politycznej, która w Niemczech Weimarskich powodowała brak stabilizacji rządowej, mianowicie opozycja skrajnych ugrupowań w parlamencie. Konstytucyjny układ organów państwowych, w tym ograniczona rola prezydenta państwa i konstruktywne wotum nieufności oraz stałe poparcie większości Bundestagu, działają w kierunku stabilizacji rządowej.

We Włoszech konstytucja uchwalona w 1947 r. tworzy typowy model parlamentarnej odpowiedzialności rządu, czyli konstytutywny, niezbędny element systemu parlamentarno – gabinetowego. Konstytucja ta statuuje przewagę prezesa rady ministrów nad ministrami i jemu powierza kierownictwo ogólną polityką rządu. Nie jest on jednak przywódcą większości parlamentarnej, nie stoi też na ogół na czele partii, choć należy do personelu politycznego i wielokrotnie powraca na swoje stanowisko, podobnie jak inni członkowie gabinetu.

Co się tyczy natomiast instytucji głowy państwa, to w ujęciu tradycyjnym występują gdzieś tendencje do jej zanikania, gdzieś wszakże odradza się, będąc jakby elementem nowego systemu parlamentarnego równowagi, który zwie się niekiedy modelem parlamentarno – prezydenckim. W systemie tym, który charakteryzuje się m. in. powszechnymi wyborami głowy państwa, ma ona za zadanie równoważyć przewagę parlamentu. Punkt ciężkości przesuwają się ku prezydentowi, między którym a parlamentem znajduje się rząd.

W państwach o systemie półprezydenckim wprowadza się wybór głowy państwa w głosowaniu powszechnym, zachowując obok prezydenta i na przeciw niego ministrów z własnym kierownikiem w osobie premiera, którzy wymagają dla sprawowania swych funkcji zaufania parlamentu. Wyposaża się wreszcie prezydenta w prawo rozwiązywania parlamentu samodzielnie albo wykonywane na wniosek rządu oraz określa się jego sytuację częściowo w sposób obcy tradycyjnej, parlamentarnej głowie państwa. Tym, co odróżnia w sposób najbardziej widoczny system półprezydencki od prezydenckiego jest właśnie odpowiedzialność rządu i poszczególnych ministrów przed parlamentem (system parlamentarno – gabinetowy) albo przed głową państwa (system prezydencki).

Normalnie prezydent w systemie parlamentarnym wpływać może nawet w poważnym stopniu na formowanie i utrzymanie rządu (np. we Włoszech). Może narzucać w określonych warunkach własne rozwiązania personalne, zmuszać ministrów do przyjęcia własnego poglądu i odpowiedzialności za prezydencką linię polityki. Rola premiera schodzi wówczas na dalszy plan, natomiast rada ministrów staje się miejscem dyskusji i ujawniania się różnic między prezydentem a ministrami oraz podejmowania przez niego decyzji.

Stąd w V Republice Francuskiej zamiast walki o równowagę między egzekutywą a legislatywą mamy do czynienia z przełamaniem równowagi na rzecz egzekutywy z prezydentem na czele. Nie jest to wszakże wynikiem wyłącznie konstytucyjnych rozwiązań, lecz także sytuacji

politycznej. Konstytucja V Republiki dając głowie państwa szerokie uprawnienia osobiste, przeciwstawione dotychczasowemu systemowi parlamentarno – gabinetowemu, wstrzymała się jednak przed ustanowieniem systemu prezydenckiego według wzoru Stanów Zjednoczonych. Przenosząc punkt ciężkości z parlamentu na dualistyczną egzekutywę, konstytucja dokonuje podziału władzy w egzekutywie. Daje z jednej strony prerogatywy głowie państwa, z innej natomiast powierza podstawowe decyzje związane z normalnym procesem rządzenia nie prezydentowi, lecz radzie ministrów, a właściwie premierowi. Prezydent może samodzielnie m.in. rozwiązać Zgromadzenie Narodowe, sięgać po nadzwyczajne i niczym (poza zmianą konstytucji) nie ograniczone uprawnienia z art. 16 konstytucji, określać zakres i czas ich trwania, zarządzać referendum na wniosek rządu lub parlamentu, żądać sprawdzenia konstytucyjności ustawy przed jej promulgacją przez Radę Konstytucyjną. Do niego należy też swobodne mianowanie premiera. Głowa państwa będąc zgodnie z teorią parlamentaryzmu nieodpowiedzialna politycznie i wyposażona w owe prerogatywy ma stać między władzami i nad partiami, aby pełnić w ten sposób funkcje najwyższego arbitra wśród piastunów władzy.

Konstytucja z 1958 r. ustanawia relacje między rządem i premierem z jednej strony a parlamentem z drugiej strony na zasadach systemu parlamentarno – gabinetowego, z tym że: stanowisko ministra jest niepołączalne z mandatem parlamentarnym, przez co następuje oddzielenie rządu od parlamentu oraz odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem Narodowym zrealizowana może być wyłącznie z trudnością i wyjątkowo. Ponadto relacje między rządem a parlamentem we Francji cechuje konstytucyjne uznanie prawa rządu do wydawania norm rangi ustawowej nie tyle na mocy upoważnienia parlamentu, ile szczególnie na skutek podziału pierwotnego prawodawstwa między rząd a parlament w ten sposób, że sprawy nie wymienione wyraźnie w konstytucji jako należące do kompetencji parlamentu stały się z mocy konstytucji domeną regulacji egzekutywy. W ten sposób „ustawodawcza władza parlamentu przestała być nieograniczona, a stała się władzą cząstkową.”²³

Konstytucyjne uregulowanie relacji między rządem a parlamentem we Francji, nie biorąc pod uwagę pozycji głowy państwa, wyznacza rządowi rolę kierującą i pierwszoplanową wobec parlamentu, o czym świadczą np.: konstrukcja odpowiedzialności rządu przed parlamentem i podział kompetencji prawodawczej, co nie daje zresztą obrazu całości środków prawnych, stojących do dyspozycji rządu, w celu wywierania wpływu na legislatywę w braku odpowiedniego utożsamienia się jej większości z polityką rządu.

Jednak w V Republice w układ między rządem a parlamentem wszedł czynnik decydujący, a mianowicie prezydent republiki, któremu podporządkował się rząd i popierająca go większość parlamentarna (o ile

²³ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 170.

taka była). Instytucja prezydenta nadała charakterystycznemu dla systemu parlamentarno – gabinetowemu poziomemu podziałowi władzy w egzekutywie wymiar pionowy, tj. hierarchiczny. Aczkolwiek premier jest rzeczywistym kierownikiem rządu, rozstrzyga spory między ministrami i kontroluje ich politycznie, wobec niego parlament może kierować swoją krytykę i on jest szefem większości. Premier, który zgodnie z konstytucją, nie pochodzi od parlamentu, lecz jest mianowany z mocy prerogatywy głowy państwa, utrzymuje swoje stanowisko na zasadzie zaufania prezydenta, a nie parlamentu, a krytyka ministra lub rządu w parlamencie łatwo w takich warunkach uchodzić może za krytykę głowy państwa. W razie jednak zerwania więzi między głową państwa a większością parlamentarną, system V Republiki stać się może zwykłym, parlamentarno – gabinetowym²⁴.

Utworzenie rządu w systemie parlamentarno – gabinetowym powinno odzwierciedlać przeważającą wolę parlamentu oraz wyposażać premiera, który dobiera sobie ministrów-współpracowników, w niezbędną inicjatywę i swobodę działania w celu prowadzenia polityki rządu w sposób jednolity i zwarty.

W klasycznym systemie parlamentarno – gabinetowym rząd powoływany jest przez głowę państwa, a następnie zatwierdzany w głosowaniu parlamentarnym w postaci udzielenia wotum zaufania albo jeśli nie ma głosowania, to przyjmuje się domniemanie, że parlament aprobuje skład rządu (m. in. w Wielkiej Brytanii). Włoska konstytucja np. stanowi, że prezydent powołuje i odwołuje prezesa rady ministrów, a na jego wniosek ministrów. Po czym rząd powinien uzyskać zaufanie izb.

O ile opisany sposób wysuwa na pierwsze miejsce w powoływaniu rządu głowę państwa, to inne rozwiązania akcentują rolę parlamentu.

W RFN, zgodnie z art. 63 ust. 1 i 2 Ustawy Zasadniczej, kanclerza wybiera Bundestag, bezwzględną większością głosów, bez uprzedniej debaty, na wniosek prezydenta państwa. Warto podkreślić, że relację między rządem a parlamentem Ustawa Zasadnicza sprowadza do relacji Bundestagu do kanclerza. Ministrowie mianowani przez prezydenta, a dobrani przez kanclerza, nie odpowiadają przed parlamentem. Odpowiedzialny przed nim jest wyłącznie kanclerz. Nie ma to miejsca gdzie indziej, a wzmacnia niewątpliwie stanowisko kanclerza przed parlamentem i przed prezydentem.

Sposób powoływania prezesa rady ministrów, a także składu rządu, zależą od układu sił politycznych, wyrażonych przez partie oraz od osobistego autorytetu głowy państwa. Zgodnie z większością parlamentarnej na określony rząd, odpowiada w systemie parlamentarno – gabinetowym jej możliwość wymuszenia ustąpienia rządu przed zakończeniem kadencji parlamentu. W normalnej sytuacji, gdy rząd cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej, sprawuje on władzę tak długo, ile trwa

²⁴ Potwierdzeniem takiego stanowiska były doświadczenia kilku okresów tzw. cohabitation (w latach 1986 – 1988 i 1993 – 1995), gdy prezydent reprezentował inną linię polityczną niż wyłoniona w parlamentarnych wyborach z r. 1986 i 1993, większość Zgromadzenia Narodowego.

kadencja. Zaufanie to obejmuje funkcjonowanie rządu jako całości, na czele z kierownikiem rządu oraz poszczególnych jego członków.²⁵ W praktyce rozróżnianie odpowiedzialności kolegalnej rządu od indywidualnej uległo zatarciu, ponieważ kierownik rządu przejął odpowiedzialność za siebie i za gabinet, a także za poszczególnych jego członków. Okoliczność ta jest wyrazem wzrostu roli szefa gabinetu.

Legitymację do sprawowania swych funkcji uzyskuje rząd od przedstawicielstwa narodowego, którego członków wybierają wyborcy na określony czas. Jednak polityczna kontrola nad rządem w tym czasie nie jest sprawowana przez obywateli-wyborców, lecz przez parlament, a raczej przez partyjną większość, która może odebrać gabinetowi zaufanie, czyli go obalić.

Środkiem przeciwko wyrażeniu nieufności rządowi przez parlament jest prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu. Zapewnić to miało równowagę między egzekutywą a legislatywą. Jednakże prawo rozwiązania organu ustawodawczego (bądź jednej jego izby) oraz inne uprawnienia przysługujące współcześnie władzy wykonawczej, przeszło w rzeczywistości z głowy państwa na rząd (głównie premiera), za pomocą instytucji kontrasygnaty. Aczkolwiek rozwiązanie parlamentu jako uprawnienie, którym nie dysponuje rząd, lecz samodzielnie głowa państwa, występuje obecnie we francuskiej konstytucji z 1958 r., co jest odstępstwem od systemu parlamentarno – gabinetowego, a ponadto daje znaczną przewagę prezydentowi nad legislatywą, ponieważ skorzystanie przez głowę państwa z rozwiązania parlamentu jest swobodne i nie uzależnione od gabinetowego kryzysu. W RFN także samemu prezydentowi przekazała konstytucja prawo rozwiązania Bundestagu, lecz ograniczone jest ono tam wyłącznie do dwóch wypadków.

Ażeby zmniejszyć niebezpieczeństwo trwałego usunięcia lub zdominowania parlamentu przez rząd, w drodze nadużycia prawa głowy państwa do rozwiązania parlamentu, umieszcza się zwykle w konstytucjach postanowienia zabezpieczające parlament. Do najważniejszych należą: postanowienia przewidujące termin nowych wyborów po rozwiązaniu oraz termin zwołania albo zebrania się z mocy prawa nowo wybranego parlamentu; postanowienia nakładające na rząd obowiązek uzyskania zgody jednej z izb parlamentu na rozwiązanie; zakazujące rozwiązania izb z tego samego powodu przed końcem kadencji organu rozwiązującego albo w ciągu określonego czasu od ostatnich wyborów; można także wymienić obowiązek organu mającego uprawnienia do rozwiązania parlamentu do zapoznania się z opinią przewodniczących izb (np. w konstytucji V Republiki Francuskiej i w konstytucji Republiki Włoskiej).

Niewątpliwie instytucja rozwiązania parlamentu wzmacnia pozycję gabinetu wobec parlamentu, sam zamiar natomiast jej zastosowania

²⁵ J. Stembrowicz, *Rząd ...*, s. 183.

zwiera szeregi parlamentarnej większości w obawie możliwości utraty mandatów.

W Wielkiej Brytanii, ojczyźnie rozwiązania parlamentu, przestało być ono środkiem zwracania się do wyborców w sporze: gabinet – Izba Gmin, albowiem rząd i parlament jednocy rządząca partia, co pozwala premierowi decydować o rozwiązaniu Izby Gmin jako kierownikowi gabinetu oraz przywódcy większości parlamentarnej i w ten sposób dogodnie dla swej partii ustalać przedterminowo datę zakończenia kadencji Izby Gmin.²⁶

Według konstytucji włoskiej prezydent republiki dysponuje prawem rozwiązania obu izb lub jednej z nich w celu zwrócenia się do wyborców, gdy rząd został obalony na skutek wotum nieufności. Jednak prawo rozwiązania w rzeczywistości jest stosowane we Włoszech nie jako odpowiedź na wotum nieufności, lecz jako środek znalezienia większości, zdolnej do poparcia rządu po ustąpieniu gabinetu. Stąd rozwiązanie parlamentu „nie odpowiada na ogół teorii poszukiwania równowagi między egzekutywą a legislatywą, a jest raczej poszukiwaniem większości. Ponadto *gra* toczy się w istocie nie między rządem a parlamentem, lecz między rządową większością a opozycją; z tym że większość dysponuje atutem w postaci wyboru momentu rozwiązania.”²⁷

Należy także wskazać na konstrukcje przewidziane przez Ustawę Zasadniczą RFN i konstytucję V Republiki Francuskiej, które rozstrzygnięcie w sprawie rozwiązania nie powierzają rządowi, lecz prezydentowi. Ustawa Zasadnicza utrzymuje to prawo jako samodzielne uprawnienie głowy państwa, a nie prawo kanclerza, lecz ogranicza rozwiązanie do dwóch wymienionych przez siebie przypadków.²⁸ Rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego przez prezydenta republiki nie jest ograniczone szczególną sytuacją jak w konstytucji RFN. Może ono więc nastąpić w różnych sytuacjach, nie tylko kryzysu gabinetowego, lecz także państwowego.

Należałoby zająć się teraz kontrolą parlamentu nad rządem.

Otóż spośród różnych rodzajów odpowiedzialności ministrów praktyczne znaczenie zachowała polityczna, zwana parlamentarną. Rozwinęła się ona z karnej odpowiedzialności ministrów najpierw w Wielkiej Brytanii, uznanej z czasem za zbyt surową i zastąpioną w XVIII w. polityczną. Podkreślić przy tej okazji trzeba, że wymiar sprawiedliwości wobec ministrów czy prezydenta jest sądownictwem wyjątkowym, stosowanym w sytuacjach nadzwyczajnych, motywowanych niebezpieczeństwem dla państwa i społeczeństwa.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże, s. 201.

²⁸ 1. Gdy kandydat na kanclerza otrzymał tylko zwykłą, a nie bezwzględną większość głosów w 3 turze głosowania, prezydent natomiast nie chce go mianować kanclerzem.

2. Gdy wotum zaufania, o które ubiegał się kanclerz, nie uzyska bezwzględnej większości głosów, wobec czego kanclerz występuje z wnioskiem do prezydenta o rozwiązanie Bundestagu. Wnioskowi temu może on, lecz nie musi zadośćuczynić i to o tyle, o ile parlament nie wybierze wymaganą większością nowego kanclerza.

Jeśli chodzi o polityczną odpowiedzialność ministrów, to skoncentrował ją w sobie w rzeczywistości szef rządu, łącząc ze swoją własną odpowiedzialnością. Stąd w konstytucyjnej praktyce rozróżnienie odpowiedzialności indywidualnej członka rządu i odpowiedzialności solidarnej rządu traci swoje znaczenie. Nie oznacza to, że premier nie może czuć się zmuszony namówić do ustąpienia jednego lub więcej członków gabinetu, aby utrzymać polityczną zwartość ekipy rządowej. Z innej natomiast strony, ustąpienie szefa rządu prowadzi automatycznie, a nawet konstytucyjnie, do dymisji całego gabinetu i powołania nowego rządu.²⁹

Polityczna odpowiedzialność, którą przyjmuje na siebie rząd, uzyskując wyraźne albo dorozumiane zaufanie parlamentu jest w rzeczywistości też sankcją kontroli, sprawowanej nad gabinetem przez parlament. Przy czym kontrola ta nie musi prowadzić do pociągnięcia rządu do odpowiedzialności. Wystarczy, że grozi ona rządowi w postaci sankcji.

We współczesnym systemie parlamentarno – gabinetowym, w którym parlament nie stanowi odrębnego świata w odniesieniu do rządu, lecz przez większość sprawuje rządy, parlamentarna kontrola i krytyka kieruje się do gabinetów tejże większości, co nie budzi entuzjazmu owej większości parlamentarnej, dlatego powstrzymuje ona wykonywanie kontrolnych uprawnień parlamentu. Pozostaje więc kontrola nad rządem ze strony opozycji parlamentarnej, lecz nie lekceważąc jej, należy zauważyć, że opozycja stanowi mniejszość i na ogół nie jest w stanie bez pomocy większości skutecznie przedsięwziąć jakichkolwiek środków kontroli. Świadczyć o tym np. mogą warunki stawiane wotum nieufności czy wotum zaufania (m. in. art. 94 konstytucji włoskiej). Bardziej zaostrzone warunki wynikają z przepisów Ustawy Zasadniczej RFN o tzw. konstruktywnym wotum nieufności, wymagającym jak wiadomo, poza innymi okolicznościami, podania we wniosku o wotum nieufności nazwiska kandydata przyszłego kanclerza. Natomiast w półprezydenckim systemie V Republiki Francuskiej odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem Narodowym nabrała charakteru wyjątkowego.

We Włoszech kontrola została sprowadzona do sankcji, która już nie jest ostrzeżeniem, czyli zjawiskiem wyjątkowym, a stała się sposobem rządzenia. Rządy, mając świadomość niechęci parlamentu do swoich zamierzeń i wiedząc, że nie ma jakiegokolwiek stałej większości, która by mogła stanowić oparcie dla rządu, zwyczajnie ustępowały. Dymisja była presją na parlament, który nowemu gabinetowi pozwalał na realizację tej polityki, której odmawiał zdymisjonowanemu.

W tej sytuacji trudno jest mówić o autentycznej i realnie skutecznej kontroli parlamentarnej, i co więcej, o wyrażaniu przez nią woli wyborców i opinii publicznej. „Parlamentarna kontrola oscyluje w tej odmianie parlamentaryzmu między przyznaniem rządowi pełnej swobody

²⁹ Np. w Wielkiej Brytanii, co stanowi tzw. konwenans konstytucyjny.

a sprawowaniem kontroli jałowej, bo ograniczonej oraz paraliżującej, bo wyłącznie ujemnej.”³⁰

Model V Republiki Francuskiej ustanowiony został m. in. po to, żeby stanowić odpowiedź na supremację parlamentu, czyniąc go podporządkowanym prezydentowi republiki. Parlament może rząd kontrolować i oceniać jego działalność, lecz jego odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Narodowym została tak znacznie skrzepowana, że postawiona pod znakiem zapytania.

Wynika stąd jasno, że w kontynentalnym systemie parlamentarnym, zbliżonym do angielskiego, kontrola parlamentu nad rządem charakteryzuje się unikaniem środków prowadzących do kryzysów gabinetowych, a przyczyny różnic dotyczących parlamentarnej kontroli rządu w każdej z omawianych odmian systemu parlamentarno – gabinetowego leżą w „odmiennym charakterze stosunków międzypartyjnych, nacechowanych pragmatyzmem.”³¹

W systemie parlamentarno – gabinetowym rząd znajduje się teoretycznie stale pod różnego rodzaju kontrolą legislatywy. W niektórych państwach, zgodnie z ich monarchiczną tradycją, legislatywa korzysta nadto raz do roku z prawa dyskusji nad ogólną polityką rządu, np. z okazji mowy tronowej króla. Niezależnie jednak od tego, w tych i w innych krajach w każdym czasie polityka rządu może stać się na jego życzenie przedmiotem dyskusji na plenum izby. W szczególności we Francji debata po oświadczeniu rządu w Zgromadzeniu Narodowym zależy od woli rządu. Z kolei debata nie może się kończyć uchwałą skierowaną z inicjatywy Zgromadzenia do rządu. Natomiast udzielenie wotum zaufania zamyka dyskusję nad programem nowego rządu, stanowi wstępną kontrolę jego poczynań i jest dowodem aprobaty składu rządu przez większość parlamentu w tych państwach, gdzie taka aprobata jest konieczna.

Zasadą systemu parlamentarno – gabinetowego jest odpowiedzialność rządu za wszelkie akty. System ten daje możliwość bądź w konstytucji, bądź w regulaminie parlamentarnym stawiania przez członków parlamentu szefowi gabinetu i ministrom pytań w formie interpelacji, celem wyjaśnienia określonej sprawy.

Interpelacja jest sposobem uzyskiwania informacji, lecz głównie wykonywania parlamentarnej kontroli nad rządem. Wywoływać powinna w klasycznym systemie dyskusję nad odpowiedzią rządu (ministra), w której rezultacie następuje głosowanie nad wyrażeniem zaufania albo odebrania go rządowi (ministrowi).³²

Groźba zmuszenia rządu do dymisji, którą zawiesza nad nim procedura interpelacji, czyni z niej środek do zwalczania rządu przez opozycję. Nie wszędzie jednak stała się interpelacja formą kontroli sankcjonującej. Nie wszędzie kończy się bowiem uchwałą oceniającą postępowanie rządu. Nie wszędzie nawet taka uchwała jest dopuszczalna.

³⁰ J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 210.

³¹ Tamże, s. 211.

³² Tamże, s. 213.

Interpelacja jako forma kontroli rządu jest zróżnicowanym zjawiskiem, zależnym od ustroju określonego państwa. Obecnie zbliżyła się ona niewątpliwie do innej, powszechniejszej, choć słabszej formy kontroli, którą są zapytania kierowane do ministrów, będące wygodniejszą formą kontroli dla rządu, nie pociągającej za sobą politycznej odpowiedzialności jego członków. Ich popularność wynika z nieskomplikowanej procedury, która jest związana z pytaniami, co daje większą niż interpelacja możliwość posługiwania się nimi przez deputowanych celem zwrócenia uwagi opinii publicznej na określone zjawiska postępowania rządu. Są też o tyle dogodne dla rządu, że nie mogą pociągać za sobą rezolucji oceniającej działalność ministrów.

W procedurze zapytań występuje wyraźna przewaga rządu, który może bezpośrednio uchylić się od odpowiedzi, powołując się np. na tajemnicę państwową lub formułując odpowiedź na odpowiednim stopniu ogólności. Wreszcie, w procedurze zapytań informacja z reguły góruje nad kontrolą. Charakterystyczną cechą współczesnego systemu parlamentarno – gabinetowego jest też rozwój komisji parlamentarnych, a nawet przejmowanie przez nie funkcji samej izby.³³ Tłumaczy się to przeciążeniem plenarnych obrad i brakiem fachowego przygotowania parlamentarzystów. Wskazać jednak należy, że niejawność pracy komisji i nieformalny charakter kontroli polityki rządu, może skutkować krytyczną oceną tej polityki nie tylko przez opozycję, lecz także przez partie rządzące.

Wyróżnić można zasadniczo dwa rodzaje komisji parlamentarnych: stałe i nadzwyczajne, zwane też śledczymi. Jeśli komisje stałe odgrywają często pozytywną rolę, to komisje śledcze budzą różne refleksje.

Uchwalając budżet, czyli upoważniając rząd do pobierania określonych dochodów i dokonywania określonych wydatków, parlament przeprowadza także kontrolę rządu i podległej mu administracji. „Analizując budżet odkrywa się często lepiej rzeczywistą politykę rządu niż studiując jego oświadczenia.”³⁴ Kiedyś izby, dysponując uprawnieniami finansowymi, mogły dyktować swą wolę rządowi. Natomiast we współczesnym systemie parlamentarno – gabinetowym kontrola taka należy do przeszłości. Stąd znane powiedzenie: „Panowanie brytyjskiego gabinetu nad finansami państwa jest równie nieograniczone jak nad ustawodawstwem”³⁵

We Francji konstytucja z 1958 r. pozbawia zupełnie deputowanych jakiegokolwiek inicjatywy w dziedzinie wydatków. Ograniczenie inicjatywy parlamentarzystów dotyczy ich uprawnień do zgłaszania poprawek do budżetu i w ogóle ustaw finansowych, albowiem powszechne prawo inicjatywy całego budżetu przyznane jest wyłącznie rządowi.

W RFN każda propozycja, wniesiona podczas dyskusji budżetowej, podwyższająca wydatki lub zawierająca nowe, musi mieć wskazane przez Komisję Budżetu Bundestagu źródła pokrycia. W razie ich braku

³³ Taka sytuacja występuje m. in. we Włoszech.

³⁴ J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 225.

³⁵ Tamże, s. 226.

propozycję uznaje się za odrzuconą. W praktyce występuje jednak ogólna tendencja do traktowania budżetu jako podstawy do szerokiej dyskusji nad polityką rządu, z której nie wynikają jednak odpowiednie możliwości podważania pozycji gabinetu.

Współczesne państwa o systemie parlamentarno – gabinetowym wykazują tendencję do zawężania skuteczności zakresu parlamentarnej kontroli nad rządem albo do pozbawienia jej sankcji. Służy temu np. opanowanie parlamentu przez większość rządową (model Wielkiej Brytanii).

Na miejsce osłabionej kontroli parlamentarnej wysuwa się kontrola sprawowana przez obywateli, którzy wybierają nie tylko członków parlamentu, lecz głosują jednocześnie, a może zwłaszcza, za określoną partią i jej przywódcą jako ewentualnym kierownikiem rządu.

W XIX w. ustawodawstwo było powszechnym i klasycznym zadaniem parlamentu, a ustawa narzędziem związania egzekutywy. Z czasem parlamenty były zmuszone dzielić się swą władzą z egzekutywą, co można było dostrzec pod postacią inicjatywy ustawodawczej i kompetencji promulgacyjnej egzekutywy, nadawania przez nią określonego znaczenia ustawie za pomocą przepisów wykonawczych, a także istnienia samoistnego poza- ustawowego nurtu prawodawstwa egzekutywy.

Utrata przez ustawę przypisywanego jej kiedyś znaczenia związana jest z faktycznym, a niekiedy konstytucyjnym ograniczeniem znaczenia parlamentu na rzecz władzy wykonawczej. Rosnąca liczba ustaw, która zawdzięcza powstanie rządowej inicjatywie, nie oznacza jednak pozbawienia członków parlamentu tego wpływu na treść ustawodawstwa, który daje im prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw.

Na kontynencie krańcowością odznacza się francuskie postępowanie ustawodawcze. W przeciwieństwie do swych poprzedników z III i IV Republiki parlament V Republiki znalazł się pod surową kuratelą rządu, któremu z mocy konstytucji służy cały system wykorzystywanych przez niego w praktyce proceduralnych przywilejów, umożliwiających kierowanie ustawodawczą działalnością izb i wywieranie na nie presji. Natomiast rzeczywista działalność prawodawcza parlamentu przeniosła się do komisji parlamentarnych, których znacząca rola stała się obecnie powszechna. Wspecjalizowane i liczne komisje prowadzą łatwiej i szybciej do osiągnięcia porozumienia i kompromisu między większością a opozycją. Ważnym przykładem na tak duże znaczenie komisji w parlamencie jest konstytucja włoska z 1947 r., która wprowadziła możliwość uchwalania ustaw formalnie także przez komisje.

Zmniejszenie roli ustawy i parlamentu wskazuje na względność podziału władzy w państwie, ponieważ przeważnie sfera ustawodawstwa nie jest w ogóle albo wyraźnie określona w aktach konstytucyjnych i brak jest w nich ustanowienia kompetencji władzy wykonawczej (rządu) w odróżnieniu od kompetencji parlamentu.

Warto tu przytoczyć koncepcję konstytucji francuskiej z 1958 r., która ogranicza ustawodawczą władzę parlamentu do enumeratywnie

określonego kręgu spraw, zakazując jednocześnie parlamentowi stanowić prawa w pozostałej sferze, która należy do prawodawczego zakresu działalności rządu. „Podział kompetencji między parlament a rząd nie jest już przeto wyłącznie pionowy, lecz głównie poziomy.”³⁶

Ustawa po uchwaleniu przez parlament, wbrew zasadzie podziału władzy, podlega jeszcze kontroli ze strony egzekutywy. Najsilniejszej kontroli tego rodzaju podlega uchwalona ustawa w amerykańskim systemie prezydenckim, na skutek weta głowy państwa. W systemie parlamentarno – gabinetowym kontrola ta nie odgrywa na ogół większej roli, bowiem rząd panuje w parlamencie nad przebiegiem procesu ustawodawczego i dysponuje wystarczającymi środkami, żeby przeciwstawić się oporowi izby wobec rządowego projektu ustawy.³⁷ Historycznie rzecz biorąc, kontrola władzy wykonawczej nad uchwaloną ustawą wywodzi się z monarchii konstytucyjnej, w której król był czynnikiem ustawodawczym i wyrażał zgodę za pomocą swej sankcji na uchwaloną przez parlament ustawę. W republikach parlamentarnych odziedziczona po monarchii sankcja została nazwana promulgacją. Jest ona warunkiem obowiązującej normy ustawowej, która za jej pomocą podlega oficjalnemu ogłoszeniu. Promulgację stosuje się zwykle za rządową kontrasygnatą.

Powstaje tutaj problem: czy formalny akt promulgacji może być odmówiony? Uchwalenie bowiem przez parlament ustawy mogłoby kończyć postępowanie ustawodawcze i powodować jej promulgację w sposób automatyczny. Odmowa promulgacji sprzeczna jest natomiast z teorią rządów odpowiedzialnych przed parlamentem. Nie jest to jednak sprawa bezdyskusyjna. Np. w RFN wywodzi się prawo głowy państwa do odmowy promulgacji ustawy ze ślubowania prezydenta związkowego, które nakazuje mu strzec i bronić Ustawy Zasadniczej. Stąd głowa państwa występuje w RFN w roli strażnika konstytucji.

W odróżnieniu od Ustawy Zasadniczej RFN, konstytucja V Republiki Francuskiej i konstytucja Włoch z 1947 r. stanowią wyraźnie o prawie weta prezydenta wobec ustawy uchwalonej przez parlament. Prawo to bywa nazywane „prawem odesłania w celu powtórnego rozpatrzenia” ustawy przez parlament, przy czym dla ponownego rozpatrzenia ustawy nie wymaga się kwalifikowanej większości głosów. Poza tym pomimo, że istnieje zasada, iż prezydent nie może działać bez poparcia (kontrasygnaty) rządu, pozostawia się jednakże w tej dziedzinie margines określonej swobody głowie państwa pod warunkiem, że nie przekroczy granic tzw. politycznej neutralności i nie zaangażuje się w polityczne rozgrywki. W takim ujęciu wspomniane odesłanie ustawy parlamentowi okazuje się też skutecznym, na co wskazuje francuska i włoska praktyka.

Z kolei prawo sankcji i promulgacji ustawy pozwala władzy wykonawczej na interwencję w proces ustawodawczy nawet po uchwaleniu określonej

³⁶ Tamże, s. 248.

³⁷ Tamże, s. 250.

ustawy. Jest ono rezerwowym i winno być rzadko wykonywanym prawem rządu lub głowy państwa. Wyjątkowo też awansuje do roli poważnego czynnika ustawodawczego. Jest ono wreszcie końcowym elementem udziału władzy wykonawczej w postępowaniu ustawodawczym.

Rząd wydaje także samoistne lub na mocy upoważnienia ustawowego akty prawodawcze. Wynika to ze znacznej dynamiki rządowego prawodawstwa, która jest powszechnym i niezbędnym zjawiskiem w każdym państwie, choćby z racji jego zadań w dziedzinie gospodarczej czy społecznej.

Uczynienie z ustawy środka kierownictwa i sposobu zarządzania państwem w drodze rządowej inicjatywy ustawodawczej i licznych przepisów wykonawczych nie wyczerpuje metod, którymi dysponuje rząd w swojej działalności. Dochodzi mianowicie dodatkowo metoda delegowanego ustawodawstwa. Delegowane ustawodawstwo polega na ustąpieniu rządowi przez parlament, w drodze ustawy o upoważnieniu, prawa do regulacji materii należących do domeny ustawodawczej. Delegacja parlamentu wyraża przewagę rządu, naruszając równowagę władz. Dekrety z mocą ustawy mogą bowiem nawet uchylać i zmieniać w granicach swego upoważnienia ustawy. Naruszona zostaje tutaj także zasada zwierzchnictwa narodu, który działa za pomocą ciała przedstawicielskiego, uchwalającego ustawy.

Obok normalnej delegacji ustawodawczej istnieją również specjalne pełnomocnictwa władzy wykonawczej. Są one związane z tzw. położeniem nadzwyczajnym, czyli np. stanem wyjątkowym, które zajmują coraz ważniejsze miejsce w obecnych uregulowaniach konstytucyjnych. Do tych pełnomocnictw sięgają rządzące ugrupowania w kryzysowych sytuacjach, kiedy okazuje się, że środki, które są do dyspozycji rządu, nie wystarczają, żeby uporać się z trudnościami. W ten sposób powstały procedury, które oswobadzają rząd lub głowę państwa od przestrzegania ustaw, chroniących prawa organów przedstawicielskich oraz prawa i wolności obywatelskie i poruczają organom wykonawczym ustawodawcze funkcje, co czyni się jednak ze względu wyłącznie na niebezpieczeństwo grożące państwu i to należy silnie zaznaczyć.

Stan wojny czy wyjątkowy, jak też sytuacja będąca następstwem tych stanów, daje podstawę rządowi do działania z mocą ustawy, a nawet do przekazania przez rząd wykonywania swych kompetencji innej władzy, pod warunkiem jednak ustawowego upoważnienia. Upoważnienie to nie może być generalne ani dotyczyć materii konstytucji, regulaminu parlamentu i prawa wyborczego.

A zatem zgodnie z sensem systemu parlamentarno – gabinetowego, głównym organem stanu nadzwyczajnego jest rząd, który zależnie od sytuacji i od swego uznania może rozwijać swą rolę, aż do osiągnięcia pełni władzy.³⁸

³⁸ Taka sytuacja jest w RFN, inna natomiast we Francji, gdzie w takim wypadku kompetencje zwiększa prezydent.

Ogólnie rzecz biorąc ustawodawstwo, które jest niezbędne przy wykonywaniu każdego ważnego zadania państwa, nie może obyć się bez udziału w nim, z reguły decydującego, rządu. Prowadzi to do jego panowania nad inicjatywą ustawodawczą oraz do kontroli procesu ustawodawczego w parlamencie, a także do „uruchamiania” ustaw w drodze wydawania przepisów wykonawczych lub wręcz do zastępowania ustaw za pośrednictwem tzw. delegowanego ustawodawstwa. Wreszcie „wydrażenie” konstytucyjnego podziału władzy między egzekutywą a legislatywą na korzyść tej pierwszej osiąga kulminację w wojennych albo społeczno – gospodarczych sytuacjach kryzysowych i wyjątkowych.³⁹

Natomiast jeśli chodzi o kwestię struktury rządu w systemie parlamentarno – gabinetowym, to jego charakterystyczną cechą jest wieloosobowa budowa, która prowadzi do kolegialnego wykonywania funkcji. Występuje on bowiem pod postacią kolegium, którego członkowie z mocy konstytucji korzystają z takich samych praw.

W systemie parlamentarno – gabinetowym szef rządu według swojej woli dobiera sobie ministrów (przy uwzględnieniu partyjnego składu parlamentarnej większości), głowa państwa natomiast nie jest w stanie z reguły odmówić nominacji proponowanych przez premiera ministrów. Odpowiedzialność członków rządu za jego działalność jest solidarna, choć w praktyce odpowiedzialność za taką bądź inną politykę rządu bierze na siebie głównie jego szef.

Gabinet składa się na ogół z osób, których personalny status choć różni się od statusu zawodowych funkcjonariuszy administracji, to oznacza z reguły zwierzchników określonych resortów tejże administracji. Jednocześnie ministrowie (bo o nich mowa) wchodzi w skład kolegium rządowego, podejmującego decyzje o znaczeniu politycznym dla państwa, tj. wytyczające kierunek jego działalności politycznej i gospodarczej. Ta podwójna właściwość ministrów (tj. rządowa i administracyjna) jest jeszcze bardziej widoczna w systemie parlamentarno – gabinetowym, w którym rząd jest ciałem łącznikowym pomiędzy głową państwa a parlamentem. Ministrowie mogą zatem działać indywidualnie lub w kolegium, którym jest rada ministrów (z udziałem głowy państwa albo bez niej).

Złożoną strukturę rządu, który już dawno przestał być prostym organizmem, wyjaśnia głównie komplikujący się charakter jego działalności, związany ze wzrostem funkcji państwa. Jednak poza samym rozwojem zadań państwa na złożoność struktury rządowej oddziałuje także opieranie się gabinetu na zwykle niepewnej większości parlamentarnej, co jest w pełni zrozumiałe w systemie parlamentarno – gabinetowym.

Szef rządu, bez względu na swoją nazwę,⁴⁰ odgrywa specjalną i przeważającą rolę wśród ministrów. Rola ta wykazuje na ogół dążenie do

³⁹ J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 289.

⁴⁰ Np. wyróżnia się premiera, prezesa rady ministrów, prezydenta rady ministrów, kanclerza i in.

wzrostu, aczkolwiek układa się to różnie, zależnie od tego, z jaką postacią systemu parlamentarno – gabinetowego mamy do czynienia.

Charakterystyczną też cechą organizacji współczesnej egzekutywy jest powstawanie i rozwój specjalnych służb administracji przy prezydentach i kierownikach rządu, najczęściej nie unormowanych w konstytucji, lecz odgrywających w rzeczywistości kontrolną rolę wobec resortowej administracji rządowej.

We współczesnym systemie parlamentarno – gabinetowym istnieją też specjalne urzędy przy szefie rządu, zwane sekretariatami rządu, nie tak rozwinięte pod względem personalnym jak w Stanach Zjednoczonych, lecz ważne jako wyraz centralizacji władzy kosztem kompetencji organów lokalnych i samodzielności resortów ministerialnych.⁴¹

Wreszcie przy organach egzekutywy istnieją też i rozwijają się różne ciała o doradczym charakterze, których działalność wiąże się z funkcją rządu, a częściej z kompetencjami centralnej administracji państwowej.

A zatem biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, uprawnione byłoby stwierdzenie, iż swoboda, z której korzysta rząd, żeby ustalać swą strukturę i sposób funkcjonowania, wydaje się przekraczać ramy systemu parlamentarno – gabinetowego. Rząd powinien bowiem nie tylko legitymować się zaufaniem parlamentu, lecz także działać w organizacyjnych granicach ustanowionych przez legislatywę.

Na zakończenie należałoby zwrócić uwagę na fakt, iż system parlamentarno – gabinetowy, mimo że w różnych odmianach, jest wszakże najczęściej spotykaną formą rządów w państwach europejskich, zwłaszcza chętnie recypowaną po tzw. Jesieni Ludów 1989 r. przez państwa Europy Środkowo – Wschodniej. System ten stał się praktycznym wcieleniem teorii podziału władz, razem z koncepcją dopuszczającą ich wzajemną współpracę i równoważenie się przy zachowaniu ich organicznej odrębności oraz stanowi wyraz respektowania zasad tzw. cywilizowanej demokracji, oznaczającej poszanowanie przez rządzących woli mniejszości, a także pluralizmu politycznego, który umożliwia zachowanie i rozwijanie praw i wolności człowieka. Poza tym, system parlamentarno – gabinetowy uznaje się za swoisty standard europejski, co w dobie starań o członkostwo w UE większości państw regionu Środkowej Europy było jednym z istotnych czynników, które najprawdopodobniej ułatwiły dostosowywanie rozwiązań prawnych w tych państwach do wymogów Unii i przyspieszyły przez to ich integrację ze strukturami Piętnastki.

Prof. dr hab. Joachim Liszka

⁴¹ Jak wiele urzędów w systemie parlamentarno – gabinetowym, sekretariaty pojawiły się w oparciu o model brytyjski.