

# SPIS TREŚCI

---

Wstęp .....	7
-------------	---

## Część I

### Konceptualizacja systemu parlamentarnego

Maria Kruk <i>Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów</i> .....	15
Andrzej Antoszewski <i>Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej</i> .....	43
Ryszard M. Małajny <i>Rozdział władzy w systemie parlamentarnym</i> .....	53

## Część II

### Polska aplikacja systemu parlamentarnego

Jerzy Jaskiernia <i>Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy praktyki ustrojowej</i> .....	97
Jarosław Szymanek <i>Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP</i> .....	122

## Część III

### Europejska modyfikacja systemu parlamentarnego

Krzysztof Wojtyczek <i>Oddziaływanie integracji europejskiej na ustroje państw członkowskich Unii Europejskiej</i> .....	161
Krzysztof Wójtowicz <i>Rola parlamentów narodowych w świetle postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej</i> .....	182

**Część IV**  
**Wielowariantowość systemu parlamentarnego**

Paweł Sarnecki <i>Uwagi o systemie parlamentarnym</i> .....	197
Ryszard Piotrowski <i>Legislatywa w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje</i> .....	200
Michał Bożek <i>Monarchiczne korzenie systemu parlamentarnego w Niemczech</i> .....	213
Piotr Mikuli <i>Westminsterska odmiana systemu parlamentarnego</i> .....	224
Jarosław Szymanek <i>„Premierowska” odmiana systemu parlamentarnego</i> .....	234
Anna Materska-Sosnowska <i>Źródła pozycji premiera w systemie politycznym Wielkiej Brytanii</i> .....	249
Krzysztof Urbaniak <i>Ewolucja zaplecza doradczo-urzędniczego premiera jako element redefinicji brytyjskiego systemu rządów</i> .....	257
Marek Jarentowski <i>Mieszany system rządów – definicje</i> .....	270
Michał Mistygacz <i>Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym)</i> .....	280
Ryszard Chruściak <i>Skarga Sejmu i Senatu do Trybunału Sprawiedliwości UE: prace parlamentarne</i> .....	294
Parliamentary system of government. Theory and practice (summary) .....	307
Le système de gouvernement parlementaire. Théorie et pratique (résumé) .....	311
Noty o Autorach .....	316

## WSTĘP

---

Systemy rządów w ogóle, a system parlamentarny w szczególności jest obszarem, który zderza ze sobą prawo konstytucyjne i nauki polityczne, zorientowane na badania systemów politycznych. Rzeczowa refleksja nad wszystkimi instytucjami politycznymi wymaga bowiem podejścia właściwego nie tylko dla nauk prawnych, w tym zwłaszcza prawa konstytucyjnego, ale również dla nauk politycznych, które – co zrozumiałe – przyjmują inny punkt wyjścia i inny punkt widzenia swoich zainteresowań. Połączenie obu ujęć, wychodzących z zupełnie odmiennych założeń metodologicznych, ujmujących przedmiot badań z różnych stron i wreszcie analizujących inne fragmenty badanych kwestii daje dopiero – jak się wydaje – prawdziwy efekt badawczy, jakim jest kompleksowe ujęcie badanych zjawisk i procesów. Nie przypadkiem więc prawo konstytucyjne (*droit constitutionnel*) to prawo polityczne (*droit politique*), bowiem nie da się na poważnie ujmować zagadnień prawnokonstytucyjnych bez ich, przynajmniej częściowej, przeprowadzonej choćby w minimalnym stopniu oceny politycznej, a co za tym idzie i politologicznej. Z drugiej strony politologia, zwłaszcza na gruncie europejskim, wyrosła z tzw. nurtu instytucjonalnego, ściśle powiązane, a historycznie wręcz tożsamego z prawem konstytucyjnym. Od zawsze przecież badanie instytucji politycznych zderzało ze sobą analizę prawnych podstaw ich funkcjonowania (czym zajmowało się prawo konstytucyjne) z realiami *praxis* (będącą domeną nauk politycznych), która niejednokrotnie modyfikowała założenia konstytucyjne, stając się także, przynajmniej czasami, argumentem na rzecz ingerencji w normatywną (prawną) warstwę uregulowań konstytucyjnych bądź nawet podkonstytucyjnych ale – z uwagi na przedmiot swoich zainteresowań – objętych gorsetem prawa konstytucyjnego, szeroko zresztą rozumianego. Każde inne ujęcie badawcze było w konsekwencji obarczone błędem redukcjonizmu, tj. ujęcia niepełnego, jednostronnego, a przez to również i nie do końca prawdziwego. Połączenie obu perspektyw badawczych jest nie tylko przydatne, ale wręcz niezbędne kiedy dokonuje się ocen porównawczych oraz ocen odnoszących się do dłuższych, historycznych podejść. Wtedy tak naprawdę nie da się na serio analizować instytucji i procesów konstytucyjnych, gdyż wszystkie one są niemalże z definicji politologicznie zniuansowane, co – jak łatwo zgadnąć – wynika z ich ewidentnie politycznego uwikłania, a często wręcz zdeterminowania. Z drugiej strony wartości podejścia politologicznego nie można sprowadzać jedynie do analizy faktycznej, przeciwstawianej czy konfrontowanej z formalną

stroną analizy właściwej dla prawa konstytucyjnego. Perspektywa nauk politycznych, w punkcie w jakim nauki te zajmują się systemami politycznymi, uwzględnia bowiem nie tylko realną czy rzeczywistą płaszczyznę działania poszczególnych instytucji konstytucyjnych ale również tzw. ujęcie funkcjonalne i teleologiczne, które bardzo często znika z horyzontu badawczego warsztatu właściwego dla prawa konstytucyjnego. Analiza tego jaki np. cel mają dane instytucje konstytucyjne albo czy cel ten jest właściwie (prawidłowo) osiągnąć, względnie jakie funkcje (różnie zresztą rozumiane) one realizują i czy realizują je w sposób zakładany czy może w jakiś inny; wszystko to jest przedmiotem zainteresowania nauk politycznych, które z tego punktu widzenia stają się dla prawa konstytucyjnego narzędziem co prawda komplementarnym, ale jednocześnie i koniecznym.

Konieczność uwzględnienia politologicznego punktu widzenia w badaniach nad instytucjami prawa konstytucyjnego widać szczególnie mocno w przypadku systemu parlamentarnego. Wydaje się nawet, że systemu tego nie da się w ogóle zrozumieć bez politologicznego ujęcia przynajmniej niektórych kwestii, które traktujemy jako elementarne (w znaczeniu zarówno składowe, jak i najważniejsze). Jest tak choćby dlatego, że system ten rzadko kiedy jest nazwany wprost systemem parlamentarnym (jak w Konstytucji Bułgarii). W znakomitej większości przypadków jego parlamentarny charakter czy też rodowód jest jedynie odczytywany z postanowień konstytucyjnych i tego wszystkiego, co zbiorczym mianem zwykło się określać jako ducha ustroju czy jego filozofię. Sam system parlamentarny był przecież produktem politycznej praktyki, odpowiednio modelowanej i ukształtowanej i nigdy nie był ogłoszony formalnie jako polityczny projekt dla państwa czy też innego rodzaju konstytucyjny plan albo schemat. Do tej pory uznaje się więc, że jest on czymś dobrze znanym i rozpoznawalnym, ale zarazem czymś czego nie trzeba wcale definiować wprost, ani instalować jako np. zasady konstytucyjnej wyraźnie i jednoznacznie wyartykułowanej. Od samego początku system parlamentarny był przecież tworzony na zasadzie prób i błędów, kojarzenia różnych elementów i sprawdzania czy tworzą one spójną i koherentną całość czy też nie. W efekcie powstanie, a później kształtowanie się systemu parlamentarnego było przede wszystkim procesem politycznym, w dodatku mocno rozciągniętym w czasie, na który to proces normy prawa konstytucyjnego zareagowały stosunkowo późno, a często również i niekonsekwentnie. Stąd nic dziwnego, że proces ten można i trzeba oglądać przez pryzmat politologiczny. Jego absencja spowoduje bowiem, że system parlamentarny wraz z jego logiką i prawidłami stanie się zupełnie niezrozumiały, pozbawiony prakseologicznego i utylitarne sensu.

Jednocześnie, co również nakazuje uwzględnianie politologicznego punktu widzenia, determinantą systemu parlamentarnego okazały się być wszędzie partie polityczne, które sztywne instytucje prawa konstytucyjnego wprowadziły w polityczny ruch (a w skrajnych przypadkach bezruch). Stąd też bez uwzględnienia roli

partii politycznych, jako najpierw akceleratora systemu, a później zasadniczego mechanizmu wszelkiego rodzaju relacji rządu z parlamentem nie da się mówić o systemie parlamentarnym. *Notabene* dlatego przecież jeszcze jakiś czas temu system ten definiowano właśnie przy użyciu czy za pomocą systemu partyjnego, który traktowano jako klucz odczytywania związków legislatywy z egzekutywą w systemie parlamentarnym. Później zresztą ten sam klucz stał się podstawą dla rozmaitego rodzaju mutacji i przekształceń parlamentarnego systemu rządów, generując koniec końców sytuację wielowariantowości systemów parlamentarnych. Dlatego dzisiaj nie da się ująć systemu parlamentarnego jednowymiarowo. Wręcz przeciwnie, w zgodnej opinii relacje w trójkącie rząd – parlament – głowa państwa, właściwe dla systemu parlamentarnego, są tak rozmaite i tak różne, że nie sposób jest już mówić o jednym systemie parlamentarnym. Parlamentaryzm nie tworzy w związku z tym jakiejś formuły homogenicznej czy inaczej zuniformizowanej. Wręcz przeciwnie, jest on systemem o wielu barwach i odcieniach, systemem którego rozmaite warianty aplikacyjne mogą się różnić od tego wszystkiego, co uznajemy na tron czy kanon systemu.

Rozmaite postaci systemu parlamentarnego bądź – jak niekiedy się mówi – systemów parlamentarnych są wynikiem splotu wielu okoliczności. Po pierwsze tego, że system ten choć powstał w Anglii, ma również – o czym się często zapomina – drugą swoją ojczyznę, tj. Francję, która jako pierwsza przecież ubrała system parlamentarny w teoretyczny gorset. Po drugie tego, że historycznie patrząc system parlamentarny rozwijał się właśnie dwutorowo, tj. w wersji angielskiej, a później westminsterskiej oraz kontynentalnej, przy czym każda z nich wprowadzała swoje modyfikacje i rysy charakterystyczne, co pokazało niedwuznacznie, że parlamentaryzm nie ma wcale jakiejś jednej, z góry narzuconej postaci. Po trzecie tego, że rozmaicie rozwijające się poszczególne systemy partyjne inaczej dostosowywały założenia parlamentarnego systemu rządów do warunków lokalnych. W konsekwencji, zupełnie inaczej wyglądał on w uporządkowanej dwupartyjności *made in England*, a zgoła inaczej w systemie wielopartyjnym. Jeszcze inaczej jest on zaaranżowany w systemach budujących rządy koalicyjne, a inaczej w systemach, w których regułą są rządy monopartyjne. Inną postać systemu parlamentarnego przewidują z kolei te państwa, w których utarło się powoływanie rządów wyłącznie większościowych a inną te, które dopuszczają możliwość powstania tzw. rządu mniejszościowego. Już tylko to pokazuje jak bardzo system parlamentarny uzależniony jest od systemu partyjnego i to, że właściwie jest on przez układ partii politycznych i ich związków (ocenianych zarówno na arenie rywalizacji wyborczej, jak i gabinetowej) modelowany. Po czwarte, że modyfikowane z czasem założenia systemu (przy czym chodzi tu o modyfikacje zarówno będące przejawem jurydykacji, jak i politycznej akomodacji) coraz bardziej go wewnętrznie różnicowały, wprowadzając elementy odmienne, nadające niewątpliwą specyfikę poszczególnym mutacjom

czy wariantom systemu parlamentarnego. Na to ostatnie złożyły się m.in. procesy racjonalizowania systemu parlamentarnego, które w ostateczności ukształtowały co najmniej kilka postaci parlamentarnego systemu rządów. Można tutaj wskazać chociażby jego odmianę weimarską czy francuską (odpowiadające tzw. mocnej wersji systemu parlamentarnego) i odmianę włoską czy szwedzką, które z kolei określa się mianem słabych systemów parlamentarnych (pod warunkiem oczywiście, że indykatorem „siły” systemu uczyni się konstytucyjne stanowisko egzekutywy). Ponadto można wskazać na kanclerską mutację systemu parlamentarnego i jego postać premierowską, a obok tego jeszcze wersję klasyczną, odpowiadającą XIX-wiecznemu schematowi parlamentarnych związków rządu z parlamentem. Ta ostatnia przy tym też nie ma bynajmniej jednolitego kształtu gdyż zasadniczo może odpowiadać bądź to parlamentaryzmowi zrównoważonemu (gdzie legislatura i egzekutywa są względem siebie mniej więcej równe), bądź też monistycznemu czy niezrównoważonemu (gdzie stanowisko ustrojowe parlamentu zdominowało władzę wykonawczą). Po piąte wreszcie, okolicznością istotnie zmieniającą system parlamentarny jest praktyka polityczna i funkcjonująca w niej kultura prawnopolityczna uczestników parlamentarnych relacji rządu, parlamentu i głowy państwa. Praktyka ta może wszak, jak nie trudno zgadnąć, odmiennie układać bilateralne i multilateralne relacje bądź to akcentując jedne elementy, bądź też inne, względnie spychając na margines niektóre z konstytucyjnych rozwiązań i czyniąc je *de facto* niewidocznymi czy nieobecnyymi. Stąd też ujęcie behawioralne, *notabene* właściwe dla nauk politycznych, musi być jednym z zasadniczych ujęć w analizie funkcjonowania systemów parlamentarnych. Systemy te mają przecież swoją stronę formalną, odzwierciedloną w konstytucji i stronę faktyczną, często mocno odmienną od tego wszystkiego, co przedstawiają sobą suche, konstytucyjne regulacje. Potwierdza to praktyka działania niemal wszystkich systemów parlamentarnych, które w zależności od czasu, miejsca i okoliczności bardziej lub mniej wiernie respektowały *ex hypothesi* założony stan relacji rządu z parlamentem.

Wielowariantowość czy wielopostaciowość systemów parlamentarnych jest z pewnością czymś, co w największym stopniu identyfikuje dzisiejsze związki rządu z parlamentem odpowiadające parlamentarnym regułom gry. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w pewnym sensie owa wielowariantowość wpisana jest również w ontologiczne ramy tego systemu, które z zasady podziału władz czynią co prawda punkt wyjścia ale zarazem nie traktują go jako nienaruszalnego i pewnego dogmatu. W efekcie, tak jak rozmaicie i na bardzo wiele sposobów można aranżować ogólną jeśli wręcz nie ogólnikową koncepcję podziału władz, tak rozmaicie można projektować systemy parlamentarne. To z kolei znakomicie pokazuje, że widocznej gołym okiem odmienności systemów parlamentarnych nie sposób zrzucić jedynie na karb politycznych zmian i przekształceń, które z oczywistych powodów wymagają politologicznych narzędzi badawczych. Również konstytucyjny punkt

widzenia, wychodzący z zasady podziału władz, *a priori* niuansuje systemy parlamentarne, co sprawia że rzeczywiście gruntowana analiza systemu parlamentarnego (albo systemów parlamentarnych) musi kojarzyć ze sobą prawo konstytucyjne i nauki polityczne.

Stąd nic dziwnego, że doroczny zjazd katedr i zakładów prawa konstytucyjnego jakiego organizatorem – po raz drugi w historii – był Zakład Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego przedmiotem swoich zainteresowań uczynił właśnie system parlamentarny. Spojrzenie na ten system okiem politologa, z jednej strony i prawnika z drugiej, wydaje się być dopiero spojrzeniem całościowym, pokazującym prawdziwą istotę tego systemu, jego konstytucyjne i polityczne determinanty, logikę działania i wreszcie zmiany jakie są jego udziałem. Trzeba mieć bowiem świadomość, że system parlamentarny wciąż ewoluuje, zmienia się i dostosowuje do warunków miejsca i czasu w jakim przychodzi mu funkcjonować. Jednocześnie system parlamentarny jako przedmiot dociekań konstytucjonalistów i politologów w pewnym sensie wpisuje się w „tradycję” zjazdów organizowanych przez Zakład Systemów Politycznych. Poprzedni zjazd, jaki odbył się w Jachrance w 1994 roku, obiektem swoich zainteresowań uczynił wszak demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych, a jednym z głównych wątków ówczesnej dyskusji był właśnie system parlamentarny i jego rozmaite warianty<sup>1</sup>. Nic więc dziwnego, że obrady kolejnego zjazdu, w którym Zakład Systemów Politycznych pełnił honory gospodarza również zostały zdominowane przez problematykę systemów rządów w ich parlamentarnym wydaniu. Zjazd, tym razem już 53. odbył się w dniach 9–11 czerwca 2011 roku w Józefowie koło Warszawy i stał się – jak co roku zresztą – znakomitą okazją do wymiany myśli i poglądów konstytucjonalistów i ustrojowców. Teksty zamieszczone w niniejszej książce są m.in. pokłosiem wspomnianej wymiany ale przede wszystkim – miejmy nadzieję – kolejnym dowodem na zbieżność zainteresowań oraz komplementarność badań konstytucjonalistów i politologów ukierunkowanych na badania współczesnych systemów politycznych.

---

<sup>1</sup> Por. S. Gebethner, *Modele systemów rządów a ich regulacja konstytucyjna*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 83 i nast.