

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.02.01>

prof. dr hab. Jerzy JASKIERNIA

<http://www.orcid.org/0000-0001-9401-5999>

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

e-mail: jerzy.jaskiernia@ujk.edu.pl

## Zaplecze parlamentarne jako przesłanka skuteczności realizacji zadań rządu

### Streszczenie

Autor podjął analizę znaczenia zaplecza parlamentarnego dla skuteczności realizacji funkcji rządu. Posiadanie większości w Sejmie jest warunkiem uzyskania przez rząd wotum zaufania w procedurze tworzenia rządu, a także odrzucania wniosków o wotum nieufności. Ma też znaczenie w przeprowadzeniu przez Sejm programu ustawodawczego rządu, odzwierciedlającego program wyborczy zwycięskiego ugrupowania politycznego. Autor poddał analizie czynniki, które rzutują na efektywność zaplecza parlamentarnego. Wskazał na czynniki, które umożliwiają i utrudniają klubowi parlamentarnemu większości zapewnienie dyscypliny niezbędnej do realizacji zadań związanych z zapewnieniem oczekiwanego wsparcia dla rządu.

**Słowa kluczowe:** Sejm, większość parlamentarna, klub parlamentarny, mandat poselski, dyscyplina partyjna.

### Wprowadzenie

Jedną z podstawowych prawidłowości systemu parlamentarno-gabinetowego, również w tej wersji, która została zastosowana w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, jest konieczność posiadania przez rząd większości w Sejmie. Jest to jeden z elementów systemu równowagi władz podzielonych<sup>2</sup>. Może to

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> Zob. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, s. 65.

znajdować wyraz zarówno w sytuacji, gdy jedno ugrupowanie polityczne posiada większość (np. Zjednoczona Prawica po 2015 r.), jak i w wypadku zastosowania jednego z wariantów koalicyjnych<sup>3</sup>: koalicji parlamentarnej (jak np. w przypadku koalicji PiS-Samoobrona-LPR w latach 2005–2006) lub koalicji rządowej (jak np. w przypadku koalicji PiS-Samoobrona-LPR w latach 2006–2007). Konstytucja dopuszcza również powstanie rządu mniejszościowego, co w praktyce miało miejsce w latach: 2000–2001 (rząd AWS premiera Jerzego Buzka, po opuszczeniu koalicji przez Unię Wolności), 2004–2005 (rząd premiera Marka Belki) i w 2007 r. (rząd PiS premiera Jarosława Kaczyńskiego po opuszczeniu koalicji przez Samoobronę i LPR). Nieprzypadkowo więc problem posiadania większości parlamentarnej wzbudza zainteresowanie zarówno analityków prawa konstytucyjnego i systemów politycznych, jak i obserwatorów sceny politycznej.

Choć posiadanie większości parlamentarnej ma zasadnicze znaczenie dla możliwości skutecznego sprawowania mandatu przez rząd<sup>4</sup>, to jednak stosunkowo mało uwagi poświęcono dotychczas w badaniach naukowych temu, co dzieje się w parlamentarnym zapleczu rządu. Niniejsze opracowanie będzie próbą wypełnienia tej luki.

## 1. Posiadanie większości parlamentarnej jako warunek utworzenia rządu

Konstytucja RP, opisując w art. 154 tzw. „pierwszy krok konstytucyjny”, stanowi, że

1. Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów.
2. Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W świetle tego przepisu, choć prezydent RP formalnie nie jest związany układem sceny politycznej w Sejmie, to jednak musi się z nim liczyć, skoro Rada Ministrów musi uzyskać w Sejmie wotum zaufania bezwzględną większością głosów. Faktycznie więc o tym, kto utworzy rząd, przesądza ugrupowanie, które posiada większość głosów w Sejmie, lub – gdy żadne z ugrupowań takiej większości

<sup>3</sup> Zob. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Warszawa 2000, s. 27; K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005): Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2008, s. 15.

<sup>4</sup> Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 168; por. L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978, s. 78 i nn.

nie ma – koalicja partii, dysponujących łącznie większością w Sejmie. Aktywna rola prezydenta RP ujawnia się więc dopiero w sytuacji, gdy żadna z partii nie posiada większości w Sejmie, ani też nie ukształtowała się koalicja partii, która taką większością dysponuje<sup>5</sup>.

Gdyby prezydent RP desygnował na premiera kandydata innego, niż wynika to z woli większości parlamentarnej, to jego rząd nie uzyska wotum zaufania i wybór premiera nastąpi zgodnie z postanowieniami art. 154 ust. 3 Konstytucji, stanowiącego, że:

W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie ust. 1 lub nieudzielenia jej wotum zaufania w trybie ust. 2 Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2 wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

Przepis ten może być traktowany w kategoriach swoistego „straszaka” na prezydenta, gdyby próbował zlekceważyć większościowy układ sił ukształtowany w Sejmie po wyborach. Prawdopodobieństwo pojawienia się takiej sytuacji (do której doszło pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. w okresie prezydentury Lecha Wałęsy) jest jednak znikome. Świadczy o tym fakt, że od wejścia w życie Konstytucji RP nigdy nie doszło do powołania rządu w tzw. „drugim kroku konstytucyjnym”. Zresztą wprowadzenie tego „drugiego kroku” do mechanizmów powoływania rządu w Konstytucji RP nastąpiło w wyniku uwzględnienia doświadczeń ustrojowych w tym zakresie z okresu obowiązywania Małej Konstytucji. W praktyce w sposób istotny ogranicza on „pole manewru” głowy państwa w kwestii decydowania o powołaniu premiera.

Z kolei art. 155 Konstytucji otwiera możliwość utworzenia rządu mniejszościowego, stanowiąc, że:

1. W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 3 Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
2. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie określonym w ust. 1, Prezydent Rzeczypospolitej skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

Przepis ten został skutecznie zastosowany w odniesieniu do rządu premiera Marka Belki, desygnowanego przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. W sytuacji rozpadu koalicji SLD/UP-PSL, a jednocześnie braku możliwości utworzenia rządu przez główne siły opozycyjne (PO, PiS), nie było w Sejmie większości,

---

<sup>5</sup> Zob. R. Mojak, *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowe*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 136

która mogłaby poprzeć rząd premiera M. Belki w „pierwszym kroku konstytucyjnym” lub dokonać wyboru innego premiera w „drugim kroku konstytucyjnym”. W tej sytuacji Sejm stanął w „trzecim kroku konstytucyjnym” przed dylematem: albo poprzeć zwykłą większością głosów rząd M. Belki, albo wybrać skrócenie kadencji Sejmu przez Prezydenta. Sejm wybrał tę pierwszą opcję.

Układ sił politycznych w parlamencie w systemie parlamentarno-gabinetowym, inaczej niż ma to miejsce w systemie prezydenckim (np. w Stanach Zjednoczonych) przesądza więc o tym, kto otrzymuje inwestyturę do rządu. Rząd może skutecznie działać tak długo, jak długo cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej, bądź – gdy nie ma poparcia większości parlamentarnej – nie pojawiła się koalicja mogąca skutecznie przeprowadzić konstruktywne wotum nieufności.

Ma tu zastosowanie mechanizm uwzględniony w art. 158 Konstytucji:

1. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostających członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę.
2. Wniosek o podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Zasadnicze znaczenie stabilizujące ma to, że rząd mniejszościowy, który uzyskał wotum zaufania zwykłą większością głosów (art. 155 ust. 1 Konstytucji), może być odwołany większością ustawowej liczby posłów (art. 158 ust. 1 Konstytucji), co jest znacznie trudniejszym wymogiem do osiągnięcia, a ponadto wotum nieufności musi mieć konstruktywny charakter i wskazywać osobę proponowaną na premiera. Skutecznie przeciwdziałała to tworzeniu „koalicji negatywnych”, które powodowały np. we Włoszech ustawiczne kryzysy gabinetowe.

We wszystkich „trzech krokach konstytucyjnych” polityczny układ sił w Sejmie ma zasadnicze znaczenie. Dotyczy to w szczególności kroku pierwszego i drugiego, ale również w kroku trzecim ma znaczenie, albowiem więcej posłów musi się opowiedzieć za udzieleniem rządowi wotum zaufania niż być temu przeciwnych.

Znaczenie politycznego układu sił parlamentarnych nie jest jednak oczywiście istotne wyłącznie podczas tworzenia rządu, bo odpowiednie poparcie dla niego musi utrzymywać się podczas całej kadencji parlamentarnej, a weryfikowane jest przez możliwość zgłaszania wotum nieufności dla rządu (art. 158 Konstytucji) lub dla poszczególnych ministrów (art. 159 Konstytucji).

## 2. Organizacja zaplecza parlamentarnego dla zapewnienia efektywnego działania rządu

Realizacja przez rząd programu zaprezentowanego w exposé premiera, programu, który stanowił podstawę udzielenia rządowi wotum zaufania, uzależniona jest od szeregu czynników. W pierwszej kolejności decyduje trwałość i stabilność koalicji rządzącej, związana z zaspokojeniem oczekiwań koalicjantów. Znajduje tu zastosowanie instytucja tzw. „języczka u wagi” (znana z ustroju politycznego Niemiec), polegająca na tym, że mniejszy partner koalicyjny uzyskuje znacząco większy udział w rządzie, niżby to wynikało z jego udziału w strukturze parlamentu, co jest ceną za wejście do koalicji.

Nawet jednak w przypadku rządów jednorodnych politycznie, czego przykładem może być w Polsce rząd Zjednoczonej Prawicy po 2015 r., dają o sobie znać konsekwencje „koalicji wewnętrznej”, powodującej, że główna siła polityczna, czyli Prawo i Sprawiedliwość, musiała uwzględnić interesy koalicjantów: Solidarnej Polski i Porozumienia Jarosława Gowina (a następnie Partii Republikańskiej). Pewną barierą dla realizacji tych interesów stanowi konstytucyjna reguła, że funkcję posła można łączyć z ministrem i sekretarzem stanu, a nie dotyczy to podsekretarzy stanu. Reguła ta, mająca w założeniu ograniczenie łączalności funkcji parlamentarnych i rządowych, przyniosła w praktyce odwrotny skutek: rozbudowania ponad wszelkie racjonalne potrzeby stanowisk sekretarzy stanu, by zaspokoić oczekiwania koalicjantów.

Problem ten nie ma wszakże jedynie „polskiego” charakteru, a stanowi dyblemat także innych systemów parlamentarno-gabinetowych. Poważnym problemem w funkcjonowaniu zaplecza parlamentarnego rządu jest bowiem nierównowaga możliwości pomiędzy tymi parlamentarzystami, którzy tworzą większość parlamentarną, a jednocześnie sprawują funkcje rządowe, a tymi, którzy tych funkcji nie sprawują. Gdy w 1997 r. uczestniczyłem w Konwencji Partii Pracy w Brighton, to zwróciłem uwagę na wydane w związku z tym wydarzeniem opracowanie *Tony Blair's Team*. Była to lista 197 parlamentarzystów Partii Pracy, którzy równocześnie pełnią funkcje rządowe różnej rangi. Oznaczało to, że prawie 2/3 członków frakcji parlamentarnej zatrudnionych było na stanowiskach rządowych, co niewątpliwie sprzyjało realizacji oczekiwań związanych ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego, ambicjami parlamentarzystów tworzących większość rządową, a w konsekwencji przyczyniało się do spoistości klubu.

Patrząc na specyfikę klubu większości parlamentarnej (dalej: k.w.p.), należy dostrzec, że jego funkcje są zupełnie inne niż klubu opozycyjnego. Podstawową funkcją k.w.p. jest zapewnienie możliwości przeprowadzenia legislacyjnego programu rządowego, który w założeniu modelowym odzwierciedla program, z którym zwycięska partia szła do wyborów. Inicjatywa ustawodawcza rządu jest więc podstawowym instrumentem realizacji polityki państwa<sup>6</sup>. Od k.w.p. nie wymaga

<sup>6</sup> Zob. S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 109.

się więc inicjatywności legislacyjnej, chyba że podejmowanie takiej inicjatywy wynika ze strategii rządu, który nie chce pewnych kontrowersyjnych projektów przeprowadzać przez oficjalną drogę koordynacji międzyresortowej, przewidzianą w ramach procedury zgłaszania projektu ustawy przez Radę Ministrów, gdzie przewidziane są np. konsultacje ze związkami zawodowymi i innymi podmiotami społecznymi (Trybunał Konstytucyjny bada dochodzenie reguł proceduralnych określonych w Konstytucji<sup>7</sup>) i „podrzuca” pewne projekty, faktycznie opracowane w rządzie, k.w.p. celem podjęcia inicjatywy. Ponadto pewne projekty, dotyczące np. obszaru spraw światopoglądowych, mogą nie kwalifikować się do podejmowania inicjatywy przez rząd, gdyż w tych kwestiach aktywność powinna raczej wykazywać frakcja parlamentarna, a to otwiera uzasadnienie dla zgłaszania projektów podpisanych przez członków klubu większości parlamentarnej.

Zarysowaną tu prawidłowość wyraźnie widać w modelu brytyjskim, w którym faktycznym dysponentem parlamentu jest nie jego przewodniczący (speaker), ale premier, który decyduje o kierunkach i tempie prac legislacyjnych. Wynika to z ideologii, że partia, która zwyciężyła w wyborach, ma prawo do zrealizowania swego programu ustawodawczego, opartego na programie wyborczym. System ten zdominowany jest więc przez rządowe inicjatywy ustawodawcze, a inicjatywy poselskie, zwłaszcza ze strony opozycji, mają charakter marginalny.

W polskich warunkach prawidłowość ta podlega skorygowaniu, bo oprócz inicjatyw ustawodawczych rządu znaczącą liczbę stanowią projekty poselskie, co pozostaje w ścisłym związku z istotą mandatu przedstawicielskiego i demokratycznym procesem ustawodawczym<sup>8</sup>. Przeważającą grupę wśród nich stanowią oczywiście inicjatywy posłów opozycyjnych, bo jest to jedna z nielicznych form dających im możliwość wykazania się aktywnością w oczach wyborców. Charakterystyczne jest jednak to, że taką aktywność chcą również podejmować posłowie z k.w.p., którzy też chcą się zaprezentować wyborcom. Dotyczy to w szczególności posłów, którzy nie pełnią funkcji rządowych. Zadaniem kierownictwa k.w.p. jest więc przeciwdziałanie takiej sytuacji, gdyż wielość projektów ustawodawczych może spowalniać tempo prac nad projektami rządowymi. Jednym z mechanizmów przeciwdziałających bywa wprowadzenie do regulaminu k.w.p. przepisu, który uzależnia złożenie projektu ustawy od zgody kierownictwa k.w.p.

Kluczowe dla efektywności wsparcia rządu przez k.w.p. jest zapewnienie dyscypliny udziału posłów koalicji rządowej w głosowaniach, a także głosowania zgodnego ze stanowiskiem wypracowanym przez klub. W tym kontekście pojawia się problem relacji wolnego mandatu przedstawicielskiego i dyscypliny partyjnej. Posłowie są postrzegani w dwojakich relacjach: po pierwsze – ich stosunku w wyborcami, po drugie – ich stosunków z własną partią na terenie parlamentu. Z perspektywy konstytucyjnej poseł reprezentuje naród jako całość.

<sup>7</sup> Zob. wyroki TK: z 9 maja 2005 r., Ts 216/04 oraz z 23 marca 2006 r., K 4/06. Por. J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021, s. 37.

<sup>8</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 133.

Więź prawna nie zawiązuje się więc między posłem a suwerenem określonym klasowo czy wyborcami jego okręgu lub jakimkolwiek innym podmiotem określonym „częstkowo”. W formule tej tkwi więc *implicite* przekreślenie prawnej więzi także między posłem a jego partią, jeśliby miała być rozumiana w płaszczyźnie reprezentacji. Tych wniosków nie może podważać argumentacja płynąca z normatywnego określenia roli partii<sup>9</sup>. Jeśli próbuje się wyprowadzić z zasady traktowania posła jako mandatariusza nieskrępowanego żadnymi nakazami czy innymi instrukcjami, a jednocześnie przewidzianej *explicite* wyjątkowej roli partii politycznych, które, korzystając z konstytucyjnego przyzwolenia, wkraczają w proces zawiązywania i utrzymywania relacji wyborca–wybierający, jakieś daleko idące skutki, to najczęściej przybierają one postać nie do końca określonych hybryd, mutacji czy wręcz deformacji klasycznych założeń<sup>10</sup>. Za jedną z tych hybryd można uznać sytuację, gdy koncepcja mandatu wolnego zderza się z realiami funkcjonowania posła w ramach klubu parlamentarnego, gdzie *de facto* zobowiązany jest postępować zgodnie z dyspozycjami klubu i jego kierownictwa, w szerszym ujęciu – ugrupowania politycznego, do którego przynależy.

Zagrożenie dla dyscypliny udziału wynika stąd, że część posłów pełni równocześnie funkcje rządowe i ma z tego tytułu dodatkowe obowiązki, a także z tego, że znaczna część posłów k.w.p. jest członkami zagranicznych zgromadzeń parlamentarnych (np. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Zgromadzenie Parlamentarne OBWE, Zgromadzenie Parlamentarne NATO) i przez znaczący okres w ciągu roku przebywa za granicą<sup>11</sup>. Podstawowym zadaniem kierownictwa k.w.p. jest więc zapewnienie tego, by w przypadku ważnych głosowań (np. głosowanie nad wnioskiem o wotum nieufności dla rządu, głosowanie ustawy budżetowej) zapewnić udział posłów k.w.p. Jest to tym trudniejsze do osiągnięcia, że w Polsce nie znajduje zastosowania, inaczej niż np. w Wielkiej Brytanii, system *pairing*, w ramach którego uzgodniona równa liczba posłów większości i opozycji przebywa za granicą, uczestnicząc w pracach międzynarodowego gremium parlamentarnego (np. Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy), a w tej sytuacji nie tworzy to zagrożenia dla wyniku głosowania w parlamencie krajowym.

Szczególną wagę k.w.p. przywiązuje też do tego, by jego członkowie głosowali zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez klub. Prace nad wypracowaniem stanowiska k.w.p. koordynuje zespół wyłoniony przez klub w momencie pojawienia się inicjatywy ustawodawczej, złożony zarówno z posła (posłów), jak i senatora, pracujący w ścisłym kontakcie z kierownictwem klubu. Przedkłada on klubowi projekt zachowania się klubu w głosowaniach, co ma szczególne znaczenie w głosowaniach w ramach III czytania projektu ustawy i w głosowaniach nad poprawkami zgłoszonymi do ustawy przez Senat, a także w głosowaniach nad ponownym uchwaleniu ustawy w przypadku zastosowania weta zawieszającego

<sup>9</sup> Zob. A. Szymt, *Partie polityczne a parlament*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 141.

<sup>10</sup> Zob. J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013, s. 296.

<sup>11</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022, s. 184.

przez prezydenta RP. Uzgodnione przez klub, po dyskusji, stanowisko w zakresie sposobu głosowania jest – co do zasady – wiążące dla członków klubu<sup>12</sup>. Do rzadkości należą sytuacje, gdy kierownictwo klubu pozostawia posłom (np. w kwestii projektów dotyczących kwestii światopoglądowych) swobodę głosowania. Sposób głosowania posłów, w oparciu o dokumentację głosowań, umożliwia ustalenie „wskaźnika lojalności” posła, a więc tego, w jakim procencie głosowań zachował się zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez klub. Taki „wskaźnik lojalności” brany jest niewątpliwie pod uwagę przy ustalaniu partyjnych list kandydatów w kolejnych wyborach.

W przypadku głosowań o kluczowym znaczeniu (np. głosowanie nad wotum nieufności dla rządu lub dla ministra, głosowanie nad budżetem) głosowanie posła k.w.p. niezgodne ze stanowiskiem klubu nabiera spektakularnego wymiaru. Niejednokrotnie takie głosowania są wynikiem pomyłki, o czym zainteresowani posłowie informują w składanych oświadczeniach. Wynika to z chęci uniknięcia negatywnych dla nich konsekwencji, jakie mogą być zastosowane przez klub w takich sytuacjach.

Istotna troska kierownictwa k.w.p. dotyczy też utrzymania spójności klubu i przeciwdziałania opuszczaniu go przez posłów w trakcie kadencji – zwłaszcza wówczas, gdy zasilają oni szeregi ugrupowań opozycyjnych. Podstawowym środkiem dyscyplinującym jest tu groźba, że osoba taka nie znajdzie się już w przyszłości na listach kandydatów danego ugrupowania w kolejnych wyborach. Nie ma tu jednak instrumentów doskonałych. W przeszłości klub parlamentarny Samoobrony próbował stosować czeki zabezpieczające, które miały być realizowane w przypadku opuszczenia przez posła klubu parlamentarnego i przejścia do innego ugrupowania. Praktyka taka została jednak uznana za sprzeczną z konstytucją.

Warunkiem zapewnienia efektywnej współpracy rządu i k.w.p. jest stały kontakt przedstawicieli rządu z klubem, co dotyczy zarówno klubu *in corpore*, jak i jego kierownictwa (prezydium klubu). Chodzi o to, by k.w.p. nie był zaskakiwany inicjatywami rządu, znał je z wyprzedzeniem i działał na rzecz ich wsparcia w elektoracie. Chodzi też o to, by k.w.p. zapewnił odpowiednio szybką ścieżkę procedowania projektów rządowych, na których szczególnie zależy rządowi. Nie

---

<sup>12</sup> Np. Regulamin Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość stanowi: „1. Przewodniczący Klubu lub osoba przez niego upoważniona sporządza instrukcję głosowania dla członków Klubu. 2. Instrukcja głosowania ma moc obowiązującej wytycznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach o mniejszej wadze Przewodniczący lub osoba przez niego wskazana może zwolnić członka Klubu od głosowania zgodnie z danym punktem instrukcji. 3. Instrukcja, o której mowa w ust. 1 winna zawierać szczególne oznaczenie tych punktów i numerów głosowań na których obowiązuje dyscyplina obecności i/lub głosowania. W przypadkach szczególnej wagi Przewodniczący po zasięgnięciu opinii Prezydium, a w sprawach wielkiej pilności bez tego wymogu, może zarządzić bezwzględną dyscyplinę obecności od którego zwalniają wyłącznie bardzo ważne przyczyny natury osobistej”. <https://docplayer.pl/27581527-Regulamin-klubu-parlamentarnego-prawo-i-sprawiedliwosc.html> [dostęp: 3.01.2023].



dotyczy to przy tym jedynie „projektów pilnych”, gdzie obowiązują postanowienia art. 123 Konstytucji:

1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.
2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.
3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

Kierownictwo k.w.p. pozostaje w stałym kontakcie z marszałkiem Sejmu, celem uwzględnienia optymalnego – z punktu widzenia polityki ustawodawczej rządu – tempa prac nad przedłożeniami rządowymi we wszystkich fazach drogi ustawodawczej. To współdziałanie obejmuje również oddziaływanie na marszałka Sejmu, by „zamroził” prace nad projektami ustaw wysuniętymi przez środowiska opozycyjne, których procedowaniu, a następnie uchwaleniu, przeciwny jest rząd.

### **3. Sytuacja parlamentarzysty tworzącego większość parlamentarną**

Na realizację przez k.w.p. funkcji zapewnienia efektywnego zaplecza parlamentarnego dla rządu mają zachowania posłów tworzących klub. Wszyscy oni mają satysfakcję z faktu, że stanowią podstawę do uzyskania przez rząd wotum zaufania w Sejmie, a ich aktywność ma istotne znaczenie dla efektywności działań rządu. Faktyczna satysfakcja jest jednak zróżnicowana, gdyż nawiązuje do faktu, że część członków k.w.p. zasiada w rządzie lub pełni w nim wysokie stanowiska (sekretarzy stanu), co wiąże się nie tylko z wielkością gratyfikacji, ale nade wszystko zwiększa możliwości oddziaływania na realizację oczekiwań wyborów w parlamentarnym okręgu wyborczym. Zwiększa tym samym przesłanki do zapewnienia reelekcji w najbliższych wyborach.

W pewnym stopniu posłowie k.w.p. rekompensują sobie brak miejsca w rządzie i w urzędach administracji państwowej zajmowaniem pozycji w Prezydium Sejmu, a także funkcji przewodniczących lub wiceprzewodniczących komisji sejmowych, które również otwierają możliwość wpływu politycznego, niezbędnego do budowania pozycji parlamentarzysty.

Pomimo tego, zasadniczym problemem w zapewnieniu spójności działań k.w.p. jest uwzględnienie potrzeb posłów, którzy nie zajmują stanowisk rządowych lub kierowniczych funkcji w gremiach parlamentarnych, a którzy stanowią przecież większość w klubie. Posłowie tacy mają bowiem ograniczoną możliwość

wykazania się aktywnością w oczach swych wyborców. Mają oni bowiem nie tylko ograniczoną możliwość składania projektów ustaw, bo regulaminy k.w.p. wprowadzają tu mechanizmy kontrolne (np. wymóg zgody kierownictwa klubu), ale też istotnemu ograniczeniu ulegają ich faktyczne możliwości w obszarze instrumentów składających się na funkcję kontrolną Sejmu. Dotyczy to w szczególności interpelacji i zapytań poselskich<sup>13</sup>. Choć prawo do ich składania przynależy wszystkim posłom, to jednak *de facto* stanowią one w zdecydowanej większości obszar aktywności opozycji parlamentarnej. Co więcej, kierownictwa k.w.p. niejednokrotnie zniechęcają członków klubu do zbyt intensywnego sięgania po tę formę, by „nie utrudniać pracy rządowi”. Ponadto pojawia się przekonanie, że takie działania kontrolne niejednokrotnie osłabiają wizerunek rządu, ujawniając jego niedociągnięcia, a w tej sytuacji członkowie k.w.p. nie powinni nadmiernie korzystać z takiej formy aktywności poselskiej.

W sytuacji gdy członkowie k.w.p. mają ograniczone możliwości korzystania ze swych konstytucyjnych uprawnień, punkt ciężkości w zapewnieniu spójności klubu przenosi się na możliwości, jakie pojawiają się na styku k.w.p. i rządu. Zamiast więc sięgać po interpelacje i zapytania<sup>14</sup>, niosące wskazane powyżej niedogodności dla rządu, dążą do realizacji swych celów drogą interwencji poselskich u poszczególnych ministrów lub kierowników centralnych instytucji administracji rządowej. Działania takie, choć mniej spektakularne niż w przypadku interpelacji i zapytań, mogą bowiem okazać się bardziej skuteczne. Kierownictwa k.w.p. organizują w związku z tym, z reguły po posiedzeniu klubu, dyżury ministrów, podczas których posłowie mogą zgłaszać ministrom sprawy wymagające rozwiązania, a sposób rozwiązania których może mieć istotne znaczenie dla postrzegania efektywności posła jako przedstawiciela większości rządzącej.

Mechanizm ten znajduje szczególny wyraz podczas prac nad budżetem państwa. Zadaniem k.w.p. jest zapewnienie w procedurze budżetowej<sup>15</sup>, by projekt budżetu, proponowany przez rząd, został skutecznie przeprowadzony przez parlament. Czynnikiem ułatwiającym to zadanie jest postanowienie art. 220 Konstytucji:

1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.
2. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.

Ponadto kierownictwo k.w.p. zniechęca swych członków do zgłaszania poprawek do budżetu, wychodząc z założenia, że obowiązkiem większości parlamentarnej

<sup>13</sup> Zob. J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017, s. 341.

<sup>14</sup> Zob. M. Stębelński, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 287.

<sup>15</sup> Zob. G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym: Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 27.

jest ochrona projektu zaprezentowanego przez rząd. Jeśli więc członek k.w.p. chce skutecznie wprowadzić do projektu budżetu swe propozycje, powinien zabiegać o to na etapie prac nad budżetem w rządzie. Natomiast w trakcie parlamentarnych prac nad budżetem k.w.p. koncentruje się na odrzucaniu poprawek zgłaszanych przez posłów opozycyjnych. Dotyczy to m.in. poprawek przewidujących nowe pozycje budżetowe kosztem zmniejszenia rezerwy budżetowej.

## Uwagi końcowe

Nie ulega wątpliwości, że zaplecze parlamentarne stanowi kluczowy element w zapewnieniu efektywnego działania rządu w zastosowanym w Polsce systemie parlamentarno-gabinetowym. Bez takiego zaplecza rząd w ogóle nie mógłby realizować swych funkcji, skoro warunkiem jest uzyskanie wotum zaufania Sejmu. Sprawnie funkcjonujące zaplecze parlamentarne, zdyscyplinowane w procesie wspierania inicjatyw ustawodawczych rządu, stanowi *conditio sine qua non* możliwości zrealizowania przez rząd programu ustawodawczego, odzwierciedlającego program wyborczy, w oparciu o który ugrupowanie polityczne uzyskało inwestyturę do rządzenia. Zaplecze parlamentarne nie jest jednak automatycznym mechanizmem, a odzwierciedla skalę interesów i oczekiwań poszczególnych posłów, tworzących klub parlamentarny większości. Utrzymuje się tu stan napięcia, zwłaszcza pomiędzy posłami, którzy objęli funkcje rządowe, a tymi, którzy takich funkcji nie sprawują. Zadaniem kierownictwa klubu jest więc dostrzeżenie potrzeb i aspiracji wszystkich posłów tworzących większość parlamentarną, by zapewnić dyscyplinę udziału i kierunku głosowań, warunkujące skuteczne wsparcia przedłożeń rządowych i odrzucanie wniosków o wotum nieufności dla rządu, jak i poszczególnych ministrów.

## Bibliografia

- Garlicki L., *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.
- Jaskiernia J., *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022.
- Jaskiernia J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym: Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.

- Kuciński J., *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005): Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2008
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Warszawa 2000.
- Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.
- Szmyt A., *Partie polityczne a parlament*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.
- Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013.

## Parliamentary facilities as a prerequisite for the effectiveness of the implementation of the government's tasks

### Abstract

The author undertook an analysis of the importance of parliamentary support for the effectiveness of government functions. Having a majority in the Sejm is a condition for the government to obtain a vote of confidence in the government-forming procedure, as well as to reject motions of no-confidence. It is also important in the implementation of the government's legislative program by the Sejm, reflecting the electoral program of the winning political group. The author analyzed the factors that affect the effectiveness of the parliamentary base. He pointed to the factors that make it possible and difficult for the parliamentary club of the majority to ensure the discipline necessary to carry out tasks related to ensuring the expected support for the government.

**Keywords:** Sejm, parliamentary majority, parliamentary caucus, parliamentary mandate, party discipline.