

Radosław Grabowski¹

Refleksje nad polskim modelem parlamentaryzmu²

Słowa kluczowe: Sejm, pozycja ustrojowa, prawo, praktyka, polityka

Keywords: Sejm, system position, law, practice, policy

Streszczenie

System polityczny każdego państwa podlega nieustannym zmianom. Faktyczna pozycja organów państwa może w związku z tym odbiegać od pozycji prawnej, opisanej w konstytucji. Analiza ma na celu stwierdzenie, czy w przypadku izby pierwszej polskiego parlamentu mamy do czynienia z takim zjawiskiem. W tym celu zostają wskazane przypadki, w których Sejm przekracza swoje kompetencje lub nadużywa swojej pozycji ustrojowej. Badania skupiają się na trzech funkcjach realizowanych przez polski parlament: ustawodawczej, kontrolnej oraz kreacyjnej. Na tej podstawie zostają sformułowane wnioski końcowe, dotyczące Sejmu, parlamentaryzmu w Polsce, prawa zmieniającego się pod wpływem praktyki politycznej, a także postaw badawczych pozwalających trafnie oceniać zachodzące procesy.

¹ ORCID ID: 0000-0003-3362-7363, doktor habilitowany, Zakład Systemów Politycznych, Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: drgrabowski@wp.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. Aktualne problemy współczesnego parlamentaryzmu, które miało miejsce 18–20 kwietnia 2018 r. w Lublinie.

Summary

Reflections on the Polish model of parliamentarism

The political system of each country is subject to constant change. The actual position of the state organs may therefore differ from the legal position described in the constitution. The analysis is aimed at determining if this is the case with the first Polish parliament. For this purpose, cases are indicated where the Sejm exceeds its powers or abuses its political position. Research focuses on three functions implemented by the Polish parliament: legislative, control and creative. On this basis, final conclusions are formulated regarding the Sejm, parliamentarism in Poland, laws changing under the influence of political practice, as well as research attitudes allowing to accurately assess the processes taking place.

✱

I.

Lektura Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.³ (dalej: Konstytucja RP) po ponad dwu dekadach jej obowiązywania nakazuje postawić pytanie o jej „kompatybilność” z funkcjonującym w Polsce systemem politycznym. Cechą charakterystyczną współczesnego świata jest duża dynamika procesów społecznych, a jej rezultatem zdaje się być przyspieszona dewaluacja regulacji prawnych, a zwłaszcza konstytucyjnych. Można domniemywać, że zjawisko takie zachodzi w tych przypadkach, w których twórcy konstytucji ulegli złudzeniu ustabilizowania ustroju politycznego poprzez stworzenie aktu prawnego o silnie utrudnionej procedurze zmiany. Jednak stan prawny w tym zakresie jest niezmienny od ponad 20 lat, a próby zmiany pozycji faktycznej Sejmu trwają krócej, co pozwala sformułować pytanie dotyczące przyczyn swoistego dryfu ustrojowego, z jakim mamy do czynienia w Polsce.

Niniejsza analiza dotyczy problemu dysonansu, jaki towarzyszy wykładni Konstytucji RP w zestawieniu z praktyką funkcjonowania organów konstytucyjnych w Polsce, na przykładzie Sejmu. Celem przeprowadzonych ba-

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

dań jest odpowiedź na pytanie, czy faktyczna pozycja ustrojowa tego organu władzy ustawodawczej jest zgodna z postanowieniami obowiązującej konstytucji, czy też od niej odbiega? Ustalenie faktycznej pozycji ustrojowej Sejmu pozwoli z kolei sformułować wnioski dotyczące funkcjonującego w polskiego modelu parlamentaryzmu.

II.

Schemat stosunków pomiędzy organami władzy publicznej określa zasada parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, wskazująca główne organy władzy w Polsce. Jej treść wydaje się mieć realne znaczenie praktyczne – o ile mamy do czynienia ze stabilną większością parlamentarną, o tyle stosunki na linii parlament – rząd są przewidywalne. Niepokoić może natomiast tendencja do nadużywania posiadanej władzy w sytuacji, gdy koalicja rządząca dysponuje wyraźną przewagą w parlamencie, urząd Prezydenta RP pełni polityk związany z większością rządzącą, a opozycja jest rozproszona i słaba. Model rządów należy uznać za dopracowany, choć nie wolny od wad, które nabierają szczególnego znaczenia w warunkach niskiej kultury politycznej i prawnej.

Ten ostatni problem ma istotne znaczenie dla kształtowania praktyki funkcjonowania polskiego systemu politycznego, gdyż może prowadzić do wypaczenia kluczowej ustrojowo zasady republikanizmu. Wprawdzie nadal mamy do czynienia z kadencyjnością władz pochodzących z wyboru, jednak dominująca w politycznej propagandzie idea wojny totalnej – choć formułowana na użytek pozyskania zwolenników i wyborców – zdaje się determinować działalność także aktorów obecnych na scenie politycznej. Myślą przewodnią działalności polskich ugrupowań politycznych stała się reguła podziału łupów, a krótkoterminowe strategie nakazują niezwłoczne dyskontowanie zysków⁴. Wydaje się, że taka logika działania w coraz większym stopniu determinuje sposób realizacji kompetencji przez Sejm.

⁴ Zob. G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017*, Warszawa 2018, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska_publiczne_jako_lup_polityczny.pdf (2.11.2018).

Przyjęta w Konstytucji RP koncepcja parlamentu jest klarowna, a sposób jej uregulowania na tyle precyzyjny, że nie wzbudza istotnych wątpliwości. Przepisy art. 10, ust. 2 powierzają pełnienie władzy ustawodawczej Sejmowi i Senatowi, a dyspozycję tę powtarza art. 95, ust. 1 konstytucji. Sejmu i Senat posiadają wyłączność w zakresie ustawodawstwa, co oznacza ograniczenie prawotwórczych kompetencji innych organów konstytucyjnych⁵. Stąd wniosek, że pozostałe wymienione w art. 10, ust. 2 władze – tj. wykonawcza oraz sądownicza – posiadają z kolei monopol w zakresie zadań powierzonych im przez konstytucję.

III.

Takiemu rozgraniczeniu zadań i kompetencji towarzyszyć powinna, co wynika z treści art. 10, ust. 1, równowaga władz, którą należy rozumieć, jako zakaz podejmowania działań zmierzających do uzyskania pozycji dominującej. Podział władz oznacza rozgraniczenie ich kompetencji, choć nie wyklucza podejmowania aktywności związanej z funkcjonowaniem innych organów, np. prowadzenia działań kontrolnych. Przepisy art. 95, ust 2 powierzają Sejmowi wyłączne kompetencje kontrolne związane z działalnością Rady Ministrów, ale wyraźnie ograniczają ich zakres do kwestii uregulowanych w konstytucji i ustawach, dając tym samym wyraz zasadzie legalizmu. Należy mieć na uwadze, że sprawowana kontrola ma zarówno wymiar prawny jak i polityczny, co oznacza, że mamy do czynienia ze ścisłym związkiem pomiędzy Sejmem a rządem, co jest cechą charakterystyczną modelu parlamentarno-gabinetowego. Rada Ministrów działa w określonym składzie personalnym z woli Sejmu, choć formalnie nie powołuje Prezesa RM ani ministrów. Dysponuje też wobec rządu i jego członków licznymi instrumentami politycznymi, jak wotum zaufania, wotum nieufności, czy wotum nieufności dla ministra. Skuteczność tych działań jest zróżnicowana i jest przedmiotem krytycznych refleksji w ramach doktryny prawa⁶.

⁵ L. Garlicki, *Artykuł 95*, nota 3, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2–3.

⁶ W. Sokolewicz, *Artykuł 157*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, op.cit.; idem, *Artykuł 158*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op.cit.; J. Juchniewicz, *Rada Ministrów*,

Tytułem przykładu można wskazać wykonywanie przez Sejm funkcji kontrolnej która – jak już wspomniano – odnosi się zasadniczo do Rady Ministrów. Zdaniem przedstawicieli doktryny może obejmować także Najwyższą Izbę Kontroli, która zgodnie z art. 202 Konstytucji podlega Sejmowi, a także Narodowy Bank Polski oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji – przynależące z racji wykonywanych zadań do administracji⁷. Sejm nie ma jednak pozycji nadrzędnej wobec innych organów konstytucyjnych. W okresie 2015–2018 taka postawa negatywnie wpływała na relacje Sejmu z Trybunałem Konstytucyjnym, Krajową Radą Sądownictwa, a także Sądem Najwyższym. Podejmowane wobec nich działania pozostają poza zakresem funkcji kontrolnej Sejmu, gdyż organów tych nie można zaliczyć do systemu organizacyjnego rządu⁸.

IV.

Największe możliwości kształtowania pozycji ustrojowej innych organów konstytucyjnych daje Sejmowi działalność ustawodawcza, gdyż konstytucja nierzadko pozostawia parlamentowi doprecyzowanie w ustawie struktury organizacyjnej organów konstytucyjnych, zakresu ich kompetencji, sposobu powoływania etc. Senat nie ma możliwości przeciwstawienia się woli Sejmu, gdyż sposób ukształtowania relacji izb w procesie tworzenia prawa podkreśla ich nierównorzędność – za wyjątkiem procedury zmiany konstytucji (art. 235 Konstytucji RP). Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 22 listopada 1995 r.⁹ używa pojęcia „istoty władzy wykonawczej” oraz krytycznie odnosi się do ingerowania w nią w drodze regulacji prawnych stanowionych przez Sejm i Senat¹⁰, ale

[w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012; S. Patyra, *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizacji funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1.

⁷ Analiza zakresu funkcji kontrolnej Sejmu: L. Garlicki, *Artykuł 95*, nota 7, op.cit., s. 5–6.

⁸ L. Garlicki ujmując to zagadnienie w sposób następujący: „Art. 95 ust. 2 nie stanowi więc podstawy do przyznawania Sejmowi czy posłom uprawnień kontrolnych wobec prezydenta, mimo że jest on też organem władzy wykonawczej. To samo dotyczy administracji samorządowej, bo i ona pozostaje poza systemem organizacyjnym rządu. Tym bardziej kontrolne uprawnienia Sejmu nie mogą odnosić się do innych władz, a więc z jednej strony do Senatu, a z drugiej – do sądów i trybunałów”. *Ibidem*, s. 6.

⁹ Sygn. akt K. 19/95, tekst dostępny na stronie: <https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1995-11-22,k,19,95,233,orzeczenie.html> (9.11.2018).

¹⁰ Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął W. Sokolewicz w zdaniu odrębnym od orzeczenia TK w sprawie K. 19/95, nie wykluczając możliwości wprowadzenia na mocy ustawy innych niż przewidziane wprost w konstytucji form kontroli parlamentarnej nad Radą Ministrów.

wpływu TK na sposób wykonywania kompetencji przez Sejm nie należy przeceniać. O ile jednak przyjmujemy, że funkcjonowanie każdej z władz opiera się na nieingerencji w pewne fundamentalne reguły jej działania – bo tak zapewne należy rozumieć użyte przez TK pojęcie „istoty władzy” – można uznać, że takie same ograniczenia towarzyszą działaniu parlamentu wobec innych organów – np. zmiany w prawie regulujące funkcjonowanie sądów są dopuszczalne, jednak zakazana jest ingerencja ustawodawcy w istotę władzy sądowniczej.

Jak tego rodzaju założenia mają się do praktyki widać na przykładzie zmiany ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Ustawa o zmianie ustawy o KRS, uchwalona 8 grudnia 2017 r.¹¹ dokonała m.in. radykalnych zmian w sposobie wyboru członków KRS. Doprecyzowała wprawdzie postanowienia art. 187 ust. 1 pkt. 2 Konstytucji RP¹², ale też zerwała z ukształtowaną praktyką w tym zakresie. Zgodnie z ustawą z 1989 r. oraz ustawą z 2011 r. w jej pierwotnym brzmieniu, wyboru 15 sędziów do KRS dokonywali sędziowie spośród kandydatów zgłaszanych przez środowiska sędziowskie. Większość sejmowa VIII kadencji – programowo sceptyczna wobec sposobu organizacji sądownictwa w Polsce – skorzystała z lakoniczności przepisów art. 187 Konstytucji RP i prawo wyboru 15 sędziów do KRS uczyniła kompetencją Sejmu. Niezależnie od oceny politycznych intencji pomysłodawców oraz zakresu zmian, należy zwrócić uwagę na powierzenie Sejmowi kolejnej istotnej kompetencji kreacyjnej, a tym samym uzyskanie realnego wpływu na kształtowanie polityki organu w ramach kompetencji którego pozostaje „przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz o powołanie asesorów sądowych w sądach administracyjnych”¹³.

8 grudnia 2017 r. Sejm uchwalił także nową ustawę o Sądzie Najwyższym¹⁴, dokonując zmian dotyczących m.in. zakresu autonomii organizacyjnej, struktury SN, sposobu powoływania Pierwszego Prezesa SN, a także okres aktyw-

¹¹ Dz.U. 2018 poz. 3.

¹² Artykuł 187 ust. 1 ustawy stwierdza, że Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 15 członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, oraz czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

¹³ Art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

¹⁴ Dz.U. 2018, poz. 5.

ności zawodowej sędziów SN. Przeprowadzone reformy jedynie częściowo odnoszą się do struktury Sądu Najwyższego oraz organizacji jego działania, gdyż dotyczą pośrednio aspektu personalnego. Ustanowienie w art. 111 § 1 wieku 65 lat i 60 lat (dla kobiet) jako momentu przejścia w stan spoczynku, jest nie tylko nieracjonalne, ale też narusza interesy osób, które nabyły uprawnienia do pełnienia funkcji sędziego SN pod rządami poprzedniej, korzystniejszej w tym zakresie ustawy mieści się w kompetencjach ustawodawczych polskiego parlamentu, gdyż wydaje się naruszać szereg reguł państwa prawnego. Jako kuriozalną należy w tym kontekście określić próbę usunięcia ze stanowiska Pierwszego Prezesa SN, który w oparciu o ww. regulacje, gdyż – zgodnie z przepisami art. 183 ust. 3 Konstytucji RP – „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję [...]”. Kadencja urzędującej aktualnie Pierwszej Prezes SN biegnie od 30 kwietnia 2014 r., a konstytucja nie przewiduje możliwości jej skrócenia. Zakończenie kadencji Pierwszego Prezesa SN wraz z przejściem w stan spoczynku zakładają wprawdzie przepisy art. 12 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r., ale ich zastosowanie w przypadku osoby aktualnie sprawującej tę funkcję nie jest możliwe.

Należy się zgodzić z Piotrem Uziębłą, który analizując ustawę o SN z 2017 r. stwierdził: „nie można mieć wątpliwości, że regulacja zawarta w art. 111 § 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym nie odpowiada standardom wyznaczonym przez zasadę prawidłowej legislacji. Nie respektuje ona wszakże zasad: ochrony praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz w związku z zasadą ochrony interesów w toku. Zmiana wieku przejścia sędziów w stan spoczynku nie ma oparcia w żadnych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, które mogłyby stanowić podstawę dla dokonania takiej zmiany. Sama wola wyrażona w tej mierze przez parlament nie może być uznana za taką podstawę, gdyż Sejm, Senat oraz Prezydent RP muszą działać w granicach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą. Dodatkowo w Przypadku I Prezesa SN nie można odnaleźć żadnych podstaw, które pozwalałyby ustawodawcy na skrócenie jego 6.-letniej kadencji”¹⁵.

¹⁵ P. Uziębło, *Opinia w sprawie realizacji zasady prawidłowej legislacji w ustawie o Sądzie Najwyższym w zakresie jakim obniża ona wiek przejścia w stan spoczynku sędziów już sprawujących funkcje orzecznicze w tym organie*, Warszawa, lipiec 2018, s. 4. Tekst dostępny na stronie: <http://www.batory.org.pl/upload/>

V.

Status parlamentu w relacjach z innymi organami konstytucyjnymi został przez Konstytucję RP z 1997 r. wzmocniony w związku z przyznaniem Sejmowi szerokiego zakresu kompetencji kreacyjnych. Politycy mają świadomość, że dysponują realną władzą w tym zakresie, ale obserwacje działań większości sejmowej – zwłaszcza w latach 2015–18 – pozwalają stwierdzić, że mamy tu do czynienia z licznymi nadużyciami władzy. W ramach funkcji kreacyjnej mieści się powoływanie osób do pełnienia określonych funkcji, lecz nie jest regułą egzekwowanie przez Sejm i Senat ich odpowiedzialności politycznej lub prawnej. Interesujące, że w polskim systemie politycznym odpowiedzialność prawna osób pełniących wysokie urzędy państwowe jest stosowana sporadycznie, pomimo (bądź też z powodu) istnienia Trybunału Stanu – szczególnego rodzaju organu władzy sądowniczej, którego skład ustala niemal w całości Sejm¹⁶.

Najbardziej znany przypadek nadużycia przez Sejm funkcji kreacyjnej miał miejsce 23 października 2018 r., kiedy doszło do stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, podjętych 8 października 2015 r. przez Sejm wcześniejszej (VII) kadencji. Sejm VIII kadencji dokonał ponownego wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁷. W kompetencjach Sejmu leży dokonanie wprawdzie wyboru sędziego TK, ale w świetle obowiązującego prawa poza kompetencjami izby pozostaje zarówno odwołanie sędziego, unieważnienie jego wyboru, czy też „stwierdzenie braku mocy prawnej uchwały”. Należy mieć świadomość, że przepisy art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r.¹⁸, umożliwiające „wyprzedzający” wybór dwu sędziów Trybunału Konstytucyjnego należy traktować jako przykład nadużycia władzy ustawodawczej przez Sejm VII kadencji, mające na celu wykonanie kompetencji izby kolejnej kadencji¹⁹. Wprawdzie potrzebę dokonania wyboru sędziów TK próbowano uzasadnić

files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20-%20obnizenie%20wieku%20przejscia%20w%20stan%20spoczynku%20sedziow%20SN.pdf (2.11.2018).

¹⁶ Kompleksowa analiza Trybunału Stanu w: S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.

¹⁷ Sejm przyjął wówczas pięć uchwał o braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 października 2015 r. Zob. M.P. z 23 października 2015, poz. 1135, 1132, 1133, 1134, 1135.

¹⁸ Dz.U. poz. 1064.

¹⁹ W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w 2015 r., termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19, ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

niemożnością wykonania tej kompetencji przez Sejm VIII kadencji przed wygaśnięciem mandatów urzędujących sędziów, ale argumentacja taka nie brzmi przekonująco. W przypadku Trybunału Konstytucyjnego mamy do czynienia z organem kolegialnym, w przypadku którego wystąpienie pojedynczych krótkotrwałych wakatów nie rzutują na sposób funkcjonowania.

Niezależnie od wymienionych przypadków nadużywania kompetencji przez Sejm, należy zwrócić uwagę na liczne nieprawidłowości towarzyszące stanowieniu prawa w Polsce. Od lat mamy do czynienia ze zgłaszaniem rządowych projektów ustaw jako inicjatyw poselskich, co pozwala obejść wymogi proceduralne. Projekty ustaw są procedowane pospiesznie, często bez spełnienia podstawowych standardów, jak to miało miejsce w przypadku głosowania 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej²⁰. Niepokojące są relacje pomiędzy izbami parlamentu, przekładające się na stosunek posłów do senatorów. Idea dwuizbowości oraz wiążących się z nią zasad nie znajduje zrozumienia – posłowie wyrażają oburzenie, że Senat wniósł poprawki do projektu ustawy. Krytycznie należy ocenić także reakcję Sejmu na weto ustawodawcze, z którego skorzystał Prezydent RP m.in. w przypadku ustawy z 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Pomimo, iż z treści przepisów art. 122, ust. 5 Konstytucji RP wynika, że następuje tym samym „przekazanie ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia”, Sejm do dnia dzisiejszego ustawy nie rozpatrzył.

VI.

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących konkluzji. Przyjęta w Konstytucji RP z 1997 r. koncepcja parlamentu gwarantuje Sejmowi dominującą pozycję. Senat nie uczestniczy w realizacji funkcji kontrolnej, a w przypadku funkcji ustawodawczej stanowisko izby drugiej nie ma istotnego znaczenia. Praktyka dowodzi, że w niektórych przypadkach wykonywania funkcji kreatywnej Senat może zablokować działania Sejmu, jednak są to pojedyncze przypadki²¹.

²⁰ <http://www.warszawa.po.gov.pl/pl/main/komunikat/id/552/alias/Informacja+o+ponowny+m+umorzeniu+%C5%9Bledztwa+w+sprawie+organizacji+i+przebiegu+posiedzenia+Sejmu+RP++dniu+16+grudnia+2016+r.+html> (2.11.2018).

²¹ Tytułem przykładu można wskazać głosowanie z 26 października 2018 r. w sprawie powołania Agnieszki M. Dudzińskiej na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka. Pomimo podjęcia

Wspomniana asymetria jest zgodna z intencjami ustrojodawcy, który w taki właśnie sposób ukształtował przepisy Konstytucji RP. Tendencje te ulegają wzmocnieniu za sprawą przepisów kodeksu wyborczego, które nie wymuszają zróżnicowania politycznego składu obu izb. W rezultacie posłowie oczekują że Senat – zdominowany przez te same ugrupowania polityczne – będzie biernym wykonawcą woli Sejmu.

Dynamika procesów społeczno-politycznych, z jaką mamy do czynienia na przełomie XX i XXI w. sprawia, że o kształcie systemów konstytucyjnych współczesnych państw decyduje już nie tylko treść aktów prawnych rangi konstytucyjnej, ale także – w coraz większym stopniu – inne czynniki. Wnioskowanie prawnicze, zwłaszcza bazujące na metodzie formalno dogmatycznej, nie pozwala w pełni zrozumieć ustrojowej rzeczywistości.

Z perspektywy 20 lat obowiązywania Konstytucji RP należy uznać, że wiara w odporność norm konstytucyjnych na działania polityków – a tym także na działania prowadzone w złej wierze – nie ma realnych podstaw. W ramach środków realizacji programu politycznego każdej partii mieści się świadome obejście norm konstytucyjnych lub ich nagięcie, a niektórych przypadkach nawet przełamanie konstytucji. Błędem jest abstrahowanie nauki prawa konstytucyjnego od polityki, gdyż to prowadzi do jej odrealnienia.

Następuje dryf ustrojowy Sejmu, którego faktyczna pozycja ustrojowa w coraz większym stopniu odbiega od założeń przyjętych przez ustrojodawcę. Niebezpieczeństwo takie sygnalizował L. Garlicki już w 2000 r., pisząc „W warunkach polskich nie można pomijać skutków, jakie wywarło czterdzieści lat funkcjonowania doktryny jednolitości władzy państwowej i formułowanej przez nią koncepcji Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej, uprawnionego do ingerowania w działalność rządu i administracji”²².

Literatura

Garlicki L., *Artykuł 95*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

stosownej uchwały przez Sejm, Senat nie wyraził zgody na powołanie, podczas głosowania „za” był tylko 1 senator.

²² L. Garlicki, *Artykuł 95*, nota 3, op.cit., s. 4.

- Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- Juchniewicz J., *Rada Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Kopińska G., *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017*, Warszawa 2018, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska_publiczne_jako_lup_polityczny.pdf.
- Patyra S., *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizacji funkcji kontrolnej Sejmu*,” *Gdańskie Studia Prawnicze*” 2014, nr 1.
- Sokolewicz W., *Artykuł 157, 158*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Uziębło P., *Opinia w sprawie realizacji zasady prawidłowej legislacji w ustawie o Sądzie Najwyższym w zakresie jakim obniża ona wiek przejścia w stan spoczynku sędziów już sprawujących funkcje orzecznicze w tym organie*, Warszawa, lipiec 2018, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20-%20obnizenie%20wieku%20przejscia%20w%20stan%20spoczynku%20sędziow%20SN.pdf>.