

Mariusz Cieřlik

Model parlamentarno-gabinetowy Wielkiej Brytanii

Pisma Humanistyczne 6, 73-92

2004

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.

**MODEL PARLAMENTARNO–GABINETOWY
WIELKIEJ BRYTANII**

1. Rys historyczny

Według powszechnej opinii, to włařnie w Wielkiej Brytanii narodziła się forma rządów parlamentarno–gabinetowych, później tak powszechnie naśladowana w całej Europie i poza nią.

Początków brytyjskiego parlamentaryzmu szukać można już w XII w., u schyłku dynastii normandzkiej i zarania Plantagenetów, w ówczesnym ośrodku życia publicznego, którym był dwór królewski i zgromadzenie wasali przy boku królewskim. W tym też mniej więcej czasie, za panowania Henryka III (1216 – 1272), została po raz pierwszy w Anglii użyta nazwa „parlament”. Nie zawierał on w sobie jakiejś idei wyboru lub przedstawicielstwa, ani też nie oznaczał koniecznie zgromadzenia prawodawczego lub uchwalającego podatki. Była to curia, czyli rada królewska w swej najszerszej i najbardziej uroczystej postaci, kiedy to baronowie i urzędnicy królestwa spotykali się, żeby deliberować nad ogólnymi problemami polityki zagranicznej i wewnętrznej.

W XIII w. dokonał się podział parlamentu i to nie na trzy stany: duchowieństwo, szlachtę i mieszczan, lecz na dwie izby: Lordów i Gmin. Stopniowo też zaczęły rosnać uprawnienia parlamentu. Zwiększyły się zwłaszcza uprawnienia finansowe Izby Gmin. Na szczególną uwagę zasługuje jednak, uznawana już wówczas, możliwość posłużenia się przez parlament procedurą impeachment. Wykorzystywana ona była jako dość skuteczna broń parlamentu przeciwko niewygodnym dla niego doradcom królewskim¹. Powoli parlament wywalczał również swoje przywileje osobiste.

¹ Instytucja ta miała duży wpływ na wykształcenie się w przyszłości podstawowej dla systemu parlamentarno – gabinetowego zasady politycznej – odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Impeachment nie okazał się jednakże bronią najdoskonalszą. W postępowaniu tym trzeba było udowodnić popełnienie przestępstwa. Monarcha mógł zastosować prawo łaski, mógł wreszcie rozwiązać parlament przed zakończeniem procesu. Niemniej impeachment spełnił ważną rolę w kształtowaniu się rządów parlamentarno – gabinetowych, ograniczając swobodę działania ministrów i przyczyniając się do uznania zasady ich politycznej odpowiedzialności przed parlamentem.

Wzrost uprawnień parlamentu spowodował zmianę w relacjach pomiędzy panującym a izbami. Parlament przekształcił się stopniowo w niezależny organ oddzielony od królewskiej władzy rządowej.

Do XVI w. formalnie przewaga należała do króla, który choć od początku XVI w. zobowiązywał się w przysiędze koronacyjnej do przestrzegania praw ustanowionych przez parlament, posiadał w wielu dziedzinach tzw. prerogatywy, czyli uprawnienia osobiste, wykonywane bez udziału parlamentu. Większość swych uprawnień monarcha wykonywał po zasięgnięciu opinii swych doradców stanowiących Radę Zwykłą. To właśnie spośród jej członków wyodrębniło się ciało węższe. Stała Rada, a następnie, około połowy XV w., jeszcze węższe grono tworzące Tajną Radę. Jej członkowie związani byli specjalną przysięgą na wierność i zachowanie tajemnicy. Wkrótce też owa rada stała się głównym organem, przy pomocy którego faktycznie i prawnie rządził król.

Rzeczywiste relacje między monarchą a parlamentem były w dużej mierze uzależnione od indywidualności panującego, aczkolwiek w zasadzie utrzymywała się równowaga i ścisła współzależność między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Sytuacja uległa radykalnej zmianie w okresie panowania dynastii Stuartów. Dążyli oni do utrwalenia i zmaterializowania absolutyzmu. Doprowadziło to do wielkiego konfliktu z parlamentem, a wobec zmian układu sił w państwie, wynikających ze wzrostu znaczenia mieszczaństwa, dominującą siłą stała się Izba Gmin².

Konflikt między parlamentem a monarchą zakończył się w latach 1688 – 1689, nazwanych przez potomnych okresem „Chwalebnej Rewolucji”. Długotrwała i osłabiająca rywalizacja między Koroną i parlamentem ustąpiła miejsca współpracy między nimi, przy czym parlament stał się czynnikiem dominującym. Odtąd już nie było króla, który by próbował rządzić bez parlamentu albo wbrew Izbie Gmin. Uchwalone wówczas akty prawne: Habeas Corpus Act z 1679 r., Bill of Rights z 1689 r. oraz nieco późniejsza ustawa z 1701 r. o następstwie tronu³, skierowane przeciwko samowoli królewskiej, stanowiły podstawę dalszej ewolucji formy rządów. Jednocześnie wielkim osiągnięciem

² Przyszłą genezę rządów parlamentarno – gabinetowych łączyć można już z tymi wydarzeniami.

³ W ustawie tej parlament podjął inną poważną próbę ograniczenia znaczenia gabinetu przez ustalenie, że sprawy, które kiedyś należały do Tajnej Rady powinny nadal być dyskutowane przy jej udziale, a uchwały Tajnej Rady powinny być podpisywane przez tych, którzy je popierali. Po kilku latach to postanowienie ustawy, jak też i inne zakazujące urzędnikom Korony zasiadać w Izbie Gmin, zostało uchylone. Poprzez to ewolucja ustroju mogła podążyć w kierunku rządów parlamentarno – gabinetowych.

tego okresu było utrwalenie zasady, że król – zgodnie z rozpowszechnioną w Anglii doktryną Johna Locke’a – podlega prawu.

Na dalszy rozwój ustroju państwa doniosły wpływ miał fakt narodzin gabinetu. Tajna Rada straciła swoje znaczenie. Z powodu zbyt licznego składu stała się organem ociężałym, co pozbawiło ją możliwości pozostawania w stałych kontaktach z monarchą. Nastąpiła kolejna selekcja doradców królewskich. W jej wyniku w XVI w. powstał niezależny krąg rzeczywistych doradców, złożony z głównych ministrów – gabinet.

Zwyczaj odbywania narad w swoim gabinecie z grupą zaledwie kilku najbardziej zaufanych i przez siebie wybranych doradców wprowadził Karol II. Nie był to żaden komitet Tajnej Rady ani też ciało o określonych kompetencjach. Nie zbierało się ono regularnie i jego członkowie nie mieli żadnych resortów we własnej dyspozycji. W celu osiągnięcia zgodności poglądów od 1695 r. utarł się zwyczaj powoływania ministrów spośród tej partii, która zdobyła większość w wyborach do parlamentu. Na skutek tej zasady gabinet, który początkowo nie cieszył się poparciem izb i z reguły pozostawał z nimi w konflikcie, przekształcił się w instytucję uznawaną, a następnie uzależnioną od parlamentu.

W 1705 r. Izba Gmin uchwaliła, że godność o charakterze ministerialnym najlepiej harmonizuje z mandatem. Był to akt znamieny, wiążący gabinet z Izbą Gmin, zapobiegający równocześnie mianowaniu ministrów wyłącznie spośród Lordów.⁴

Dla powstania rządów parlamentarno-gabinetowych duże znaczenie miało objęcie tronu W. Brytanii przez władców dynastii hanowerskiej (1714 r.). Pierwsi królowie z tej dynastii: Jerzy I i Jerzy II nie znali prawa i zwyczajów angielskich. Stąd nie brali udziału w posiedzeniach gabinetu, a w dodatku bardziej zajmowali się swoimi sprawami na kontynencie niż potrzebami Anglii. W ten sposób królowie stracili wpływ na kształtowanie opinii gabinetu, w wyniku czego pojawiła się praktyka obrad gabinetu bez króla, pod przewodnictwem pierwszego ministra – premiera⁵, który był jednocześnie pierwszym Lordem Skarbu. Wykształciła się też reguła, że premier musi mieć poparcie Izby Gmin, ministrowie natomiast powoływani spośród większości parlamentu, przed nim są odpowiedzialni solidarnie za działalność Korony. Wreszcie od 1782 r. kolejalna odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem stała się

⁴ A. Burda, E. Gdulewicz, W. Skrzydło. *Współczesne ustroje państw kapitalistycznych*, Lublin 1983, s. 15.

⁵ Już wcześniej niektórzy z doradców królewskich byli uważani za „głównych ministrów” albo inaczej „pierwszych ministrów”.

„niekwestionowaną zasadą”.⁶ O ile jeszcze jednak w XVIII w. gabinet korzystał z poparcia króla i parlamentu, to już w XIX w. przejmuje faktycznie uprawnienia monarchy i w jego imieniu je wykonuje. Dotychczasowi słudzy Korony zmienili się w organ związany z parlamentem, legislatura przestała ich zwalczać i wydierać pozostałe atrybuty władzy, starając się raczej wykorzystać możliwości gabinetu dla własnych celów. Gabinet, który stał się politycznie odpowiedzialny przed Izłą Gmin⁷, która mogła go obalić, miał jednak oręż dający pewną równowagę, a mianowicie: premier w imieniu króla mógł rozwiązać Izłą Gmin. Władza króla natomiast stała się nominalna.

Jerzy III, obejmując tron w 1760 r., podjął próbę ograniczenia wpływu parlamentu na kolegium swoich ministrów. Powoływał doradców według swego uznania, później dopiero budując dla nich poparcie. Wbrew parlamentowi mianował m. in. premierem lorda Bute’a, który nawet nie był członkiem parlamentu. Niepopularność królewskich polityków łącznie z klęską Anglii w Ameryce doprowadziła w 1782 r. do pierwszego w historii, wymuszonego przez parlament, ustąpienia gabinetu i mianowania w to miejsce ludzi mających zaufanie Izby Gmin. Nowy premier był w stanie objąć urząd i nawet wymusić na królu realizację pewnych reform. Kiedy wkrótce potem król mianował nowe ministerium wobec parlamentowi, miało miejsce historyczne wydarzenie. Oburzona Izba Gmin zaprotestowała, odwołując się do zasad konstytucyjnych, interesu monarchii i narodu. Nie odbierając królowi prawa do powoływania ministrów, podkreślała konieczność posiadania przez nich jej zaufania. Jerzy III pozostał nieugięty, odrzucił żądanie zdymisjonowania niepopularnych ministrów i rozwiązał parlament, uważając, że wybory przyniosą zmianę stanowiska Izby Gmin. „Działo się to w 1784 r. i dla wielu autorów data ta oznacza narodziny systemu rządów parlamentarno – gabinetowych”.⁸

Współczesna postać rządów parlamentarno – gabinetowych ukształtowała się w Wielkiej Brytanii za sprawą najważniejszych reform prawa wyborczego z lat 1832 i 1867, które to, rozszerzając prawa wyborcze na „solidną i szacowną” klasę średnią, przełamały supremację arystokracji w parlamencie i zapoczątkowały nowy okres w dziejach angielskiego parlamentaryzmu. Natomiast obecne przekształcenia systemu parlamentarno – gabinetowego w Anglii polegają z grubsza na tym, że Izba Gmin powoli staje się w większym stopniu pośrednikiem pomiędzy wyborcami a gabinetem niż jego równorzędnym partnerem. Premier, będąc przywódcą partii, która wygrała

⁶ A. Burda, E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *Współczesne...*, s. 15.

⁷ Dla powstania systemu parlamentarno – gabinetowego kluczowe znaczenie miało przyjęcie zasady politycznej, solidarnej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem.

⁸ A. Pullo, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1983, s. 58.

wybory i tym samym liderem większości parlamentarnej, zostaje w rzeczywistości przełożonym członków gabinetu.

2. Założenia ogólne angielskiego systemu parlamentarno-gabinetowego

Powyższe omówienie wskazuje, że system parlamentarny w Wielkiej Brytanii powstawał nie drogą rewolucji a ewolucji. Następowало to jednak nie za sprawą reform ustawodawczych, a przez przyjmowanie się nowych konwensów, wzmacniających najpierw pozycję parlamentu, później samej Izby Gmin, wreszcie gabinetu, a w końcu premiera. Warto wspomnieć, że aż do 1937 r. pojęcie gabinetu nie było znane prawu pisanemu, a słowo premier pojawiło się w ustawie dopiero w 1917 r. Mimo tego nie ma nadal żadnych istotniejszych regulacji prawnych odnoszących się do funkcjonowania organów państwa i systemu politycznego w ogóle. W tej sytuacji zwyczaj konstytucyjne określają faktyczną pozycję monarchy, premiera, gabinetu i parlamentu. Większość zasad, które dotyczą brytyjskiego systemu parlamentarno – gabinetowego zawarta jest właśnie w konwensach. Należą do nich⁹:

1. Obowiązek rezygnacji rządu, który stracił zaufanie Izby Gmin.
2. Kolegialna odpowiedzialność gabinetu przed Izłą Gmin za ogólną politykę i działalność poszczególnych ministrów.
3. Powierzenie funkcji premiera i misji tworzenia rządu przez monarchę liderowi partii posiadającej większość mandatów w Izbie Gmin.
4. Rezygnacja premiera będącego szefem rządu równoznaczna z dymisją wszystkich członków rządu.
5. Złożenie rezygnacji przez premiera, jeżeli jego partia na skutek wyborów parlamentarnych utraciła większość w Izbie Gmin.
6. Wymóg kontrasygnaty wszystkich aktów rządowych monarchy.
7. Przysługujące monarsze, a wykonywane przez premiera, prawo do rozwiązywania Izby Gmin.
8. Przyznanie gabinetowi prawa inicjatywy ustawodawczej.
9. Zasada, że premier musi być członkiem Izby Gmin.
10. Odpowiedzialność polityczna, którą ponosi cały rząd a nie wyłącznie gabinet.
11. Przyznanie obu izbom szeregu kompetencji kontrolnych wobec rządu.

⁹ A. Burda, E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *Współczesne...*, s. 17.

12. Zmiany w prawie wyborczym oraz ustroju parlamentu uzgadniane przez obie partie polityczne na konferencji pod przewodnictwem spikera.

Należałoby teraz przyjrzeć się bliżej niektórym, zaprezentowanym powyżej, prawno-politycznym zasadom systemu rządów Wielkiej Brytanii.

Otóż, pochodząca z wyborów powszechnych, licząca 659 posłów¹⁰ Izba Gmin stanowi bazę polityczną tworzenia i funkcjonowania gabinetu. Formowaniem rządu może zająć się wyłącznie ta partia, która posiada większość mandatów w Izbie. Utrata tej większości w ciągu kadencji powoduje ustąpienie rządu albo rozwiązanie Izby Gmin i przedterminowe wybory. Natomiast wybory do Izby Gmin w zwykłym trybie odbywają się z reguły przed upływem jej pięcioletniej kadencji, kiedy większość rządu uzna to za najbardziej korzystne dla powtórzenia sukcesu wyborczego. Rozwiązanie Izby Gmin dokonuje się za pomocą orędzia królewskiego, wydanego na podstawie uchwały gabinetu.

Król także powołuje premiera i na jego wniosek ministrów. Zgodnie z tradycją szefem gabinetu zostaje lider tej partii, której posłowie obsadzają większość mandatów w Izbie Gmin. Premier i ministrowie muszą być członkami parlamentu, lecz od 1895 r. nie zdarzył się przypadek mianowania premierem członka Izby Lordów. Ministrowie są natomiast powoływani z obu izb. Premier posiada zwyczajową swobodę w kształtowaniu składu gabinetu i obsadzie innych stanowisk rządowych. Stanowisko premiera w gabinecie dominuje. Decyduje on ponadto o głównych kierunkach polityki gabinetu i o metodach jej realizacji. Jego pozycja jest tym silniejsza, że pozostaje on wciąż przywódcą większości w Izbie Gmin i pośredniczy w rozmowach między gabinetem a królem, który choć współuczestniczy w sprawowaniu władzy wykonawczej, to jednak wszystkie jego akty są wykonywane za radą i zgodą ministrów, czyli są poddane kontrasygnacie. W równym stopniu dotyczy to prerogatyw, które dawniej należały do jego uprawnień osobistych, co i uprawnień rządowych. W ten sposób król politycznie zneutralizowany „panuje, lecz nie rządzi”.

Gabinet ponosi solidarną odpowiedzialność wyłącznie przed Izbą Gmin. Stąd tylko ta izba może wyrazić mu wotum nieufności. Zasada odpowiedzialności kolegalnej oznacza więc, że wszyscy ministrowie odpowiadają wspólnie za niepowodzenia rządu. Wynika z niej nakaz

¹⁰ Obecnie, po zmianach z 1995 roku, wybory przeprowadzane są w 659 jednomandatowych okręgach : 528 w Anglii, 40 w Walii, 72 w Szkocji i 18 w Irlandii Północnej.

popierania polityki egzekutywy, bez względu na osobiste przekonania i uczucia. Związany jest z tym też zakaz krytykowania działalności rządu.

Poza tym, zarówno Izba Lordów jak i Izba Gmin posiadają wiele uprawnień kontrolnych wobec rządu. Można tu zaliczyć: dyskusję nad programem rządu i budżetem, zapytania poselskie itp. Uprawnienia te służą dialogowi pomiędzy izbami i rządem a opozycją i większością rządową.

Gabinet posiada też prawo inicjatywy ustawodawczej. Dysponując zdyscyplinowaną większością w Izbie Gmin jest w stanie nie tylko przeprowadzić skutecznie swoje projekty ustawodawcze przez ścieżkę legislacyjną, lecz także spowodować odrzucenie tych projektów zgłoszonych w izbach, które nie odpowiadają jego priorytetom.

Wyliczenie podstawowych reguł brytyjskiego modelu systemu parlamentarno – gabinetowego uwidacznia, że obecny prawnoustrojowy mechanizm funkcjonowania naczelných organów państwowych oparty jest wyłącznie na relacjach między gabinetem a parlamentem. Jednak uwzględniając podział polityczny na większość rządową i opozycję, do tego układu włączyć należy ciało wyborcze. Wyborcy przez akt głosowania ujawniają swoją wolę co do personalnych i programowych alternatyw prezentowanych im w toku kampanii wyborczej. W istniejących ramach prawnych jest to czynnik decydujący.¹¹

Brytyjski system rządów parlamentarnych, mimo że upowszechniony w całym świecie, posiada jednak nadal rysy ustrojowe sobie tylko właściwe. Przechodząc więc do sprecyzowania cech brytyjskiej postaci systemu parlamentarno – gabinetowego, należy zwrócić uwagę na specyficzne warunki, w których był realizowany prawnoustrojowy i polityczny mechanizm funkcjonowania tego państwa i społeczeństwa.

Najistotniejsze znaczenie w tym zakresie odgrywa brak w tym kraju konstytucji pisanej, w formie jednego aktu, wyposażonego w nadrzędną moc prawną wobec innych aktów prawnych i wyznaczającego prawne normy legalnego działania poszczególnych instytucji ustroju politycznego oraz ich wzajemnych relacji. W konsekwencji bardzo wiele ważnych zagadnień ustrojowych jest regulowanych przez system konwenansów, ukształtowanych na skutek istnienia trwałej praktyki postępowania w określonej sprawie (za ich pomocą regulowane są choćby powyższe zasady systemu parlamentarno – gabinetowego).

¹¹ E. Zwierchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 147.

Inną kwestią warunkującą specyfikę brytyjskiego systemu parlamentarnego są konsekwencje relacji między funkcjonującą w sferze prawnej zasadą monarchiczną, a realnie ukształtowanym demokratycznym sposobem sprawowania władzy politycznej.

Kolejną ważną cechą stanowi instytucjonalizacja opozycji. Nie chodzi w tym wypadku jedynie o fakt istnienia wyłanianego przez drugą z wielkich partii, która reprezentuje mniejszość, tzw. gabinetu cieni, ani pobierania uposażenia z budżetu państwa przez lidera opozycji, lecz o uznawanie opozycji za jeden z ważnych elementów sprawowania władzy politycznej. Wyraża się to w formule: „Opozycja Jej Królewskiej Mości”. W konsekwencji walka polityczna między większością rządową i rządem oraz opozycją stanowi jedno z głównych założeń systemu sprawowania władzy. W takiej sytuacji jest oczywiste, że obie główne partie, uznając podstawowe zasady istniejącego ustroju, przenoszą płaszczyznę walki na dziedziny, w których konflikt polityczny może być rozwiązany na drodze kompromisu. Instytucjonalizacja opozycji otwiera także możliwości korygującego wpływu na politykę rządzącej większości.¹²

Następnie na wyróżnienie zasługuje także znaczenie brytyjskiego systemu wyborczego opartego na jednomandatowych okręgach wyborczych i większości względnej. Uprzywilejowuje on partie o szerokich wpływach w skali całego kraju, co prowadzi do trwałych jednopartyjnych większości w Izbie Gmin. Ten fakt w zasadniczy sposób determinuje polityczną i prawnoustrojową efektywność brytyjskiego systemu rządów parlamentarno – gabinetowych.

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech tego systemu jest zasada „suwerenności parlamentu”, nazywana inaczej zasadą „supremacji parlamentu”, który może wydawać ustawy w każdym przedmiocie, w sposób i w formie przewidzianych prawem. Zasada ta jest współczesną postacią formuły „suwerenności króla w parlamencie”. Uważa się bowiem nadal, że parlament brytyjski składa się z trzech członów: króla, Izby Lordów i Izby Gmin. Zasada „suwerenności parlamentu” oznacza, że kompetencje tego organu są niczym nie ograniczone, tzn. że nie ma takiego prawa, którego parlament nie mógłby uchwalić czy zmienić, że nikt nie może ogłaszać ustawy parlamentu za nieważną i że ustawy nie wiążą w żaden sposób przyszłych parlamentów.¹³

¹² Tamże, s. 145.

¹³ Nie we wszystkich krajach parlament ma tak szeroki zakres kompetencji ustawodawczych. Inaczej sprawa ma się w państwach federalnych, gdzie wiele materii zastrzeżonych jest dla państw członkowskich. Inaczej też sprawa się ma w bardzo wielu państwach przyjmujących instytucję kontroli konstytucyjności ustaw. Na ogół również parlamenty nie uchwalają ustaw działających wstecz, w szczególności uznających

Parlament jest wyłącznym organem prawodawczym w państwie, co znaczy, że każda działalność normodawcza innego podmiotu może mieć miejsce wyłącznie w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawy. Wynika z tego, że systemowi prawa brytyjskiego nie są znane akty normatywne z mocą ustawy. Obca jest mu też instytucja tzw. samostnej działalności prawodawczej organów egzekutywy. W Wielkiej Brytanii sądy nie mogą kwestionować ustaw, mają natomiast prawo nie stosowania aktów wykonawczych, jeśli te zostały wydane bez właściwego upoważnienia legislatury lub przekroczyły jego granice.

Zasada „suwerenności parlamentu” oznacza, że parlament jest jedynym i najwyższym źródłem władzy w systemie organów państwa. Jest miejscem podejmowania wszelkich ważnych decyzji politycznych, bezpośrednio przy pomocy ustaw i pośrednio, poprzez działanie zasady odpowiedzialności ministrów przed parlamentem.

Ten teoretyczny obraz jest jednak daleki od rzeczywistości. Doktryna zwierzchnictwa parlamentu chowa niejako mechanizmy sprawowania władzy. Przedstawia nieprawdziwy obraz relacji między parlamentem a rządem. W teorii, „suwerenność parlamentu” oznacza pełne podporządkowanie rządu legislaturze z możliwością swobodnego posługiwania się instytucją wotum nieufności. W praktyce, parlament kierowany przez jednopartyjną większość nigdy nie jest zainteresowany obaleniem własnego rządu. W gruncie rzeczy to rząd kontroluje parlament, dysponując licznymi proceduralnymi przywilejami i sprawując kierownictwo polityczne nad swoją frakcją. W wypadku brytyjskim nie oznacza to jednak, że parlament jest wyłącznie fasadą utrzymywaną dla satysfakcji wyborców, odgrywa bowiem ważną rolę polityczną. System parlamentarno – gabinetowy nie wykształciłby się przecież bez istnienia właśnie na terenie parlamentu różnych ugrupowań politycznych. Te jednak, zwłaszcza gdy tworzą układ dwupartyjny, eliminują to, co w tej formie rządów najważniejsze, a mianowicie pozbawiają instytucję odpowiedzialności rządu przed Izbą praktycznego znaczenia.¹⁴ „Jednorodność polityczna rządu i większości parlamentarnej gwarantowana jest silną dyscypliną partyjną posłów. Składa się na nią głównie obowiązek obecności i głosowania po stronie rządu i obowiązek popierania programu rządu w działalności politycznej poza parlamentem.”¹⁵

za przestępstwo czyny, które nie były zabronione w czasie ich popełnienia. Tym i innymi ograniczeniami nie jest, przynajmniej teoretycznie, związany parlament brytyjski. Nie musi nawet stosować odmiennej procedury dla stanowienia o sprawach ustrojowych, co jest powszechnie przyjmowane niemal we wszystkich państwach współczesnych.

¹⁴ A. Puzio, *Współczesne...*, s. 62.

¹⁵ Tamże.

Problemy dyscypliny, a nawet samej przynależności partyjnej, nie są tak istotne w Izbie Lordów, która jest jednak wyłączona z procedury egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu, a w zakresie ustawodawstwa jej kompetencje są nieznaczne i każdy projekt ustawy może w końcu wejść w życie bez względu na stanowisko lordów. Albowiem Izba Lordów zgodnie z „Parliament Act” z 1911 r. i po znowelizowaniu tej ustawy w 1949 r. może spowodować jedynie odroczenie na okres 1 roku ostatecznego usankcjonowania projektu dotyczącego spraw publicznych, który nie jest jednak projektem ustawodawczym finansowym, ani projektem ustawodawczym przedłużającym kadencję parlamentu.

Skoro w skład parlamentu wchodzi także panujący, to zgodnie z teorią supremacji legislatywy ma on funkcję pierwszorzędnego znaczenia. Nie jest tak, niestety, w istocie. Jediną jego znaczącą funkcją polityczną, wykonywaną samodzielnie (bez kontrasygnaty) jest mianowanie premiera, choć i tutaj kierować się musi konwenansem konstytucyjnym, który stanowi, że premierem zostać może jedynie członek Izby Gmin i w dodatku lider partii posiadającej większość mandatów w tej izbie. Poza tym władca wykonuje różne funkcje, które w przeważającym zakresie mają charakter formalny, bowiem prawie we wszystkich wypadkach panujący działa za radą ministrów i rzeczywista decyzja pochodzi bądź od gabinetu, bądź od premiera lub resortowego ministra. Panujący rozwiązuje też parlament za radą premiera. Jeżeli jednak uważałby, że skorzystanie z tego uprawnienia stanowiłoby w danych okolicznościach nadużycie władzy, może odmówić zgody na rozwiązanie parlamentu.

Z parlamentem współpracować musi rząd. Ogólnie rzecz biorąc rząd utrzymuje się albo upada na skutek wyniku wyborów powszechnych, jak tego wymaga ustalona praktyka konstytucyjna. Działalność rządu musi więc być prowadzona z należytą uwagą wobec opinii publicznej. Rząd tak długo ma bowiem kontrolę nad Izłą Gmin, jak długo utrzymuje się większość jego partii.

Zgodnie z ustaloną praktyką premier jest członkiem Izby Gmin, a gabinet w większości składa się też z członków Izby Gmin. Wybory powszechne są o tyle wyborem rządu, że przywódca partii zwycięskiej w wyborach staje się szefem rządu i ze swojego otoczenia partyjnego kompletuje gabinet. Rząd, który poniósł porażkę w Izbie Gmin, zwykle odwołuje się do wyborców, robi to także, gdy chce zainicjować nową politykę i domagać się dla jej przeprowadzenia mandatu od wyborców.

Założeniem konstytucyjnym jest odpowiedzialność rządu przed Izłą Gmin, jednak jest również w zgodzie z prawdą, że to rząd kontroluje Izbę Gmin, skoro członkowie rządu są przywódcami partii rządzącej, a gabinet ma

możność kontrolowania większości w Izbie. Rząd jest zwykle pewny głosów swojej większości, może stąd traktować każde głosowanie jako głosowanie nad zaufaniem dla rządu. Nie oznacza to, aby rząd nie przywiązywał wagi do tego, co zostanie powiedziane w Izbie Gmin, skoro funkcją parlamentu jest nie tylko rejestrowanie decyzji i naświetlanie wszelkich krzywd, lecz także ostrzeganie rządu.

Ustawodawstwo w przeważającej mierze opiera się na projektach rządowych, a polityka zagraniczna jest prowadzona przez rząd. Rząd zatem nie tylko proponuje, lecz także za pośrednictwem większości, dysponuje.

Wobec znaczenia funkcji parlamentu, polegającej na krytyce, opozycja jest doniosłą częścią parlamentu. Mała zmiana przy wyborach może doprowadzić rząd i opozycję do zamiany miejsc.

Według niepisanej konstytucji brytyjskiej rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem. Odpowiedzialność ministrów polega na tym, że każda decyzja rządowa może być krytykowana w parlamencie. Odpowiedzialność gabinetu jest jednak zabezpieczona przez powierzenie kontroli administracji politykom, którzy będąc ministrami są członkami Izby Gmin. Zasadnicze zadanie polityczne spoczywa na Izbie Gmin, a zatem każdy minister powinien być zaznajomiony z atmosferą, w której są podnoszone krytyki. Z tego względu realne rozwiązanie polega na obstawaniu przy takiej praktyce konstytucyjnej, aby szefowie większych resortów zasiadali w Izbie Gmin. Odpowiedzialność ministrów przed Izłą Gmin według wielu autorów nie jest fikcją i minister musi ponieść polityczne konsekwencje niedociągnięć w administracji lub jakiegokolwiek niesprawiedliwości. Inna natomiast sprawa, że sytuacja taka zdarza się nader rzadko.

Gabinet jest odpowiedzialny kolektywnie za całą politykę rządową bez względu na to, czy była ona przedstawiona gabinetowi, czy nie. Gabinet może zdecydować, czy chce zaakceptować rozstrzygnięcie ministra, czy też odrzucić takie rozstrzygnięcie. Jeżeli gabinet nie uzna decyzji ministra za swoją własną, minister powinien zrezygnować ze stanowiska. Akceptując decyzję ministra gabinet traktuje daną materię jako sprawę zaufania do gabinetu. Wówczas członkowie parlamentu muszą ponieść odpowiedzialność za podtrzymanie rządu, czy też zaryzykować rezygnację gabinetu lub rozwiązanie parlamentu.

Zmiana polityki o istotnym znaczeniu nie może być podjęta bez sankcji gabinetu, a w razie potrzeby wydania nowych ustaw, musi także zadecydować gabinet. Natomiast premier po konsultacji z ministrami może powziąć decyzje w materiach, które nie wymagają zgody gabinetu. Premier też wybiera osoby, które monarcha mianuje ministrami i może żądać rezygnacji z tego

stanowiska od każdego ministra. Ponadto premier określa, czy i kiedy parlament ma zostać rozwiązany.

Jak z powyższego wynika, zachodzi związek między polityką rządu a ogólnymi poglądami większości członków Izby. Rząd mianowicie sprawuje władzę, ponieważ ma większość w Izbie Gmin. Jeżeli rząd chce pozostać przy władzy, musi stale posiadać poparcie owcej większości. Rząd musi zatem postępować rozsądnie, ponieważ najsolidniejsza większość może stać się mniejszością, a „stronnictwa zmieniają się u władzy zgodnie z ruchem wahadłowym, którego prawidłowość jest trudna do zniweczenia.” Prowadzi to do polityki kompromisu, do zmian w polityce rządowej, które może doradzać rozwój opinii publicznej, zaś parlament stanowi tradycyjne ramy, w których wyraża się ta opinia.¹⁶

Można zatem uznać, że podstawą brytyjskiego systemu parlamentarno – gabinetowego jest zasada, że rząd powinien mieć większość w Izbie Gmin, gdyż w przeciwnym razie następuje jego upadek. Rząd nie może być utworzony albo pozostawać przy władzy bez poparcia wyrażonego przez Izbę Gmin. Rząd powinien więc posiadać większość w Izbie.

Egzekutywa brytyjska jest dualistyczna. Z jednej strony monarchiczna głowa państwa, z drugiej strony gabinet, czyli grupa ministrów.

Na czele rządu stoi jego szef, powoływany jak ministrowie, przez głowę państwa, zgodnie z wynikiem wyborów do Izby Gmin, spośród większości parlamentarnej.

Pozycja ustrojowa głowy państwa w Wielkiej Brytanii nie narusza formalnie zasady podziału władzy, ponieważ królowa oficjalnie stoi na czele władzy wykonawczej i to jej ministrowie tworzą gabinet. Faktycznie jednak obok Korony wyrosła i tak ugruntowała się (szczególnie po I wojnie światowej) pozycja premiera, że zyskał on miano „konstytucyjnego dyktatora”, a nawet „wybieralnego monarchy”.¹⁷

Obok dwugłowej egzekutywy następną cechą brytyjskiego systemu parlamentarnego jest określona relacja gabinetu do Izby Gmin. Od XVIII w. datuje się bowiem zwyczaj powoływania ministrów z łona parlamentu, choć zdarza się, że niektórzy ministrowie nie są jego członkami. Okoliczność ta powinna ułatwić współpracę z parlamentem i odpowiedzialność przed nim.

Odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem, a ściślej przed Izbą Gmin jest kanonem brytyjskiego systemu parlamentarno – gabinetowego: odpowiedzialność indywidualna, która powstała pierwsza i kolejalna, czyli

¹⁶ A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Warszawa 1962, s. 60.

¹⁷ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 26.

solidarna, która powstała później, gdy gabinet ukształtował się jako samodzielny organ.¹⁸ Z odpowiedzialnością ministrów łączy się prawo gabinetu, w praktyce premiera, a formalnie głowy państwa, do rozwiązania Izby Gmin i doprowadzenia do rozstrzygnięcia sporu przez wyborców. Jeżeli wyborcy poprą stanowisko większości parlamentarnej przeciwnej rządowi, to wówczas będzie on musiał odejść, czyli zgłosić dymisję. Jeżeli natomiast po wyborach okaże się, że większość ma gabinet, pozostanie on przy władzy. Stąd woli wyborców podporządkować się może albo egzekutywa, albo legislatywa.

W przedstawionym układzie widać model wzajemnego równoważenia egzekutywy przez legislatywę i odwrotnie. Istnieje bowiem teoretycznie delikatna równowaga sił między gabinetem a Izłą Gmin. Rząd nie może być obojętny na porażkę w Izbie, bowiem porażka taka w sprawach, które nie mogą być zakwalifikowane do nieistotnych, pociąga za sobą rezygnację gabinetu, jeżeli natomiast nie byłoby możliwe utworzenie innego gabinetu z większością parlamentarną, konieczne staje się rozwiązanie parlamentu i zarządzenie wyborów powszechnych.

Obecnie gabinet brytyjski i ministrowie unikają wyrażenia im nicufności w Izbie Gmin, ponieważ z reguły mają za sobą bezwzględna większość deputowanych. Wydaje się jednak, że „modelowe” rozwiązanie Izby Gmin nie straciło zupełnie swego znaczenia, choć uległo modyfikacji. Występuje mianowicie wówczas, gdy większość parlamentarna jest tak niewielka, że może w toku kadencji przestać nią być na skutek np. wyników wyborów uzupełniających na korzyść partii opozycyjnej, czy naruszenia dyscypliny partyjnej przy głosowaniu.

Mamy zatem do czynienia jakby z grożącym konfliktem pomiędzy gabinetem a większością Izby. Dlatego też premier w każdej z tych dwu sytuacji

¹⁸ Odpowiedzialność indywidualna przed parlamentem jest oparta na założeniu, że każdy minister odpowiada nie tylko za swoje własne działania, lecz także za funkcjonowanie całego, kierowanego przez siebie resortu, bez względu na to, czy wiedział, czy nie wiedział o dokonanych czynnościach i błędach. W praktyce jest ona egzekwowana bardzo rzadko. Ministra może bowiem skutecznie chronić odpowiedzialność kolegiálna, lecz mają też miejsce wypadki jej odwrotnego działania, kiedy to rząd ratuje się przed dyskusowaniem jego odpowiedzialności, ponosząc ofiarę ustąpienia wyłączności jednego ministra. Obie instytucje odpowiedzialności ministrów, indywidualnej i kolegiálnej, utraciły dawno temu swoje znaczenie. Szczyt rozwoju osiągnęły w połowie XIX wieku, kiedy to przez trzydzieści lat były wykorzystywane dość często. Później, gdy wykształciły się nowoczesne i zdyscyplinowane partie polityczne, wycofanie poparcia parlamentu dla rządu było praktycznie niemożliwe. Żadna bowiem partia czy większość partyjna nie będzie zainteresowana w obaleniu własnego rządu, a jeśli dojdzie w jej łonie do kryzysu, to groźba rozłamu spowoduje zastąpienie jednego lidera innym, oczywiście z szeregów tej samej partii.

będzie starał się niedługo po wyborach rozwiązać parlament, żeby następne wybory ostatecznie sprawę wyjaśniły.

Tak czy inaczej odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem w zasadzie istnieje wyłącznie formalnie, a w praktyce jest znikoma. Do rządzącej bowiem partii należy gabinet i większość głosów w Izbie Gmin. Tak wygląda angielski „system większościowy”.¹⁹

W świetle więc parlamentarnej praktyki brytyjskiej znaczenie rządu ma charakter dominujący. Jednakże ze swej strony rząd musi zabiegać o poparcie większości parlamentarnej przez okazanie dobrej woli i zrozumienia. Istotne jest też, aby rząd brał pod uwagę opinię parlamentarną i opinię publiczną.

Współcześnie stracił na znaczeniu problem indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministra i kolegialnej odpowiedzialności całego gabinetu. Za cały gabinet odpowiedzialność przejął premier zgodnie z jego nadrzędną pozycją wobec pozostałych członków gabinetu. Nie parlament także kształtuje opinię publiczną, lecz działające m. in. w nim partie, które przedstawiają alternatywne poglądy i programy społeczeństwu. Gabinet zatem w roli podstawowego narzędzia władzy poddany jest kontroli narodu, który wypowiada się niejako ponad parlamentem o założeniach rządowej polityki i dokonuje faktycznie wyboru kierownika ekipy rządzącej.

Choć w praktyce polityczna odpowiedzialność gabinetu i ministrów przed parlamentem staje się iluzoryczna, parlament wykonuje funkcje kontroli nad rządem, które jednak nie mogą doprowadzić, z wyjaśnionych już przyczyn, do obalenia go przez legislaturę. W rzeczywistości to partia opozycyjna kontroluje rząd w parlamencie. Można tu wymienić zapytania posłów do ministrów, wnioski w sprawie odroczenia posiedzenia czy głosowanie nad odpowiedzią na mowę tronową, stanowiącą aprobatę polityki rządowej. Należy także zwrócić uwagę na powstanie wyspecjalizowanych lub problemowych komisji parlamentarnych Izby Gmin. Wreszcie należy wspomnieć powoływanie przez izby komisji śledczych, a na wniosek obu izb powoływanie specjalnego trybunału śledczego. Trzeba jednak pamiętać o stałej większości partii rządzącej, która modyfikuje funkcję kontrolną w ten sposób, że czyni z niej raczej wyłącznie

¹⁹ W tej sytuacji można stwierdzić, że idea odpowiedzialności ministrów jest raczej „mglista i niedookreślona”. Trafnym sformułowaniem, oddającym istotę takiego systemu rządów, jest termin „parlamentarny system większościowy” (J. Stembrowicz, *Rząd....* s. 32). Akcentuje on poniekąd polityczną tożsamość władzy wykonawczej i ustawodawczej, co podkreśla stałe poparcie egzekutywy przez większość posłów w parlamencie. Dzieje się tak za sprawą brytyjskiego systemu dwupartyjnego. M. Sobolewski pisze nawet, że „spowodował on praktyczną likwidację mechanizmu rządów parlamentarnych”, gdyż nie ma tu już mowy o „nadrzędności parlamentu wobec gabinetu ani o parlamentarnej odpowiedzialności gabinetu i ministrów” (M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 447).

możliwość krytyki rządu przez działaczy opozycji. Co prawda w różnych wypadkach członkowie parlamentu należący do partii mogą głosować w sposób wolny, co dopomaga osiągnięciu wyższego stopnia odpowiedzialności osobistej, lecz może do tego dochodzić wyłącznie w sprawach szczegółowych lub etycznych.

W określonych wypadkach rząd może półoficjalnie albo nieoficjalnie konsultować się z opozycją w sprawach dotyczących polityki albo projektów ustawodawczych, szczególnie gdy dana materia nie przedstawia charakteru wybitnie spornego. Może to też mieć na celu zorientowanie się co do reakcji opozycji i wzięcie tej reakcji w miarę możliwości pod uwagę. Może też chodzić o wywnioskowanie, czy dany projekt może mieć charakter sporny, czy też raczej nie.

3. Podsumowanie

Brytyjski system parlamentarno – gabinetowy jest nacechowany dominującym znaczeniem gabinetu, który jest jednak powiązany z Izłą Gmin. Izba Gmin nie jest wszakże więcej reprezentatywna dla narodu angielskiego niż gabinet, któremu wyborcy pośrednio wyrazili swoje zaufanie. Opozycja z woli wyborców jest natomiast wyłącznie organem powołanym do krytyki rządu (chodzi tu jednak o tzw. mądrą krytykę).

Zgodnie z teorią podziału władzy parlament uchwała ustawy, a egzekutywa nie może ściągać podatków i nakładać świadczeń oraz czynić wydatków bez wyrażenia zgody przez Izbę Gmin. Formalnie rzecz biorąc, tak jak rząd i ministrowie są funkcjonariuszami Korony i łącznie z nią stanowią egzekutywę, tak legislatywę stanowi królowa i dwuizbowy parlament: Izba Lordów i Izba Gmin, złączone według formuły „król w parlamencie”.

Organizacja Izby Gmin nie jest w istocie skierowana na prowadzenie walki z władzą wykonawczą. Przy tym warto zaznaczyć, że Izba Gmin jest elementem przeważającym w parlamencie. Jednakże pod względem politycznym wpływ Izby zmniejszył się w miarę wzmagania się władzy rządu, czerpiącego swój autorytet z wyborów. Bez wyrażenia zgody przez Izbę Gmin rząd nie może uczynić nic, jednak normalnie Izba przyznaje rządowi to, czego się domaga. W tym leży klucz mechanizmu brytyjskiego: we wzajemnej i trwałej współzależności gabinetu i Izby Gmin. Tę współpracę obserwuje się w trzech dziedzinach, w których działa Izba Gmin: ustawodawczej, finansów i kontroli polityki rządowej.

W dziedzinie ustawodawczej, gabinet oczekuje od członków partii rządzącej, że będą głosowali za projektami rządowymi. Jednak poważna dyskusja w komitecie Izby może doprowadzić gabinet do przyjęcia poprawek użytecznych technicznie lub politycznie, dzięki którym stosowanie ustawy byłoby ułatwione. Gabinet nie może też lekceważyć rozsądnych krytyk.

Izby niegdyś straciły inicjatywę w sprawach wydatków państwa, obecnie tracą ją w sprawach ustaw na rzecz rządu. Ustawodawstwo, które w toku setek lat wysiłków brytyjskiego parlamentu stało się jego główną domeną, zostało aktualnie skoncentrowane w rękach rządu, który uzyskuje parlamentarne decyzje ustawodawcze, jeśli tylko mu na nich zależy.

Dysponowanie przez gabinet ustawodawczą działalnością parlamentu nie uczyniło bynajmniej zbędnym upoważnienia organów egzekutywy wprost do wydawania przepisów wykonawczych, celem realizacji zasad zawartych w ustawach. Już w XIX w. zaczęły się pojawiać, a po II wojnie światowej były dość częste, upoważnienia ze strony parlamentu do wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy. Szczególnie wymienić tu należy tzw. wyjątkowe delegacje do działania z mocą ustawy, czyli zamiast parlamentu przydzielone gabinetowi, a w praktyce premierowi na okres wojny i sytuacji kryzysowych.

Zarówno upoważnienia do wykonywania ustaw jak i podejmowanie aktów z mocą ustawy obejmuje się w Wielkiej Brytanii wspólną nazwą ustawodawstwa delegowanego. Jest ono uzupełnieniem uprzednio opisanej, politycznej koncentracji władzy ustawodawczej w rękach rządu.

W prawnym systemie angielskim, w którym nie ma pisanej konstytucji, delegowane ustawodawstwo nie ma właściwie granic poza wolą parlamentu. Ten bowiem nie ma konstytucyjnych przeszkód w dysponowaniu swą władzą. Wprowadzenie na skutek ustawowej regulacji delegowanego ustawodawstwa z 1946 r. i powołanie specjalnej komisji dla jego kontroli w Izbie Gmin, w niewielkim tylko stopniu wzmocniło nadwątloną ustawodawczą pozycję legislatury.

W dziedzinie finansowej, kontrola finansów dokonywana przez Izbę Gmin utraciła szczególnie na swym znaczeniu z chwilą powstania rządów partyjnych, które zakładają porozumienie gabinetu i Izby Gmin. Krótkie terminy przeznaczone na debatę budżetową pozwalają jedynie na wrywkową dyskusję nad polityką gabinetu, natomiast nie na pogłębioną analizę finansowych zamierzeń rządu. Koncentracji ustawodawstwa w rękach rządu sprzyja też ograniczenie w parlamentarnym procesie ustawodawczym roli Izby Lordów.

Jest zasadą, że podatki nie mogą być pobierane ani wydatki czynione bez upoważnienia parlamentu. Jednak z innej strony wszelkie kwestie finansowe są wprowadzane przez Koronę, tj. przez gabinet. Żaden prywatny członek Izby nie może proponować nowych wydatków ani nowych podatków.

Uwaga Izby Gmin skupia się zasadniczo na kwestiach politycznych, które opozycja wysuwa w związku z ich znaczeniem dla finansów. W ten sposób uzyskuje się ogólną kontrolę polityczną, zgodnie z parlamentarnymi podstawami ustroju.

Kontrola rządu, sankcjonowana przez odpowiedzialność polityczną gabinetu, należy w pełni wyłącznie do Izby Gmin. Izba wykonuje ją umiarkowanie, a gabinet, podtrzymywany przez większość, prawie pewien jest zachowania władzy aż do końca kadencji Izby. Wydaje się więc słuszne twierdzenie, że w normalnych warunkach, „gdy rząd ma większość, Izba Gmin nie kontroluje rządu, lecz to rząd kontroluje Izbę Gmin.”²⁰

Byłoby jednak absurdem kwestionowanie politycznego znaczenia Izby Gmin. W odniesieniu do rządu wpływ Izby przejawia się w trzech zasadniczych kierunkach.²¹

Po pierwsze, to głównie Izba dysponuje w sposób pośredni dostępem do rządu, do stanowisk ministerialnych, albowiem ukształtowanie gabinetu zależy od Izby o tyle, że stanowi filtr, przez który przechodzą ludzie na stanowiska w gabinecie. Wiąże się z tym jednak fakt, że posiedzenia parlamentu schodzą do rangi areny, na której członkowie stronnictw, dzięki okazanej przydatności w pracy dla dobra kraju, stają się przywódcami partii oraz członkami rządu.

Po wtóre, następnym czynnikiem wpływu Izby Gmin na gabinet jest okoliczność, że gabinet za pośrednictwem tej izby orientuje się w stanie opinii publicznej, tzn. że Izba, będąc zgromadzeniem, jest ważnym źródłem informacji politycznych. Wskazuje się przy tym na rolę Izby Gmin w wyrażaniu opinii publicznej. Wyrażanie tej opinii przez Izbę Gmin może nakłonić gabinet do przyjęcia poprawek w projektach ustaw, a nawet do zmian polityki.

Po trzecie wreszcie, podnosi się, że Izba gra rolę organizacji tworzącej unikalne ramy dla debat publicznych, stanowi ośrodek dyskusji i krytyki prowadzonej w atmosferze dobrej wiary i czujności odnośnie projektów ustaw, ogólnej linii politycznej oraz poszczególnych decyzji rządu. Wynika stąd, że Izba pełni rolę forum, przed którym gabinet wyjaśnia swe cele polityczne, a opozycja proponuje inne rozwiązania.

²⁰ A. Meszorer, *Brytyjski...*, s. 130.

²¹ Tamże, s. 131.

„W ten sposób Izba Gmin zachowuje znaczenie polityczne w systemie, który gabinetowi daje przewagę, lecz wyłącza dyktaturę.” Izba Gmin zobowiązuje bowiem rząd do zachowania wrażliwości na opinię, a opozycja przypomina rządowi o słabych stronach jego polityki.²²

Rząd jednak nie tylko rozstrzyga sprawy podstawowe, angażujące większe czy ogólne interesy społeczności państwowej, lecz także zajmuje się wykonywaniem decyzji zapadłych w gabinecie i uchwalonych w parlamencie. W angielskim systemie parlamentarnym gabinet stanowi pośrednie ogniwo między parlamentem a resortami administracyjnymi z ministrami na czele, którzy stanowią rząd, a niektórzy wchodzi do gabinetu. Niemniej między rządem a administracją istnieje w Wielkiej Brytanii, jak i w ogóle w systemach parlamentarno – gabinetowych, rozróżnienie z punktu widzenia wspomnianych już zadań oraz statusu osobowego. W ten sposób można powiedzieć, że gabinet i ministrowie nie administrują, lecz raczej sprawują kierownictwo i polityczną kontrolę nad aparatem administracji w imieniu parlamentu.

Choć struktura brytyjskiej egzekutywy jest dualistyczna, jest to dualizm formalny, z racji oficjalnej wyłączenie roli monarchy. Stąd ministrowie skupieni są wokół głowy rządu, a część z nich, co już zaznaczono, tworzy kolegalne ciało, będące centrum rządu. Ciało to jest oddzielone od głowy państwa i samodzielne wobec parlamentu (mimo wzajemnych powiązań), a posiadające dodatkowo takie środki działania jak rozwiązanie Izby Gmin czy inicjatywa ustawodawcza oraz inne zagwarantowane w parlamentarnej procedurze.

Rząd brytyjski jest ciałem licznym i wewnątrznie zhierarchizowanym. Spośród ministrów stojących na czele resortów albo będących dostojnikami Korony, premier wybiera ograniczoną grupę osób, które tworzą gabinet i są odpowiedzialne za politykę rządową. Przy czym określenie ilości osób w gabinecie zależy od premiera.

Sam gabinet nie jest także ciałem jednolitym. Powstało bowiem pojęcie wewnętrznego gabinetu oraz częściowego gabinetu. Warto tu wspomnieć jeszcze o komitetach. Komitety stanowią normalną formę działania gabinetu. Przy ich pośrednictwie następuje koordynacja pracy ministrów, których zadania oraz liczba rosną. Komitety wykonują zatem funkcje pośredniego ogniwa między ministerstwami a gabinetem.

Znaczenie i rola premiera wspomniana była już wielokrotnie. Podkreślano jak gabinet pozbawił uprawnień początkowo monarchę, potem parlament, żeby z kolei ustąpić miejsca premierowi, który urząd otrzymuje na skutek gło

²² Tamże, s. 132.

nia ludności w powszechnych wyborach. Na dalszy plan schodzi w tym układzie politycznym parlament, a nawet gabinet i ministrowie, natomiast na honorowym wyłącznie miejscu pozostaje monarcha. Politycznym źródłem stanowiska premiera jest fakt przewodzenia przez niego zwycięskiej w wyborach partii. Prawna nominacja premiera przez królową jest tego konsekwencją. Będąc szefem rządu, pozostaje on ciągle politycznym przywódcą rządzącej partii oraz jej ugrupowania parlamentarnego i swoich kolegów partyjnych w gabinecie, i rządzie. Natomiast ministrowie, choć politycznie odpowiedzialni przed parlamentem, są faktycznie zależni od premiera, który decyduje o ich nominacji przez królową i może w każdej chwili zmusić określonego ministra do rezygnacji ze stanowiska. Premier z kolei, kierując rządem i gabinetem, sprawuje kontrolę nad całością administracji publicznej i wykonywania przez nią polityki gabinetu oraz koordynuje pracę resortów.

Utrwalenie się w Wielkiej Brytanii władzy premiera prowadzi do kwestionowania odrębności parlamentarnego systemu gabinetowego od systemu władzy wykonawczej (prezydenckiej). W szczególności dość rozpowszechnione jest upatrywanie w brytyjskim systemie politycznym swego rodzaju prezydenccjalizmu, pozbawionego tych ograniczeń i kontroli nad władzą prezydenta, które charakteryzują ustrój Stanów Zjednoczonych Ameryki. Mimo bowiem formalnie kolegialnej struktury brytyjskiego gabinetu i mianowania premiera przez królową, w rzeczywistości korzysta on z rodzaju mandatu, udzielonego mu w drodze wyborów do Izby Gmin. Prezydent natomiast, według konstytucji, jednoosobowo piastuje swój urząd, pochodzący z powszechnych wyborów i ma co prawda też swój gabinet, formalnie jednak wyłącznie doradczy, składający się z sekretarzy. Gabinet angielski jest głównie polityczny i jednopartyjny, złożony z prominentów partyjnych, z którymi premier musi się liczyć, skład gabinetu prezydenta natomiast kształtują raczej administratory, nad którymi dominuje prezydent. Premier ma do dyspozycji zdyscyplinowaną większość Izby Gmin, czym nie dysponuje prezydent, którego wezwania bywają często ignorowane przez kongresmenów. Stąd wiele projektów ustawodawczych, inspirowanych przez egzekutywę, nie jest uchwalanych przez legislatywę, co jest rzeczą w zasadzie nie spotykaną w Wielkiej Brytanii.

Przy niewątpliwych podobieństwach, będących wyrazem ponadsystemowej personalizacji władzy wykonawczej, należy podkreślić także ważniejsze różnice. Polegają one na pewnej słabości, a zarazem i sile amerykańskiej legislatory wobec egzekutywy, co odzwierciedla to, co pozostało z podziału władzy w praktycznym zastosowaniu i co nie pozwoliło w Stanach Zjednoczonych na utożsamienie władzy wykonawczej z większością parlamentu oraz na zdominowanie legislatory przez egzekutywę (inaczej niż w Wielkiej Brytanii).

Słabością amerykańskiej legislatury jest możliwość podejmowania przez prezydenta osobiście ważnych decyzji, bez konieczności wywoływania debaty w izbach. Rzecz nie przyjęta w Wielkiej Brytanii ze względu na to, że rząd posiada stałą przewagę w Izbie Gmin.²³

Brytyjski system parlamentarny znalazł najwierniejsze zastosowanie w państwach, które podlegały silnym wpływom anglosaskiej kultury politycznej. Dotyczy to w szczególności niektórych dominiów brytyjskich: Australii, Kanady, Nowej Zelandii, które w sferze funkcjonowania aparatu państwowego oraz w politycznej organizacji społeczeństwa i przyjętym systemie reguł politycznych dość wiernie kopią model byłej metropolii.

W innych krajach europejskich i pozaeuropejskich naśladowujących brytyjski model parlamentarno – gabinetowy widać już spore różnice i wiele typowych dla określonego państwa form ustrojowych. Dotyczy to m. in. Polski oraz innych państw Europy Środkowo – Wschodniej, które po odzyskaniu w wyniku Jesieni Ludów w 1989 r. pełnej suwerenności, wprowadziły u siebie liczne modelowe rozwiązania ustrojowe, należące do kanonu konstytucjonalizmu państw Europy Zachodniej, na czele z zasadą podziału i równoważenia się władz oraz systemem rządów parlamentarno – gabinetowych. Jednakże zostały one przez rodzime konstytuanty zmodyfikowane i to nierzadko w sposób znaczący, poprzez wprowadzenie własnych (czasem dość oryginalnych) lub zapożyczonych z innych państw, uregulowań prawnych. W efekcie można mówić w tych krajach co najwyżej o racjonalizacji (i to najczęściej daleko posuniętej) brytyjskiego modelu parlamentarno – gabinetowego niż o jego pośredniej czy tym bardziej bezpośredniej recepcji.

²³ J. Stembrowicz, *Rzqd...*, ss. 58-59.