

POZYCJA USTROJOWA WŁADZY WYKONAWCZEJ W ŚWIETLE POGLĄDÓW IDEOLOGÓW STRONNICTWA NARODOWEGO DO 1939 ROKU¹

W literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, że nacjonalizm we współczesnym tego słowa rozumieniu pojawił się w drugiej połowie XIX wieku. Wtedy to w całej niemal Europie nastąpił rozwój licznych ruchów politycznych, opierających swe programy na jego założeniach². Narodowa Demokracja stanowiła główną, lecz nie jedyną, zorganizowaną siłę nurtu nacjonalistycznego w polskim życiu politycznym. Pełniła ważną rolę w dziejach Polski, występując jako istotny czynnik polityczny i twórczy ośrodek polskiej myśli politycznej. Formacje o charakterze nacjonalistycznym zajmowały poczesne miejsce w życiu politycznym II Rzeczypospolitej. Trzon organizacyjny Narodowej Demokracji tworzyły – Związek Ludowo-Narodowy (1919-1928), Obóz Wielkiej Polski (1926-1933), Stronnictwo Narodowe (1928-1939).

Wkład ideowy Stronnictwa Narodowego do dorobku myśli politycznej obozu narodowego, a w szerszym wymiarze – do polskiej myśli politycznej był znaczący. Myśl polityczna SN obejmowała szeroki kompleks zagadnień ideowych, politycznych, ustrojowych, historiozoficznych, filozoficznych, pedagogicznych, społecznych, gospodarczych. Twórcy myśli politycznej SN wypracowali wizję wielu kategorii z zakresu myśli politycznej, między innymi takich kluczowych jak: naród, państwo, władza polityczna, gospodarka, społeczeństwo, wychowanie narodowe, stosunek do katolicyzmu, status mniejszości narodowych, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo.

W okresie międzywojennym w większości państw europejskich można dostrzec skłonność do modyfikacji założeń Monteskiusza o podziale władz na trzy rodzaje: ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą. Adaptacja dotychczasowych rozwiązań

1 Tekst został opracowany w ramach projektu badawczego „Myśl polityczna Stronnictwa Narodowego (1928-1939)” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer 2013/09/B/HS5/00016.

2 J.M. Majchrowski, Nacjonalizm jako sposób myślenia, (w:) Prawo i polityka, A. Bodnar, J. Wróblewski (red.), Warszawa 1988, s. 358.

ustrojowych prowadziła w kierunku wzmocnienia organów wykonawczych. Można uznać, że odzwierciedleniem tych procesów były poglądy ustrojowe SN. Stosunek do organów wykonawczych określała myśl o konieczności stworzenia ustroju narodowego. Namysł nad charakterem organów wykonawczych skłaniał do wniosku, że powinny one gwarantować siłę władzy i należy jej autorytet. SN opowiadało się za wprowadzeniem takich rozwiązań konstytucyjnych, które 1) zabezpieczałyby trwałość i stałość rządów; 2) zapobiegałyby nazbyt częstym zmianom rządowym. Projekt SN utrzymywał zasadę parlamentarnej odpowiedzialności rządu. Stałe miejsce zajmował postulat trwałości rządów.

W myśli politycznej SN podejmowano problem pozycji i roli głowy państwa. Uważano, że stanowisko głowy państwa powinno być otoczone najwyższą powagą i szacunkiem. Głowa państwa, w opinii ideologów partii, stanowiła ważny organ władzy. Przewidywano dlań rolę przedstawiciela państwa politycznie przed nikim nie odpowiadającego. W oświadczeniach przedstawicieli zarówno starego, jak i młodego pokolenia SN stale powtarzało się przekonanie, że głowa państwa powinna cieszyć się należnym autorytetem i posłuchem u obywateli³.

Przedmiotem zainteresowania polityków SN, była instytucja polityczna prezydenta, jej konstytucyjne usytuowanie, tryb powoływania, uprawnienia, odpowiedzialność oraz relacje z pozostałymi organami władzy państwowej. Ocena rzeczywistości politycznej obejmowała charakterystykę osób sprawujących najwyższy urząd w państwie, ich osobowości i cechy charakteru, merytoryczne kwalifikacje. Mimo obaw, że najwyższe stanowisko w państwie mogłaby objąć niepożądana jednostka, nieustannie podkreślano konieczność wzmocnienia głowy państwa⁴. Akceptacja silnych organów wykonawczych nie oznaczała jednak bezwzględnego poparcia dla koncepcji silnej prezydentury. W dużej mierze takie stanowisko wynikało z uwarunkowań bieżącej taktyki politycznej⁵.

Wydarzenia związane z przewrotem majowym i przejściem władzy przez formację piłsudczykowską skłoniły Narodową Demokrację do sprecyzowania stanowiska wobec uprawnień prezydenta. Nie zmieniono poglądów na temat postulowanego jeszcze przed zamachem majowym wzmocnienia konstytucyjnej pozycji prezydenta. Domagano się nadania prezydentowi większych uprawnień⁶. Krytyczne opinie wzbudzał fakt, że obowiązująca dotychczas zasada suwerenności narodu, delegującego władzę w ręce powołanych przez siebie organów, została zastąpiona przez ideę państwa. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji kwietniowej prerogatywy narodu

3 R. Piestrzyński, Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie, „Awangarda” 1928, nr 7, s. 164, s. 165.

4 W. Komarnicki, O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji konstytucji oraz tekst projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej Sejmu, Warszawa 1930, s. 18.

5 Cyt. za: G. Radomski, Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918-1939, Toruń 2009, s. 68.

6 M. Białokur, Myśli społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza, Toruń 2005, s. 205.

przelane zostały na głowę państwa. Prezydent miał być piastunem władzy jednolitej i niepodzielnej, nieodpowiadającej przed nikim za swe czynności⁷.

W programie SN z października 1928 roku z szacunkiem pisano na temat głowy państwa. Jednak zdecydowana chęć wzmocnienia pozycji prezydenta, obecna w enuncjacjach prasowych endeków jeszcze przed 1926 rokiem została zastąpiona przez bardziej enigmatyczne określenia. Zdawano sobie bowiem sprawę, że kandydat obozu narodowego miał niewielkie szanse na objęcie najwyższego urzędu w państwie⁸.

Zgłoszony przez SN projekt dążył do wzmocnienia organów wykonawczych⁹. SN opowiadało się za rozszerzeniem uprawnień prezydenta¹⁰. Za konieczne uznano wyposażenie prezydenta w prawo weta ustawodawczego. Czynny udział prezydenta w pracach rządu miał być środkiem umacniającym jego pozycję. Wielokrotnie pojawiał się postulat, że stanowisko głowy państwa powinno być otoczone najwyższą powagą i szacunkiem. Głowę państwa widziano jako przedstawiciela państwa politycznie przed nikim nie odpowiadającego. Przewidywano dlań jednak odpowiedzialność konstytucyjną¹¹. Jak tłumaczył W. Komarnicki „Prezydent nie może być odpowiedzialny ani politycznie ani parlamentarnie, bo to nie godziłoby się z jego stanowiskiem niezależnego organu państwowego, ale powinien być odpowiedzialny konstytucyjnie za przekroczenie tej delegacji, którą jako głowa państwa od Narodu otrzymał. Dlatego w konstytucji powinno być zastrzeżenie, że za złamanie konstytucji Prezydent jest odpowiedzialny”¹².

Za poważny problem uznano sam sposób wyboru prezydenta. Uważano, że aby prezydent należycie wypełniał swoje obowiązki, instytucja głowy państwa powinna znaleźć się w ręku właściwej osoby, która pojmowałaby swoje obowiązki zgodnie z dobrem i interesem narodu. Idąc tym tropem, szczególnie sprzeciwiano się propozycji wyboru prezydenta w drodze głosowania o charakterze powszechnym¹³. Tym bardziej było to istotne zagadnienie, że jak wskazywano wielokrotnie, polskie społeczeństwo prezentowało niski poziom kultury politycznej. Powtarzano opinie o politycznej niedojrzałości społeczeństwa, nie dość wystarczająco orientującego się w zagadnieniach publicznych. Ważnym argumentem była możliwość udziału w wyborach ludności niepolskiej, a zwłaszcza żydowskiej. Uważano, że głowa państwa powinna cieszyć się należyłą powagą i szacunkiem, a tego nie gwarantował wybór drogą bezpośrednią. Reprezentanci młodych dosyć sceptycznie oceniali zasadę ludowładztwa. Za szkodliwe rozwiązanie uważano instytucję referendum lu-

7 W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego, 1926-1939*, Lublin 2005, s. 250-263.

8 M. Białokur, *Myśl społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza...*, *op. cit.*, s. 206.

9 W. Komarnicki, *O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego...*, *op. cit.*, s. 10.

10 *Ibidem*.

11 B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 69.

12 W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji polskiej, Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934, Wilno 1935*, s. 11.

13 *Ibidem*, *O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego...*, *op. cit.*, s. 6.

dowego. Idąc tym tropem, wybór głowy państwa dokonany w drodze głosowania powszechnego był uważany za rozwiązanie wielce szkodliwe. Takie przekonania wyraźnie wyartykułował między innymi Ryszard Piestrzyński, który pisał: „Stronictwo Narodowe chce punkt ciężkości przenieść z „ludu” na bardziej określony naród polski”¹⁴.

W myśli politycznej SN często pojawiały się odwołania do przeszłości polskiego narodu i państwa¹⁵. Czerpiąc z dotychczasowych doświadczeń polskiej państwowości przywoływano wydarzenia z okresu przedrozbiorowego, które dawały naukę na przyszłość: „Smutne doświadczenia z przedrozbiorową elekcją wiritim dostatecznie przekonują nas, że wybór prezydenta w drodze plebiscytu nie przysporzyłby powagi głowie państwa, ale za to otworzyłby na oścież drogi do wpływu na ten wybór obcym mocarstwom i obcym międzynarodowym czynnikiem”¹⁶. Obawiano się zwłaszcza głosów ludności niepolskiej, w wyniku których urząd głowy państwa znalazłby się w ręku nieodpowiedniej jednostki. Poważnym argumentem, było przekonanie, że wybór w drodze bezpośredniej umocniłby pozycję ugrupowań politycznych o obliczu lewicowym i przedstawicieli mniejszości narodowych¹⁷. Jak dowodził publicysta „Awangardy”, „Wybór prezydenta przez powszechne głosowanie nie gwarantuje bynajmniej przewagi żywiołów dośrodkowych – wprost przeciwnie, stwarza w naszych warunkach niemal pewność, że władza prezydencka spoczywać będzie w rękach żywiołów odśrodkowych – skrajnej lewicy wespół z mniejszościami”¹⁸. Uważano, że wybory powszechne łączyły się z walką polityczną. Obawiano się także rywalizacji politycznej, która miała osłabiać autorytet tego urzędu. „(...) Wreszcie wybór prezydenta Rzeczypospolitej przez powszechne głosowanie rozpętałaby za każdym razem falę najdzikszej demagogii, która miałaby charakter o wiele jeszcze groźniejszy niż demagogia uprawiana przez stronnictwa polityczne przy wyborach do ciał ustawodawczych. (...) Wymienione względy wystarczają chyba do uznania projektu wprowadzenia w Polsce systemu prezydenckiego z wyborem prezydenta przez powszechne głosowanie za możliwie najgorszą i najmniej fortuną próbą reformy naszego ustroju”¹⁹. Zdaniem R. Piestrzyńskiego powszechne wybory prezydenckie prowadziłyby do rozwoju negatywnych zjawisk politycznych i społecznych, a zwłaszcza takich jak: korupcja, politykierstwo, łapownictwo. Pisał o tym następująco: „Przekazując wybór głowy państwa masom, system ten stoi w sprzeczności z dążeniami do hierarchizacji społeczeństwa i wytworzenia elity. Daje natomiast pole do demagogii, rozwydrzenia, korupcji. Dla Pol-

14 R. Piestrzyński, Podstawy nowoczesnego i narodowego ustroju, „Awangarda” 1929, nr 4, s. 73.

15 Zob.: S. Godlewski, Nie wskrzeszajmy żywych, „Myśl Narodowa” 10 I 1937, nr 2, s. 22, 23; J. Rembelski, Na widowni, „Myśl Narodowa” 30 VI 1934, nr 28, s. 408; P. Jastrzębski, Myśl Narodowa 1921-1939. Studium politologiczno-prasoznawcze, Warszawa 2012, s. 130.

16 W. Komarnicki, O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego..., *op. cit.*, s. 6.

17 *Ibidem*.

18 (sw.), *Uwagi*, „Awangarda” 1928, nr 5-6, s. 148.

19 *Ibidem*.

ski przy jej słabym wyrobieniu politycznym i wobec istnienia mniejszości ustroj takimi by były fatalny. Byłyby to powrót do czasów elekcji króla i do pacta conventa, które nas do zguby doprowadziły”²⁰. Uważano, że wybór prezydenta w drodze wyborów powszechnych mogłyby też ułatwić obcym i jak mniemano wrogim, czynnikom wpływ na sytuację wewnętrzną w państwie polskim. Wobec tak licznych argumentów domagano się wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe.

Liderzy SN nie aprobowali stanu prawnego wprowadzonego po 1935 roku. Jak pisano już wyżej, powodem niechęci była możliwość wyboru na to stanowisko polityka reprezentującego formację piłsudczykowską. Powyższy stan rzeczy interpretowano jako zastąpienie idei republikańskiej zasadą „jedynowładztwa, czyli monarchicznej”²¹. W wypowiedziach publicystów domagających się wzmocnienia władzy wykonawczej zwracano jednocześnie uwagę na sposób wyboru prezydenta. Ryszard Piestrzyński proponował jego wybór przez specjalne kolegium, w skład którego obok reprezentantów izb ustawodawczych wchodziłoby także przedstawiciele samorządów²².

W myśl projektu konstytucyjnego zaproponowanego przez SN, kadencja prezydenta miałaby trwać 7 lat. Wybrany na prezydenta mógł być wyłącznie obywatel Rzeczypospolitej, posiadający zdolność wybieralności do Senatu. Prezydent miał być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe. Wybór prezydenta miałby zostać dokonany się bezwzględną większością głosów przez obie izby parlamentu, czyli Izbę Poselską i Senat w sposób połączony. Obowiązek zwołania obu izb w celu dokonania wyboru głowy państwa miał urzędujący prezydent Rzeczypospolitej²³.

W przypadku, gdyby prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie mógł sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu prezydenta wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny, miał zastąpić go Marszałek Sejmu, a w razie braku takiej możliwości – Marszałek Senatu. Jeżeli prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przez 3 miesiące nie sprawował urzędu, marszałek Izby Poselskiej albo w jego zastępstwie marszałek Senatu miał obowiązek zwołać bezzwłocznie Sejm i poddać uchwale obu izb połączonych czy urząd prezydenta należy uznać za opróżniony²⁴.

Reprezentanci starego pokolenia nie kryli obaw przed wyposażeniem głowy państwa w nadmierne uprawnienia. Uważano, że kompetencje prezydenta nie powinny ograniczać władzy rządu ani osłabiać kontrolnej roli parlamentu²⁵. Jak do-

20 R. Piestrzyński, Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie, „Awangarda” 1928, nr 7, s. 167.

21 B. Sprengel, Nowela sierpniowa a kryzys demokracji parlamentarnej, (w:) Kryzysy i sposoby ich przezwyciężania w myśli politycznej XX wieku, Studia i szkice, W. Wojdyła (red.), Toruń 2004, s. 139-156; P. Jastrzębski, Konstytucja Kwietniowa 1935 roku w świetle publicystyki „Myśli Narodowej”, (w:) Silna demokracja w silnym państwie. Koncepcje reformy ustroju politycznego państwa w publicystyce politycznej XX wieku, J. Faryś, T. Sikorski, P. Słowiński (red.), Gorzów Wielkopolski 2007, s. 105-120.

22 R. Piestrzyński, Naród w państwie, Poznań 1934, s. 41.

23 W. Komarnicki, O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji konstytucji oraz tekst projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej Sejmu, Warszawa 1930, s. 10.

24 *Ibidem*.

25 W. Komarnicki, Wakacyjna dyskusja konstytucyjna, „Myśl Narodowa” 1 X 1928, nr 23, s. 361, 362; W. Komarnicki, Rząd czy prezydent, „Myśl Narodowa” 1929, nr 11, s. 166.

bitnie pisał Z. Stahl „Niedołężnemu złu sejmu przeciwstawiono groźbę sprężystego i mocnego zła głowy państwa”²⁶. W. Komarnicki przypominał, że uprawnienia prezydenta nie powinny: 1) ograniczać władzy rządu 2) przeszkadzać w wypełnianiu funkcji kontrolnej przez parlament. Sprzeciwiano się wyznaczaniu przez ustępującego prezydenta swojego następcy, gdyż mogłoby to doprowadzić do zatargów partyjnych o tę godność, stałoby się podstawą do rozwoju mactw, korupcji, intryg politycznych i zatargów personalnych.

Upowszechniano pogląd, że prezydent nie może być odpowiedzialny ani politycznie ani parlamentarnie. Uważano, że byłoby to sprzeczne z jego stanowiskiem niezależnego organu państwowego. Wyrażano pogląd o konieczności konstytucyjnej odpowiedzialności prezydenta. Jak pisał W. Komarnicki w Konstytucji powinien znaleźć się zapis, że za złamanie Konstytucji prezydent ponosi odpowiedzialność²⁷.

W enuncjacjach przedstawicieli zarówno starego, jak i młodego pokolenia SN trwale zapisał się postulat wprowadzenia silnej władzy państwowej. Idea silnych rządów nie była jednak zbieżna z postulatem władzy absolutnej²⁸. Poprzez silne rządy rozumiano raczej rządy praworządne, skuteczne, sprawowane w imię wartości narodowych i zgodnie z interesem narodowym. Wielokrotnie wysuwany postulat silnego rządu przejawiał się w konkretnych propozycjach ustrojowych. SN opowiadało się za takimi rozwiązaniami, które miały uniemożliwić obalenie rządu poprzez przypadkową większość w Sejmie. „Rząd silny jest wtedy, gdy ma w rękę potrzebne środki rządzenia, gdy nie jest krępowany ani paraliżowany przez czynniki do rządzenia niepowołane i nieodpowiedzialne, gdy ma autorytet moralny”²⁹. W celu umocnienia pozycji rządu postulowano wprowadzenie takiego przepisu, który by zapobiegał możliwości obalenia rządu przypadkową większością w Sejmie³⁰.

Najlepszą władzę stanowiła elita narodowa złożona z najwartościowszych jednostek, które w codziennym działaniu kierowały się dobrem narodowym. Jednak władza nawet wówczas, gdy sprawowała ją elita narodowa, musiała mieć wyznaczone granice prawne i polityczne. Postulat praworządności na stałe wpisał się w myśl polityczną Narodowej Demokracji. Uważano, że potrzebna jest kontrola nad sprawującymi władzę. Argumentowano, że „Rząd niekontrolowany i uchylający się od kontroli i odpowiedzialności nie będzie miał należytej powagi”. Uważano, że niezbędna jest całkowita odpowiedzialność ministrów³¹.

Podkreślano potrzebę wzmocnienia pozycji rządu i administracji państwowej. Stałym postulatem było dążenie do uniezależnienia rządu od przypadkowej większości w Sejmie. SN wysuwało postulat, aby wniosek o pociągnięcie rządu do odpowiedzialności był odpowiednio umotywowany, podpisany przez ¼ ustawowego

26 Z. Stahl, Odebrać ludności – oddać narodowi, „Awangarda” 1929, nr 4, s. 71.

27 W. Komarnicki, Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji, Wilno 1935, s. 11.

28 R. Piestrzyński, Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie, „Awangarda” 1928, nr 7, s. 165, 166.

29 B. Winiarski, My i oni w walce..., *op. cit.*, s. 70.

30 W. Komarnicki, O Konstytucję narodową..., *op. cit.*, s. 11.

31 B. Winiarski, My i oni w walce..., *op. cit.*, s. 70.

składu Izby Poselskiej lub Senatu. Taki wniosek mógł być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 8 dni od chwili jego wniesienia. Działalność rządu powinna być zgodna z wolą reprezentacji narodowej. Rada Ministrów miała opierać się na większości parlamentarnej, która miała obowiązek rozliczać ministrów z realizacji programu politycznego. Parlament miałby kontrolować, czy ministrowie nie łamią prawa³².

Sprzeciwiano się próbom utożsamiania rządu z państwem. Stronnictwo Narodowe wyraźnie odrzucało dominację interesów politycznych nad ogólnym dobrem państwa. Pomimo zdecydowanej krytyki formacji piłsudczykowskiej koncepcje ideologów SN nie zmierzały ani w kierunku destrukcji prac kolejnych rządów, ani do zdestabilizowania sytuacji w państwie. Przykładem odpowiedzialności za państwo w kontekście prawnego umocowania Rady Ministrów może być zawarta w dokumentach programowych SN z 1928 roku, propozycja, której celem, było znaczne ograniczenie możliwości uchwalania votum nieufności dla rządu. Stronnictwo Narodowe, zdecydowanie krytykując Piłsudskiego, nie posuwało się jednak do osłabiania fundamentów ustroju politycznego państwa.

W myśli politycznej SN nie koncentrowano się na zagadnieniach związanych ze sposobami wyłaniania Rady Ministrów i funkcjonowania gabinetu. Skupiano się głównie na podkreślaniu znaczenia praworządności i na krytyce poczynań rządów utworzonych przez obóz piłsudczykowski.

BIBLIOGRAFIA

- Bartoszewicz Joachim. 1928. „Ustrój władz w państwie”. *Myśl Narodowa* 13: 265-267.
- Białokur Marek. 2005. *Myśl społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Godlewski Stefan. 1937. „Nie wskrzeszajmy żywych”. *Myśl Narodowa* 2: 22-23.
- Jastrzębski Przemysław. 2007. Konstytucja Kwietniowa 1935 roku w świetle publicystyki „Myśli Narodowej”. W *Silna demokracja w silnym państwie. Koncepcje reformy ustroju politycznego państwa w publicystyce politycznej XX wieku*, 105-120. Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.
- Jastrzębski Przemysław. 2012. *Myśl Narodowa 1921-1939. Studium politologiczno-prasoznawcze*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Pamięci Narodowej. Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- Komarnicki Wacław 1929. „Rząd czy prezydent”, *Myśl Narodowa* 11: 166-168.
- Komarnicki Wacław. 1928. „Wakacyjna dyskusja konstytucyjna”. *Myśl Narodowa* 23: 361-363.

32 J. Bartoszewicz, Ustrój władz w państwie, „Myśl Narodowa” 1928, nr 13, s. 265; T. Koziello, Idea parlamentaryzmu w koncepcjach politycznych Narodowej Demokracji (1918-1939), (w:) Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX-XXI wieku, A. Lewandowski, A. Meller, W. Wojdyło (red.), Toruń 2011, s. 29.

- Komarnicki Wacław. 1930. O konstytucje narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji konstytucji oraz tekst projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej sejm, Warszawa: Wydawnictwo Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego.
- Komarnicki Wacław. 1935. Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji polskiej, Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934. Wilno: Wydawnictwo Księgarnia Józefa Zawadzkiego.
- Koziełło Tomasz. 2011. Idea parlamentaryzmu w koncepcjach politycznych Narodowej Demokracji (1918-1939), W Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX-XXI wieku, 29. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Majchrowski Jacek Maria. 1988. Nacjonalizm jako sposób myślenia. W Prawo i polityka, 358. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Paruch Waldemar. 2005. Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926-1939. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Piestrzyński Ryszard. 1928. „Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie”. Awangarda 1928, nr 7: 164-167.
- Piestrzyński Ryszard. 1929. „Podstawy nowoczesnego i narodowego ustroju”. Awangarda 4: 73-75.
- Piestrzyński Ryszard. 1934. Naród w państwie. Poznań: Wydawnictwo Awangardy.
- Radomski Grzegorz. 2009. Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918-1939. Toruń 2009: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- RembIELiński Jan. 1934. „Na widowni”. Myśl Narodowa 28: 408-410.
- Sprengel Bolesław. 2004. Nowela sierpniowa a kryzys demokracji parlamentarnej. W Kryzysy i sposoby ich przezwycięzania w myśli politycznej XX wieku, Studia i szkice, 139-156. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Stahl Zdzisław. 1929. „Odebrać ludności – oddać narodowi”, Awangarda 4: 71-73.
- Winiarski Bohdan. 1935. My i oni w walce o konstytucję. Poznań: Wydawnictwo S. A. „Ostoja”.

**THE POLITICAL POSITION OF EXECUTIVE POWER IN THE LIGHT
OF THE VIEWS OF THE IDEOLOGISTS OF THE NATIONAL PARTY
UP TO 1939**

During the interwar period, most European countries had a tendency to modify Montesquieu's assumptions on the tripartite separation of power into the legislature, the executive, and the judiciary. The adaptation of the existing political solutions led to the strengthening of the executive bodies. The political opinions of the National Party may be considered as a reflection of these processes. Underlying the National Party's attitude towards executive bodies was the idea of the need to create a national political system. Having reflected on the nature of the executive bodies, they came to the conclusion that these bodies should guarantee the strength of government and its rightful authority. The National Party advocated the introduction of constitutional solutions which would 1) secure the continuity and stability of the government; 2) prevent too-frequent changes of the government. The National Party's project supported the principle of the political responsibility of government. The National Party advocated the idea of extending the powers of the president. Giving the president the power of legislative veto was considered a necessity. It was also believed that the president should strengthen his position through active participation in the works of the government.

Keywords: executive power, political thought, National Party

Słowa kluczowe: myśl polityczna, władza wykonawcza, Stronnictwo Narodowe

„MASZYŃKA DO GŁOSOWANIA”. LEGITYMIZOWANIE DECYZJI RZĄDU JAKO GŁÓWNA FUNKCJA PARLAMENTU

Przedmiotem mojego zainteresowania jest empirycznie ustalona rola parlamentu w procesie stanowienia prawa. Opieram się na wynikach projektu badawczego¹, zrealizowanego z zastosowaniem złożonej metodologii² w latach 2011-2014. Uzyskane wyniki pozwalają na postawienie tezy, że w rzeczywistości proces ustawodawczy jest w całości kontrolowany przez rząd. Dotyczy to zarówno uchwalania przez Sejm całych ustaw, jak i przyjmowania poprawek w toku procesu legislacyjnego. Wyniki te są podobne dla obu izb, a obserwacja prac wybranych komisji sejmowych i senackich pozwala twierdzić, że rząd kontroluje proces ustawodawczy również w komisjach.

Kontrola władzy wykonawczej nad procesem ustawodawczym determinowana jest czynnikami instytucjonalnymi, w szczególności sposobem wyłaniania władzy ustawodawczej i wykonawczej, który sprzyja podporządkowaniu parlamentu i rządu jednemu ośrodkowi decyzyjnemu, którym jest rządząca partia polityczna, dysponująca większością parlamentarną. W VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu, podczas których prowadzono badania, dodatkowym czynnikiem sprzyjającym rządowej kontroli nad procesem legislacyjnym była relatywna stabilność parlamentarnego zaplecza rządu.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono: (1) bardzo wysoką skuteczność legislacyjną przedłożeń rządowych, (2) bardzo wysoką spójność wewnątrz-

1 Projekt „Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego w świetle wybranych tez teorii systemów Niklasa Luhmanna”, sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS6/02386.

2 Wykorzystano gotowe dane urzędowe, zarówno jakościowe (stenogramy i inne dokumenty), jak i ilościowe (dane z głosowań oraz dane dotyczące projektów ustaw – ich liczby, autora, czasu procedowania i innych cech). Analizowano stenogramy z posiedzeń Sejmu i Senatu oraz czterech wybranych komisji (2 sejmowe i 2 senackie) od początku kadencji w listopadzie 2011 do końca 2012 roku. Dane z głosowań w Sejmie i Senacie pozyskano dla okresu od początku kadencji do końca 2012 roku, a dla 4 wybranych komisji – dla okresu prowadzenia obserwacji. Dodatkowo przeprowadzono systematyczną obserwację prac 4 wybranych komisji sejmowych i senackich (łącznie 113 posiedzeń w okresie od 15.02.2012 do 31.12.2012 roku). Analiza zebranych danych obejmowała ilościową analizę treści 106 protokołów z posiedzeń plenarnych i posiedzeń komisji, dotyczących 25 projektów ustaw, analizę statystyczną głosowań (współczynnik spójności Rice’a, wzorce) oraz wniesionych projektów ustaw, a także jakościową analizę stenogramów i danych obserwacyjnych. Pełne wyniki przedstawiono w książce A. Dudzińska, System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego. Warszawa 2015.

klubową w głosowaniach we wszystkich klubach, przy czym najwyższa spójność została stwierdzona w klubie głównej partii rządzącej, (3) zwyczaj uzyskiwania dla każdej poprawki aprobaty rządu, (4) rozpowszechnienie zjawiska przeprowadzania projektów rządowych ścieżką poselską, (5) silne utożsamianie się posłów rządzącej partii z rządem, (6) rytualny charakter debaty parlamentarnej.

W zakresie efektywności legislacyjnej dla analizowanej, dobiegającej końca VII kadencji Sejmu uchwalone według stanu na dzień 15 maja 2015 r. projekty stanowiły 54% spośród wszystkich złożonych 1143 projektów, zaś projekty wycofane lub odrzucone – 13%. Pozostałe projekty były w trakcie procedowania. Odnotowano jednak bardzo duże różnice między wskaźnikiem uchwalonych na ten moment projektów pomiędzy różnymi ich autorami. Najwyższą wartość (89%) osiągnął wskaźnik efektywności legislacyjnej dla projektów rządowych, istotnie niższą – dla projektów komisyjnych (65%) i senackich (61%), a jeszcze niższą dla prezydenckich (48%), poselskich (31%) i obywatelskich (8%). Na podstawie doświadczeń z poprzedniej kadencji³, a także dokładniejszej analizy przeprowadzonej dla wszystkich projektów rządowych złożonych w roku 2012⁴ można oczekiwać, że do końca kadencji wskaźnik efektywności legislacyjnej projektów rządowych zbliży się do 100%. Świadczy to o silnej pozycji rządu w zakresie inicjatywy ustawodawczej oraz o skutecznym przeprowadzaniu projektów rządowych z wykorzystaniem większościowego zaplecza parlamentarnego.

Warunkiem skuteczności legislacyjnej rządu jest wysoki stopień spójności w sposobie głosowania klubów rządzącej koalicji. Spójność badano za pomocą indeksu Rice'a, którego liczbowa formuła oznacza bezwzględną różnicę między proporcją danej grupy głosującą „za” a proporcją tej grupy głosującą „przeciw”.⁵ Ponieważ wartość 1 oznacza doskonałą zgodność w sposobie głosowania, zatem im bardziej wartość indeksu zbliża się do 1, tym większa zgodność (spójność). W przypadku głosowań w Sejmie wartość indeksu spójności była najwyższa dla PO (0,99) i dla PSL (0,97), natomiast dla klubów opozycyjnych wyniosła od 0,83 dla Ruchu Palikota, poprzez 0,87 dla PiS, 0,89 dla Solidarnej Polski aż do 0,95 dla SLD. Niższe wartości dla opozycji wynikają z mniej sprawczego charakteru oddawanych przez nią głosów. Natomiast bardzo wysokie wartości dla klubów rządzącej koalicji, zwłaszcza PO, dowodzą istnienia dyscypliny partyjnej, umożliwiającej rządowi prowadzenie skutecznej polityki na poziomie ustawodawstwa. Warto w tym miejscu podkreślić, że wysoka dyscyplina cechowała klub PO także w głosowaniach w Senacie (0,99) i w badanych czterech komisjach sejmowych i senackich (0,96). Uzyskane wyniki są potwierdzeniem wniosków z badań ankietowych, przeprowadzonych

3 Zob. M. Żuralska (red.), *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Warszawa 2012, s. 63.

4 Zob. A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 70-71 (przypis).

5 Indeks przybiera wartości od 0 do 1. Wartość 1 oznacza, że wszyscy głosowali za lub wszyscy głosowali przeciw. Wartość 0 oznacza sytuację, gdy głosy za i przeciw rozłożyły się pół na pół. Wartość 0,5 natomiast oznacza sytuację, gdy głosów za jest dwukrotnie mniej lub dwukrotnie więcej niż głosów przeciw.

wśród posłów VI kadencji, opisanych w publikacji pod red. prof. Marii Kruk⁶. Badania te wykazały, że „posłami najbardziej poddawanych partyjnym naciskom są posłowie PO”⁷.

Kolejne zaobserwowane zjawisko to dobrze ugruntowany zwyczaj uzyskiwania opinii rządu dla każdej ze zgłaszanych w komisjach poprawek. Jego istnienie stwierdzono w toku bezpośredniej obserwacji prac w wybranych komisjach⁸, prowadzonej w roku 2012, a także na podstawie stenogramów z posiedzeń tych komisji. Warto podkreślić, że o ile przepisy regulują sposób postępowania z rządowymi projektami ustaw, w tym autopoprawkami i poprawkami do tych projektów⁹, a także sposób formułowania stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy¹⁰, to opiniowanie przez przedstawiciela rządu każdej poprawki do każdego pozarządowego projektu ustawy nie jest wymagane przepisami. Co więcej, M. Mistygacz uważa, że „z racji równouprawnienia podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej regulaminowe uprzywilejowanie pozycji rządu w procesie ustawodawczym nosiłoby znamiona niekonstytucyjności, Rada Ministrów na żadnym etapie postępowania sejmowego nie może w sposób władczy oddziaływać na zgłaszane poprawki.”¹¹ Mimo to z przeprowadzonych obserwacji wynika, że zwyczaj uzyskiwania akceptacji rządu jest stosowany w odniesieniu do wszystkich poprawek, a co więcej, wyrażona opinia traktowana jest jako wiążąca dla większości parlamentarnej, stanowiącej zaplecze rządu. Można zatem mówić o niesformalizowanej samorzutnej racjonalizacji procesu ustawodawczego.

Dodatkowo zaobserwowano przypadki przejmowania poprawek rządowych przez posłów, mimo iż zgodnie z art. 119 ust. 2 Konstytucji RP prawo do wnoszenia poprawek do projektu w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów. Poprawki rządowe bywały przejmowane przez posłów nawet, gdy dotyczyły projektu rządowego. Do takiej sytuacji doszło na 17. posiedzeniu sejmowej Komisji Gospodarki, podczas którego procedowano rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, z druku nr 229. Oto jak przewodniczący komisji przedstawia posłom sprawę poprawek, w tym poprawek rządowych:

„Wśród szeregu poprawek, które omówiliśmy na posiedzeniu podkomisji, jednak nie znalazły się poprawki, które zostały zgłoszone przez rząd i które właśnie w tej chwili mamy przed sobą. (...) Biorąc pod uwagę to, że jest 6 nowych poprawek

6 M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.

7 *Ibidem*, s. 249.

8 Sejmowe Komisja Gospodarki i Komisja Spraw Zagranicznych, senackie Komisja Gospodarki Narodowej i Komisja Spraw Zagranicznych.

9 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979).

10 *Ibidem*, dział IV rozdział 6.

11 M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 252.

rządu, myślę, że dla uzupełnienia, te wszystkie nowe poprawki, czyli 2 poprawki Izby Przedsiębiorców na rzecz Obronności Kraju, jak również 6 poprawek rządowych, będziemy mogli przyjąć na tym posiedzeniu. Oczywiście te poprawki będziemy omawiać i posłowie będą mogli je po prostu przejąć.” (pos. 17. sejmowej Komisji Gospodarki).

W rezultacie posłanka PO, będąca jednocześnie przewodniczącą podkomisji nadzwyczajnej do spraw tej ustawy, przejęła i zgłosiła wszystkie poprawki rządowe. Niestety ustalenie faktycznego autora poprawek wymaga uważnej lektury stenogramów, a niekiedy nawet ona nie prowadzi do trafnych ustaleń. Kładzie to cień na przejrzystości procesu ustawodawczego.

Kolejnym przejawem dominacji rządu nad parlamentem jest zjawisko „*bypassowania*” projektów rządowych, czyli zgłaszania ich jako projekty poselskie przez posłów klubów koalicyjnych. Jak wiadomo, w stosunku do projektów rządowych obowiązują szczególne zasady ich przygotowywania, określone w Regulaminie prac Rady Ministrów. Z ich przedłożeniem wiąże się zatem szereg działań, jakie muszą być podjęte na etapie przedparlamentarnym: opracowanie i przyjęcie założeń projektu ustawy, opracowanie projektów podstawowych aktów wykonawczych i oceny skutków regulacji, a następnie uzgodnienia, opiniowanie i konsultacje. Projekt trafia następnie na komitet stały Rady Ministrów, do Rządowego Centrum Legislacji i wreszcie może zostać wniesiony pod obrady rządu. Procedura ta postrzegana jest jako uciążliwa i czasochłonna, dlatego rząd wykorzystuje często ścieżkę poselską. W stenogramach sejmowych można znaleźć wypowiedzi, które potwierdzają taką praktykę:

„Nie jest to ustawa wielce skomplikowana. Wydaje mi się też, że sama ustawa była napisana gdzieś tam, w ministerstwie, jak to często się zdarza, i przekazana posłom jednego z klubów koalicyjnych. (...) Ja rozumiem, takie rzeczy się robi, bo na przykład ktoś się zagapił, są terminy, a wiadomo, że są jeszcze konsultacje międzyresortowe, a to trwa itd. Wtedy rząd w porozumieniu z koalicją umawia się: dobrze, to przepchniemy to przez posłów. (...) Wiem, że jego nie należy używać, ale czasami w każdym rządzie trzeba.” (pos. 41. sejmowej Komisji Gospodarki).

Takie „pójście na łatwiznę” jest o tyle godne ubolewania, że to właśnie rządowe projekty ustaw, w tym procedury ich uzasadniania, oceny skutków oraz konsultowania, wyznaczają właściwe standardy legislacyjne. Na ten walor rządowej procedury legislacyjnej zwraca uwagę m.in. A. Bałaban: „może ona w swych elementach (...) być traktowana jako wzorcowa dla wszelkich innych struktur organizacyjnych przygotowujących projekty aktów normatywnych.”¹²

Inny autor, M. Mistygacz, uważa zgłaszanie inicjatyw ustawodawczych przez posłów tworzących większość parlamentarną za „sprzeczne z logiką systemu parla-

12 A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 79.

mentarno-gabinetowego. Wynika to z przyjęcia założenia, że rząd będący emanacją większości parlamentarnej realizuje program wyborczy, którego konsekwencją jest program prac legislacyjnych. Program rządu wyznacza cele strategiczne, a inicjatywy ustawodawcze stanowią narzędzie jego realizacji.”¹³

Wydaje się zatem, że zaobserwowane zjawisko „*bypassowania*” projektów rządowych przemawia na rzecz wprowadzenia stosownych zmian.

Potwierdzeniem zlewania się władzy ustawodawczej i wykonawczej jest też zaobserwowane wypowiedzanie się parlamentarzystów koalicji, zwłaszcza rządzącej PO, zamiast przedstawicieli rządu, do których np. kierowane są pytania. Oto krótki, ale jaskrawy przykład takiego zlewania się ról:

„Poseł Tadeusz Iwiński (SLD):

– Chciałem zapytać przedstawicieli rządu, dlaczego Polska wchodzi do ESA później niż Rumunia?

Przewodniczący poseł Grzegorz Schetyna (PO):

– Bo Rumunia weszła wcześniej niż Polska. Dziękuję, zamykam posiedzenie.”
(wspólne posiedzenie sejmowych komisji Spraw Zagranicznych i Gospodarki).

Ostatni wskaźnik świadczący o słabości parlamentu stanowi fikcja debaty parlamentarnej. Jej przejawy to między innymi absencja na posiedzeniach plenarnych, znaczna fluktuacja uczestników posiedzeń komisji, zajmowanie się podczas posiedzeń innymi rzeczami, podpisywanie list obecności bez uczestniczenia w posiedzeniu, głosowanie przez konsensus, problemy z uzyskaniem kworum w głosowaniach na posiedzeniach komisji, a także odnotowany w wyniku analizy treści niski udział realnej debaty merytorycznej.¹⁴

Zaobserwowane zjawiska każą postawić pytanie o faktyczną realizację w Polsce konstytucyjnej zasady podziału władz. Zależność władzy ustawodawczej od rządu nie tylko stoi w sprzeczności z tą zasadą, ale wykracza także poza zasadę równowagi, zapisaną w tym samym artykule 10 Konstytucji i taktowaną jako druga – obok zasady podziału władz – subzasada obecna w tym artykule.¹⁵ Zależność parlamentu od rządu uniemożliwia też realne sprawowanie przez Sejm funkcji kontrolnej nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 Konstytucji).

Zasada podziału i równowagi władz ma przede wszystkim związek z zasadą władzy zwierzchniej narodu. Doniosłe znaczenie tego związku podkreślają np. J. Ku-

13 M. Mistygacz, Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce, Warszawa 2012, s. 363-364.

14 Dokładniejsze omówienie poczynionych obserwacji można znaleźć w publikacji książkowej: A. Dudzińska, System zamknięty..., *op. cit.*

15 J. Kuciński, W.J. Wolpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012, s. 303.

ciński i J.W. Wołpiuk.¹⁶ Stojąc na stanowisku, iż organy każdej z władz bezpośrednio wyrażają wolę narodu w zakresie funkcji spełnianych przez daną władzę i zauważając, że podział władzy sprzyja także zachowaniu jedności władzy w rękach suwerena, autorzy ci przywołują jednocześnie zasadę pluralizmu politycznego. Daje ona różnym orientacjom politycznym możliwość efektywnego wpływania na sprawowanie władzy państwowej. Podział władz sprzyja takiemu pluralizmowi, nie naruszając jedności.¹⁷

Oczywiście, jak zauważa L. Garlicki, „zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego. Jej podstawową treścią jest odrzucenie możliwości skumulowania całej władzy w rękach jednego podmiotu.”¹⁸ Także Kuciński i Wołpiuk w przywoływanej pracy stawiają kluczowe pytanie o cel podziału władz. Ich zdaniem, jest nim „dążenie do wypracowania takiego modelu ustrojowego, który najskuteczniej chroniłby wolność jednostki, zapobiegał despotyzmowi i ograniczeniom owej wolności.”¹⁹ Powołują się dalej na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1992 roku (U 6/92, OTK ZU 1992, nr 13), który wśród celów zasady podziału władz na pierwszym miejscu wymienił ochronę praw obywatelskich, a w innym orzeczeniu (K 11/93) jako sposób realizacji tej ochrony wskazał „uniemożliwienie nadużycia władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”.²⁰ Jeśli zatem nadmierna koncentracja władzy państwowej może grozić nadużyciami, to dane uzyskane w toku badań należy uznać za sygnał ostrzegawczy.

Odnosząc się do funkcjonalnego aspektu podziału władz, Kuciński i Wołpiuk dostrzegają niezwykle istotny czynnik, jakim jest polityczny charakter zarówno legislatywy, jak i egzekutywy. Autorzy ci podkreślają, że „rola odgrywana przez partie polityczne zmienia, a nawet «rozmywa» tradycyjny funkcjonalny podział władzy między legislatywą a egzekutywą. W rzeczywistości bowiem podmiotem rozstrzygającym o treści uchwalanych ustaw i kierunkach polityki państwa jest partia polityczna (lub koalicja) posiadająca większość w parlamencie (zwłaszcza w Sejmie) i formująca Radę Ministrów. Trudno jest więc mówić o podziale władzy w sensie politycznym między legislatywą a egzekutywą, gdy Rada Ministrów jest politycznie identyczna z większością parlamentarną. Polityczna jednolitość Rady Ministrów i sejmowej większości rządzącej kształtuje się niejako «w poprzek» zasady podziału i równowagi władz, co pociąga za sobą istotne konsekwencje ustrojowe.”²¹ Cytowani autorzy poprzestają jednak na tej konkluzji.

16 *Ibidem*, s. 299.

17 *Ibidem*, s. 300-302.

18 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 73.

19 J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 303.

20 *Ibidem*, s. 303-304.

21 J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 313.

Natomiast problem zaradzenia zmniejszeniu się roli parlamentu, które wynika między innymi z upartyjnięcia zarówno legislatywy, jak i egzekutywy, podejmuje A. Bierć. Uważa on, że ważnym środkiem łagodzącym ów „deficyt demokracji” mogą stać się odpowiednio prowadzone konsultacje publiczne i inne mechanizmy zwiększania obywatelskiej partycypacji w procesie stanowienia prawa.²² Wskazanie na związek między zmniejszeniem się roli parlamentu, będącego przecież podstawową instytucjonalną emanacją suwerena, a zwiększeniem partycypacji obywatelskiej w procesie legislacyjnym rzuca nowe światło na wyniki przeprowadzonych badań. Świadczą one bowiem o niebezpieczeństwie równoległego zmniejszenia roli legislatywy i podporządkowania jej rządowi oraz zamykania procesu legislacyjnego na głos społeczeństwa obywatelskiego, wyrażającego istotne zbiorowe potrzeby suwerena.²³

Można tym samym stwierdzić, że postulowane przez niektórych konstytucjonalistów rozwiązania ustrojowe już obecnie funkcjonują w rzeczywistości na mocy zwyczaju. Ich sformalizowanie polegałoby na „zagwarantowaniu rządowi środków pozwalających mu przeforsować rozwiązania prawodawcze zgodne z wyznaczonymi przezeń kierunkami polityki państwa”, w tym prawa do selekcji poprawek.²⁴

BIBLIOGRAFIA

- Bałaban Andrzej. 2003. Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka). Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Banaszak Bogusław. 2013. Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne? W Aktualne problemy reform konstytucyjnych, 17-40. Białystok: Temida 2.
- Bierć Andrzej. 2006. Racjonalna procedura prawodawcza. W Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, 85-105. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dudzińska Agnieszka. 2015. System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN i Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Garlicki Leszek. 2014. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa: LexisNexis.
- Kruk Maria (red. nauk). 2013. Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

22 A. Bierć, Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa, (w:) W. Czapliński (red.), Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 94. Konieczność zwiększenia instytucjonalnej partycypacji społeczeństwa w procesie ustawodawczym dostrzega też B. Banaszak (B. Banaszak, Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne?, (w:) S. Bożyk, Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013, s. 30).

23 W książce „System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego” wskazują na stosowane przez system polityczny sposoby neutralizowania wpływu zewnętrznego i radzenia sobie z „intruzami”.

24 R. Puchta, Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej, (w:) M. Zubik (red.) XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Warszawa 2012, s. 237-238. W podobnym duchu wypowiada się M. Mistygacz, Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym), (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), Parlamentarny system rządów, Warszawa 2012, s. 295.

- Kuciński Jerzy, Waldemar J. Wołpiuk. 2012. Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Mistyga Michał. 2012. Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce. Warszawa: Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.
- Mistyga Michał. 2012. Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym). W Parlamentarny system rządów, 282-295. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Puchta Radosław. 2012. Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej. W XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., 225-255. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Żuralska Marta (red.). 2012. Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji. Warszawa: Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis”, Uniwersytet Warszawski.

**”VOTING MACHINE”. LEGITIMIZATION OF GOVERNMENT DECISIONS
AS THE MAIN FUNCTION OF PARLIAMENT**

The paper discusses the role of parliament in the legislative process, as empirically determined in a research project in the years 2011-14. The results show that in fact the legislative process is fully controlled by the government. The results are similar for both chambers and their committees.

The results demonstrate: (1) high legislative effectiveness of bills initiated by the government, (2) high intra-party voting cohesion (Rice index), especially for the main ruling party, (3) requiring government approval for any amendment, (4) “by-passing” procedural requirements for the bills initiated by the government and presenting them instead as bills initiated by MPs, (5) merging the role of MP and the role of a member of the governing party, (6) ritual character of parliamentary debate.

This evidence challenges the constitutional rule of separation of powers and proves that despite formal regulations and theoretical proposals, the government actually executes quite strong informal control over legislation via party mechanisms.

Keywords: constitution, separation of powers, parliament, government, legislation

Słowa kluczowe: konstytucja, podział władz, parlament, rząd, legislacja

