

Waldemar Tomaszewski\*

Olsztyn, Polska

## Realny system rządów w Polsce po akcesji państwa do Unii Europejskiej

Realny system rządów w Polsce po akcesji państwa do Unii Europejskiej

**Abstrakt:** Przedmiotem badań w artykule jest system rządów w Polsce. Rozważaniom poddano zależności pomiędzy rozwiązaniami normatywnymi, określonymi zwłaszcza w Konstytucji RP z 1997 r, a wpływem UE na modyfikację rozwiązań ustrojowych w Polsce. Postawiono hipotezę, że po akcesji Polski do UE zmienił się system rządów w Polsce w wymiarze praktyki ustrojowej. W toku rozważań wykazano, iż funkcjonowanie w UE spowodowało odejście od charakterystycznego zrjonalizowania systemu rządów oraz zbliżenie się do modelu parlamentarnego. W predykcji przedstawiono możliwe dalsze kierunki modyfikacji systemu rządów zależne od ewolucji UE. Badania prowadzono z wykorzystaniem metod: instytucjonalno-prawnej, systemowej oraz porównawczej.

**Słowa kluczowe:** system rządów, Polska, Unia Europejska, Konstytucja RP z 1997 r., integracja europejska

The real system of government in Poland after the country's accession to the European Union

**Abstract:** The subject of research presented in the article is the system of government in Poland. The considerations concern the relationship between the normative solutions defined in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 and the influence of the EU on the modification of political solutions in Poland. It was hypothesized that after Poland's accession to the EU, the system of government in Poland changed in terms of political practice. It has been shown that functioning in the EU resulted in a departure from the characteristic rationalization of the system of government and bringing it closer to the parliamentary model. The prediction presents possible further directions of modification of the system of governance depending on the evolution of the EU. The research was based on the following methods: institutional-legal, systemic and comparative.

**Keywords:** system of government, Poland, European Union, Constitution of the Republic of Poland of 1997, European integration

---

\* Waldemar Tomaszewski – prof. ucz. dr hab., Katedra Nauk o Polityce i Nauk o Społeczeństwie, Instytut Nauk Politycznych, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2598-2867>; e-mail: [waldemar.tomaszewski@uwm.edu.pl](mailto:waldemar.tomaszewski@uwm.edu.pl).

\*\* Publikacja została napisana w wyniku odbywania przez autora stażu w Uniwersytecie Kłajpedzkim, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój), zrealizowanego w projekcie Program Rozwojowy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (PO-WR.03.05.00-00-Z310/17).

## Wprowadzenie

Przedmiotem badań w niniejszym artykule jest system rządów we współczesnej Polsce oraz zależności pomiędzy rozwiązaniami normatywnymi a ich realizacją w praktyce ustrojowej w warunkach funkcjonowania państwa w Unii Europejskiej (UE). Zasadniczym celem jest zdiagnozowanie systemu rządów w Polsce, jaki wykształcił się w konsekwencji akcesji do UE. Ponadto, zbadano siłę oddziaływania UE na władzę wykonawczą w Polsce, gdyż, jak się wydaje, jest to czynnik powodujący odejście od określonego w Konstytucji RP z 1997 r. normatywnego systemu rządów.

Za hipotezę przyjęto, iż po akcesji Polski do UE zmienił się system rządów w Polsce w wymiarze praktyki ustrojowej, dlatego, że powstała konieczność realizowania przez państwo polskie zobowiązań unijnych oraz nastąpiło przekazanie niektórych kompetencji organów władzy państwowej instytucjom UE.

Badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem głównie metod: instytucjonalno-prawnej, systemowej oraz porównawczej.

Przedstawiane i proponowane w artykule problemy ustrojowe mają dwojaki charakter. Po pierwsze, będą przedmiotem analizy prawnej (głównie w obszarze prawa konstytucyjnego oraz *acquis communautaire*), a po drugie, przeprowadzone zostaną w perspektywie politologicznej. Podejście prawne zostanie skoncentrowane na budowie i koncepcji prawa. Natomiast politologiczne rozszerzy analizę o specyfikę systemu politycznego, nadając rozważaniom charakter bardziej generalizujący i abstrakcyjny (rozumiany jako brak konieczności uszczegóławiania zachowań w kontekście prawnym), dając szansę trafniejszego diagnozowania istniejącego stanu rzeczy w warunkach nauk społecznych i humanistycznych.

## System rządów określony w Konstytucji RP z 1997 roku

Stworzony poprzez Konstytucję RP z 1997 r. system rządów nie jest modelowym rozwiązaniem. Jest on po części konsekwencją poszukiwania kompromisowych rozwiązań przez podmioty stanowiące Konstytucję RP z 1997 r., jak również jest efektem podjęcia próby uzyskania takiego podziału władzy, który zapewniłby sprawne funkcjonowanie państwa we wszelkich

politycznych konfiguracjach (Gebethner, 1997; Tomaszewski, 2007). Przesłanki te sprawiły, iż system rządów nie jest jednoznaczny. Spotyka się określenia go jako modelu prezydencko-parlamentarnego, a uzasadnieniem tego poglądu ma być wybór prezydenta RP w powszechnych wyborach, wyposażenie prezydenta RP we władcze kompetencje oraz polityczna odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem. Wydaje się jednak, iż obowiązujący układ jest odmianą systemu parlamentarnego (Witkowski, 2010, s. 62). Za tezę taką przemawia zakres kompetencji własnych prezydenta (prerogatyw), które nie pozwalają mu na zbyt szerokie samodzielne sprawowanie władzy wykonawczej. Istotną bowiem rolę w zakresie egzekutywy odgrywa Rada Ministrów (RM), a jej znaczenie podnosi również fakt domniemania pierwszeństwa jej kompetencji w razie występowania niejasności w aspekcie władzy wykonawczej. Prezydent RP nie może również samodzielnie kreować rządu, jak również odpowiedzialność rządu realizowana jest przed Sejmem. Można zatem zgodzić się z określeniem polskiego modelu jako zrjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego (Słomka, 2007).

Choć przyjęty w polskiej konstytucji system rządów odbiega od klasycznych rozwiązań, sprawdził się on w warunkach systemu politycznego w Polsce. Od momentu uchwalenia Konstytucji RP w 1997 r. nie było poważniejszych konfliktów, zarówno w obrębie władzy wykonawczej, na linii prezydent RP – Rada Ministrów, jak również pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą. Zasadność przyjętej koncepcji modelu władzy wykonawczej potwierdziła praktyka ustrojowa. Natomiast pojawiające się problemy w praktyce ustrojowej, np. kompetencyjne, miały najczęściej swoje przesłanki wynikające z funkcjonowania państwa w UE.

## Wpływ Unii Europejskiej na organy władzy w Polsce

Potrzeba efektywnego i skutecznego działania państwa w przestrzeni europejskiej nałożyła na organy władzy nowe wyzwania oraz zadania, a tradycyjnie przypisane aktorom politycznej sceny role ewoluują wraz z pogłębianiem integracji.

W UE zmianom ulega też pojęcie zewnętrznej polityki państwa, a wprowadzanie ponadnarodowości

oznaczało alokację kompetencji państw i ich organów władzy. Powstała sytuacja prawna, w której tradycyjna interpretacja przepisów konstytucyjnych musiała zostać uzupełniona prawem unijnym. Jest to istotna zmiana obowiązującego porządku konstytucyjnego (Jaskiernia, 2020).

Dotychczasowa praktyka funkcjonowania polskich organów władzy wykonawczej szczebla centralnego na forum UE wskazuje na odchodzenie od ustalonego w Konstytucji RP z 1997 r. systemu rządów. Można również zaobserwować dążenia członów władzy do wzmocnienia swej pozycji ustrojowej w aspekcie unijnym. Zmieniają się także kompetencje organów władzy, wskutek ich rozszerzania, bądź ograniczania prawem UE i wewnętrznym. Czynniki normatywne uzupełnia realizm prowadzenia polityki. Również władza ustawodawcza i sądownicza ulegają zmianom pod wpływem impulsów płynących z UE. Zmienia to funkcjonowanie systemu organów państwowych.

Unijne rozwiązania normatywne nadają organom władzy nowy kształt ich kompetencji. Zacierają się granice pomiędzy polityką zagraniczną, tradycyjnie zastrzeżoną dla władzy wykonawczej, a sferą stanowienia prawa, przypisaną władzy ustawodawczej. Przedstawiciele rządów państw członkowskich zasiadają w Radzie Unii Europejskiej (RUE) i uczestniczą w procesie podejmowania przez nią decyzji w sprawie wiążących aktów prawa unijnego. Organy egzekutywy wypełniają zatem rolę legislatury. Zmniejszają przez to kompetencje polskiego parlamentu. Może to prowadzić do odejścia od klasycznie pojmowanego trójpodziału i równoważenia władz. Jednak zabezpieczeniem tego mechanizmu są regulacje unijne, które nie narzucają partycypacji poszczególnych organów państwa w tworzeniu prawa UE. Zatem konstytucyjnie określone pozycje każdego z organów ulegają jedynie pewnym modyfikacjom.

Zasadzie jednolitości polityki europejskiej służyć powinno jednorodne, spójne i konsekwentne stanowisko organów władzy. Bez względu na to, jaki organ i na jakim forum ją realizuje. Należy uwzględnić, iż pomimo reformowania Unii, specyfika relacji wewnątrz niej obejmuje elementy prawnomiędzynarodowe i wspólnotowe oraz współpracę międzyrządową. Jednak w aspekcie unijnym, na przykład kwestie bezpieczeństwa, będące w obszarze kompetencji prezydenta RP, pozostają stale na płaszczyźnie współpracy międzyrządowej, a zatem w polskim porządku ustrojowym

przyjmuje je na siebie wyłącznie Rada Ministrów. Zmienia to normatywną pozycję ustrojową w obrębie egzekutywy.

Stanowisko Prezesa Rady Ministrów, działającego w realiach unijnych, wymaga szczególnych zdolności przywódczych. Jest on bowiem obecnie nie tylko szefem rządu, pełni główną rolę w negocjacjach międzypartyjnych, ale w aspekcie unijnym odgrywa szczególną rolę w kontaktach z instytucjami UE. Jego umiejętności negocjacyjne uwidaczniają się zwłaszcza na forum Rady Europejskiej (RE). Skuteczność premiera w procesie decyzyjnym UE może dać wymierne korzyści w zasadniczych aspektach funkcjonowania państwa. W konsekwencji może mieć przełożenie na polityczną pozycję szefa rządu i jego partii w państwie członkowskim. Kwalifikacje przywódcze są szczególnie istotne w pozaformalnych sferach funkcjonowania UE.

Natomiast prezydent RP, w realiach unijnych i w aspekcie wykładni konstytucyjnej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny (TK), pełni raczej ograniczoną rolę w polityce unijnej. W obszarze spraw europejskich musi współpracować z Prezesem Rady Ministrów. Jak pokazuje praktyka, *de facto* to premier wyznacza kierunki tej polityki i wskazuje stanowisko jakie zajmie państwo polskie. Jednak prezydent RP może wpływać na politykę unijną poprzez sposób wypełniania swej roli konstytucyjnej. Na przykład poprzez określanie czasu (terminu) złożenia podpisu pod traktatem UE. W ten sposób prezydent RP może ujawniać jakie jest jego stanowisko w polityce unijnej, a zarazem w polityce zagranicznej. Działanie to może się bowiem przekładać na doraźne i bardziej trwałe wskazywanie sojuszy państwowych.

Analiza funkcjonowania egzekutywy w warunkach członkostwa państwa w UE pozwala na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków. We współczesnych realiach UE należy rozgraniczyć działania unijne od polityki zagranicznej. Polityka unijna zbliża się, wraz z postępowaniem integracji, w stronę polityki związanej ze sprawami tradycyjnie ujmowanymi w polityce wewnętrznej. Jest to jeden z istotniejszych czynników powodujących wzmocnienie pozycji ustrojowej RM i premiera, które odbywa się kosztem drugiego członu egzekutywy – prezydenta RP. Wśród dowodów potwierdzających tę tendencję można wskazać: 1) premier wraz z RM określa stanowisko państwa polskiego w sprawach unijnych; 2) premier określa skład delegacji polskiej upoważnionej do reprezento-

wania państwa i negocjowania sytuacyjnego; 3) premier wskazuje przedstawicieli państwa w instytucjach UE, głównie RE, ale i w RUE, czy w COREPER.

W aspekcie ustalania stanowiska państwa premier współdziała z prezydentem RP, ale to prezydent nie może samodzielnie działać w tej kwestii. Prezydent RP nie ma kompetencji władczych, co przejawia się zarówno w obszarze działania w instytucjach UE, jak i wobec RM i premiera.

W literaturze spotyka się również opinie, iż w wyniku członkostwa w UE pozycja polskiego rządu uległa istotnemu wzmocnieniu (Grzybowski, 2005). Wzrost pozycji ustrojowej rządu ma być konsekwencją rosnącego znaczenia RUE, określanego nawet jako niedemokratyczne i „prowadzącego do despotyzmu UE i jedynowładztwa Rady” (TK, sygn. akt K 18/04, s. 52).

Wydaje się jednak, iż faktyczna (realna) pozycja ustrojowa RM w polskim systemie rządów uległa osłabieniu. RM została wzmocniona w kwestiach ustrojowych w odniesieniu do prezydenta RP. Jednak w relacjach z parlamentem widać osłabienie pozycji RM. Również ukształtowanie systemu instytucjonalnego UE oraz zakres kompetencji UE osłabiają pozycję ustrojową RM.

Funkcjonowanie Polski w Unii spowodowało osłabienie pozycji ustrojowej RM względem parlamentu, gdyż: 1) RM jest zobowiązana przedstawiać i konsultować z parlamentem stanowisko, jakie zajmie na forum UE, a zatem nie może w tej kwestii działać samodzielnie; 2) RM musi konsultować z parlamentem obsadzanie stanowisk w instytucjach UE; 3) parlament w kwestiach unijnych zyskał na znaczeniu po ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego, np. poprzez zwiększenie jego roli w procesie prawodawczym UE i kontroli nad egzekutywą w sprawach europejskich.

Zauważalne jest również osłabienie pozycji ustrojowej RM i premiera spowodowane czynnikami zewnętrznymi, wynikającymi z formalnych uwarunkowań instytucjonalnych UE, jak i działania tej organizacji w praktyce.

UE osłabia zatem egzekutywę poprzez zmniejszenie jej samodzielności działania. W wielu dziedzinach rząd wykonuje jedynie wytyczne UE. UE nie zmienia zasadniczo pozycji ustrojowej prezydenta RP. Zmienia ją natomiast wykładnia Konstytucji RP z 1997 r. dokonywana przez TK oraz praktyka ustrojowa UE, np. poprzez historycznie uwarunkowanie składu Rady

Europejskiej, czy wprowadzanie nowych rozwiązań instytucjonalnych.

Zarówno normatywne uwarunkowania wewnętrzne (orzecznictwo TK, ustawa kooperacyjna), jak i unijne, określające relacje wewnątrz egzekutywy, jak również pomiędzy egzekutywą a legislatywą oraz realizm funkcjonowania w polskim i unijnym systemie politycznym są przesłankami do określenia faktycznego układu sił pomiędzy organami władzy, a w konsekwencji realnego systemu rządów.

Przesłanki te wskazują na ewolucję konstytucyjnie ustalonego systemu rządów po akcesji Polski do UE. Jest to konsekwencją zmiany faktycznego układu sił, jaki wytworzył się w warunkach unijnych. W systemie polskim, przy uwzględnieniu aspektu unijnego, wydaje się, iż pozycja prezydenta RP jest korygująca, a nawet symboliczna, co stanowi odejście od ustaleń normatywnych (Tomaszewski, 2015).

Natomiast w pomiarze siły Prezesa RM, uwzględniając czynnik unijny, np. realny system rządów po akcesji państwa do UE, władzę personalną premiera w obsadzaniu instytucji unijnych (w realiach polskich należy uwzględnić opinię parlamentu w tym zakresie), prowadzenie spraw unijnych, które odbiegają od klasycznych spraw zagranicznych i wewnętrznych, okazuje się, iż potencjalna oraz realna siła premiera w systemie wewnętrznym nie jest adekwatna do faktycznej jego siły w systemie UE. Przy wykazanej dużej zależności państwa od UE i jej instytucji jest to istotne.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż realna władza premiera nie jest uwarunkowana jedynie normatywnie, a jej mierzenie nie jest proste. Jest to szczególnie trafne w odniesieniu do ustalenia pozycji szefa rządu w systemie UE. Wskaźniki: zdolności negocjacyjne, popularność, czy skuteczność należy odnieść do działań premiera na forum UE. Natomiast wskaźnik czasu piastowania urzędu określa wewnętrzną – realną, siłę premiera.

Premier jest personifikacją rządu, a zatem jego realna władza powinna wzrastać wraz ze wzrostem znaczenia Rady Europejskiej i Rady UE. Jednak jest to pewne jedynie w wymiarze wewnętrznym, bowiem wzrost znaczenia RE nie oznacza automatycznego wzrostu znaczenia wszystkich jej członków na forum UE. Natomiast samo członkostwo w RE może być przedmiotem politycznego marketingu podnoszącego siłę premiera w wymiarze wewnętrznym.

Uwzględniając zarówno rozwiązania normatywne wewnętrzne oraz unijne, a także realne funkcjonowanie szefa rządu w UE, w tym jego zdolność do zawierania doraźnych i długoterminowych koalicji, skuteczność realizowania priorytetów państwa, można stwierdzić, iż realna siła Prezesa RM w wymiarze wewnętrznym jest znacznie większa niż w wymiarze unijnym.

## System rządów w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej

Na podstawie powyższych ustaleń można podjąć próbę określenia realnego systemu rządów, jaki ukształtował się w wyniku funkcjonowania państwa w UE.

Przyjmując przedstawioną przez J. Szymanka klasyfikację racjonalizacji systemu parlamentarnego należy zauważyć, iż model wykształcony w wyniku funkcjonowania państwa polskiego w UE nie może być uznany za wersję typową (tradycyjną), czyli dualistyczną (Szymanek, 2012). Istnieje co prawda dążenie do zrównania pozycji ustrojowej parlamentu (w tym – obu jego izb) z egzekutywą (zwłaszcza z rządem) w sprawach europejskich, jednak takiej równości nie ma. Również niespełnienie pozostałych warunków: możliwość skrócenia kadencji parlamentu przez rząd oraz odpowiedzialność rządu przed głową państwa, wyklucza taką klasyfikację.

Praktyka funkcjonowania państwa w UE wykazuje brak zrównoważenia legislatury z egzekutywą. Ponadto, w sprawach unijnych widoczne jest osłabienie głowy państwa, przy równoczesnym poszerzaniu uprawnień w tym obszarze parlamentu. Nie jest to system preponderancji parlamentu, ale dalsze powiększanie jego kompetencji w sprawach europejskich może skutkować zbliżaniem się do wersji monistycznej systemu parlamentarnego.

W obecnej praktyce rząd i ministrowie muszą wykazać się zaufaniem parlamentu w kwestiach unijnych. Natomiast stosunek do tych spraw prezydenta RP nie ma już większego znaczenia. Ponadto, legislatura nie jest narażona na ryzyko wcześniejszego rozwiązania, a co szczególnie istotne, w sprawach europejskich wyraźne jest przesunięcie ciężkości w obrębie władzy wykonawczej z głowy państwa na Radę Ministrów i jej Prezesa.

Takie uformowanie w praktyce funkcjonowania państwa w UE systemu parlamentarnego zbliża go do modelu jednowymiarowego (monistycznego). Oczy-

wicie, na tę ewolucję, czy raczej racjonalizację systemu rządów, należy spojrzeć z perspektywy celu, jaki ma zostać osiągnięty, a którym jest sprawne działanie organów władzy państwowej w UE i jej instytucjach.

Wykazano, iż UE oddziałuje i wraz z pogłębianiem integracji będzie oddziaływać w znaczny sposób na polski rząd. Powstaje zatem pytanie: jaka jest obecnie możliwość oddziaływania Rady Ministrów na UE? Wydaje się, iż jest ona niewielka. Formalnie istnieje poprzez głos w instytucjach RE, RUE, czy poprzez wskazanie kandydata na członka Komisji Europejskiej (KE). Jednak bez uzyskania poparcia swojego stanowiska przez inne państwa nie ma możliwości pokonania bariery podwójnej większości (55/65), a tym bardziej uzyskania jednomyślności. W kwestiach zasadniczych, jak przenoszenie kompetencji na UE, obowiązuje co prawda zasada wspólnej zgody, jednak istotne wówczas są kwestie takie jak: siła ekonomiczna państwa (relacje płatnik – beneficjent, gdyż zauważalna jest zależność beneficjentów od płatników, np. budowanie Europy dwóch prędkości, pozostawienie „nie-członków” strefy Euro poza głównym nurtem Unii); potencjał gospodarczy, demograficzny, a być może w przyszłości i militarny państwa; charyzma, zdolności negocjacyjne przywódców politycznych. Poza tym, wciąż aktualne jest dążenie wielu rządów do realizacji swych partykularnych interesów, stąd kontestowanie licznych ponadnarodowych projektów (np. bezpieczeństwo energetyczne, które jednak po agresji Rosji na Ukrainę jest reformowane przez UE).

Należy podkreślić, iż członkostwo Polski w UE wpłynęło na zakres zadań, kompetencji i zasad funkcjonowania RM w prowadzeniu polityki wewnętrznej państwa. Odnosi się to również do kierownictwa w dziedzinie stosunków międzynarodowych, ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz bezpieczeństwa zewnętrznego.

RM w wyniku członkostwa Polski w UE nie może w pełni swobodnie kształtować stosunków traktatowych z innymi państwami i organizacjami, gdyż nie może tego czynić w zakresie sprzecznym ze zobowiązaniami traktatowymi wobec UE.

Członkowie rządu uczestnicząc w pracach RUE działają na podstawie wytycznych otrzymanych od własnego rządu. W tym aspekcie M. Grzybowski wskazuje na mandat instytucjonalny, a więc wywodzący się z określonego stanowiska zajmowanego w rządzie i na mandat udzielany przez RM, aby reprezentować

ją w trakcie konkretnego posiedzenia (Grzybowski, 2005). Jednak należy pamiętać o kompetencjach parlamentu krajowego, którego wskazania w danej sprawie, co do zasady, powinny być wiążące dla członków rządu.

Członkowie RM są zobowiązani do dbania w RUE o interes państwa polskiego (Łastawski, 2009), ale z uwzględnieniem celów wynikających ze zobowiązań unijnych. Zatem generalną zasadą jest, iż w warunkach unijnych całość polityki prowadzonej przez polski rząd musi być zgodna z działaniami UE.

Ponadto, skuteczność działań europejskich obniża ukształtowanie egzekutywy. Na konfliktogenny charakter władzy wykonawczej w Polsce i wynikający z tego potencjalny kryzys ustrojowy wskazywano już niejednokrotnie. Dlatego też kompetencje prezydenta RP i innych organów centralnych sprawujących funkcje wykonawcze powinny zostać w miarę możliwości dokładnie określone. Inaczej wszelkie niejasności kompetencyjne będą musiały być rozstrzygane na korzyść RM, jako organu posiadającego domniemanie właściwości (Garlicki, 2007). Stąd np. propozycje, aby w posiedzeniach RE na których omawiane są kwestie polityki zagranicznej czy bezpieczeństwa państwa, obok premiera udział brał prezydent RP.

**Tabela 1.** Realny system rządów w Polsce po akcesji państwa do UE

Dualizm egzekutywy	TAK
RM odpowiedzialna tylko przed parlamentem	Odpowiedzialność RM przed instytucjami UE (KE, TSUE)
Możliwość skrócenia kadencji parlamentu	TAK (nie przez RM)
Wybór prezydenta RP	Wybory powszechne, bezpośrednie
Szerokie uprawnienia prezydenta RP bez potrzeby potwierdzenia RM	Ograniczone uprawnienia prezydenta RP w sprawach europejskich. Brak kompetencji władczych i samodzielności w sprawach europejskich. Osłabienie roli w procesie ustawodawczym – brak możliwości wetowania prawa UE oraz osłabienie znaczenia inicjatywy ustawodawczej.
Odpowiedzialność RM przed prezydentem RP	RM nie odpowiada przed prezydentem RP za sprawy europejskie, natomiast odpowiada przed parlamentem. RM odpowiada przed instytucjami UE za realizację spraw unijnych.
<b>Realny system rządów w Polsce po akcesji do UE</b>	<b>Parlamentarny (parlamentarno-gabinetowy). Z osłabioną w porównaniu do normatywnej pozycją ustrojową prezydenta RP a wzmocnioną legislatywą. W sprawach europejskich odejście od konstytucyjnego zrjonalizowania.</b>

Źródło: Opracowanie własne.

Funkcjonowanie państwa w UE spowodowało kolejną modyfikację systemu parlamentarnego w Polsce. Faktyczny (realny) system rządów zbliżył się do parlamentaryzmu, z osłabioną w porównaniu z konstytucyjną pozycją ustrojową prezydenta RP oraz wzmocnioną pozycją władzy ustawodawczej. Zatem w aspekcie funkcjonowania państwa w UE nastąpiło odejście od charakterystycznego dla państwa polskiego zrjonalizowania modelu parlamentarno-gabinetowego.

## Perspektywy ewolucji systemu rządów w Polsce w aspekcie reformowania Unii Europejskiej

Proces racjonalizacji systemu rządów w Polsce nie został zakończony. Podlega przemianom wraz z pogłębianiem się integracji europejskiej. Można prognozować, iż równocześnie z reformowaniem UE będzie następowała jego dalsza modyfikacja.

W aktualnym stanie prawno-instytucjonalnym w polityce unijnej mieszczą się działania realizowane zarówno w interesie Unii jako całości, w których dominujący jest aspekt ponadnarodowy, jak również działania prowadzone w interesie poszczególnych państw członkowskich. Zatem kształtujące się wewnątrz Unii relacje pomiędzy państwami członkowskimi mogą stanowić element polityki zagranicznej, oddziałującej na sferę międzynarodową wychodzącą poza obszar UE. Wraz ze zmianą systemu politycznego Unii może następować dalsza ewolucja systemu rządów.

Pojawiają się opinie, iż docelowym modelem UE będzie federalizm. Uznając paradygmat federalizmu, kolejne pogłębianie integracji będzie osłabiało egzekutywy państw członkowskich. Potwierdzają to teorie, które prognozują, iż polityczne unie mogą doprowadzić do sytuacji, w której państwa narodowe przestają działać jako „autonomiczne podmioty podejmowania decyzji”. Coraz częściej i bardziej otwarcie mówi się o umacnianiu ponadnarodowego rządu w postaci KE, na co wskazywała np. Deirdre Curtin (Curtin, 2009). Ukazuje się nawet ponadnarodowe tendencje w założeniach międzyrządowych oraz instytucjach, jak np. w RUE.

Warto przypomnieć polityczną propozycję „federacji nowego typu” Joschki Fischera (Fabbrini, 2005). Proponował on wprowadzenie bikameralizmu Parlamentu Europejskiego (PE) i odpowiedzialnego przed

PE „rządu europejskiego”. „Rząd” ten powstałby z KE lub RUE. Federacja, jako *finalité politique* UE, może sprowadzić egzekutywy państw członkowskich do roli administratora.

Przedstawiona prognoza wpisuje się w nurt zachowawczy (dopuszczający zachowanie odrębności państw), ale należy pamiętać, że w teoretycznych perspektywach istnieją również podejścia umiarkowane i radykalne, w których nie dzieli się władzy pomiędzy rządy państw i władzę centralną.

W predykcji długoterminowej nie można wykluczyć wykształcenia się innego niż federacyjny system polityczny UE (Hix, Høyland, 2022). W perspektywie teoretycznej należy zatem uwzględnić również funkcjonalizm (neofunkcjonalizm), liberalizm międzynarodowy oraz nowy instytucjonalizm. Potwierdzenie teorii neofunkcjonalizmu również może prowadzić do osłabienia pozycji ustrojowej organów władzy państw członkowskich, zwłaszcza, iż zakłada rozwój wspólnoty politycznej o strukturze federalnej. Zatem w wyniku politycznego *spillover* nastąpi uznanie przeniesienia kompetencji z państwa narodowego na nowe centrum władzy. Widoczne to jest w dążeniach instytucji unijnych do poszerzania swoich kompetencji.

Natomiast realizacja teorii liberalizmu międzyrządowego zakłada pogłębianie integracji poprzez działania, w których znaczenie ma siła poszczególnych państw. Poszerzanie kompetencji instytucji unijnych będzie zatem postępowało w wyniku świadomego i dobrowolnego przekazywania im uprawnień przez rządy państw członkowskich. Rządy państw członkowskich zachowałyby pełną kontrolę nad integracją. W teorii tej pojawiają się jednak opinie, iż w dłuższej perspektywie proces ten może doprowadzić do realizacji przez instytucje UE partykularnych interesów najsilniejszych państw członkowskich. Taki model osłabiałby pozycję ustrojową organów władzy wykonawczej państw spoza „twardego jądra” UE.

Potwierdzenie teorii nowego instytucjonalizmu wzmocniałoby pozycję rządów państw członkowskich w procesie decyzyjnym UE. Jednak koncepcja ta zakłada dynamiczną integrację, co doprowadzi do wzmocnienia instytucji ponadnarodowych. Na instytucje unijne będą zatem delegowane te uprawnienia, które mogą przyczynić się do rozwiązywania ewentualnych konfliktów i zwiększania różnorodnych korzyści z integracji. Jednak wizja szybkich zysków

może prowadzić do nadmiernego zaufania do instytucji unijnych i szerokiego przekazywania im uprawnień, co w konsekwencji osłabiałoby organy władzy, zwłaszcza słabszych państw członkowskich. Rządy tych państw (w tym Polski), chcąc wzmocnić swoją pozycję negocjacyjną, zmuszone byłyby do zawierania koalicji.

Reasumując, wydaje się, iż przyjęcie przez UE każdej z potencjalnych dróg pogłębiania integracji będzie zmieniało kompetencje organów władzy państw członkowskich oraz instytucji unijnych. Tempo i skala tego procesu zależne będą od przyjętego modelu integracji. Spowoduje to szybszą lub wolniejszą, lecz nieuchronną dalszą ewolucję systemu rządów w Polsce.

## Zakończenie

Zaproponowane i wprowadzone w Konstytucji RP z 1997 r. rozwiązania normatywne generalnie sprawdziły się w praktyce ustrojowej, dając możliwość unikania poważniejszych konfrontacji zarówno pomiędzy poszczególnymi działaniami władzy, jak i w obrębie samej władzy wykonawczej. Ta równowaga instytucjonalna została zachwiana wraz z wejściem Polski do UE. Pojawiające się konflikty w obszarze egzekutywy dotyczyły głównie kwestii związanych z funkcjonowaniem państwa w tej organizacji międzynarodowej.

Wydaje się, iż rozwiązania prawne tworzone jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE oraz w warunkach konsolidującej się demokracji, nie są adekwatne do wymagań aktualnego systemu politycznego, zarówno w Polsce, jak i w UE. Pomimo dołożenia starań przez twórców Konstytucji RP oraz przepisów „okołokonstytucyjnych”, istniejący system polityczny nie jest pozbawiony różnej natury luk, stwarzających możliwość odbiegania praktyki ustrojowej od prawnych założeń, zwłaszcza w aspekcie funkcjonowania państwa w UE.

Przyjęta hipoteza zakładała, że akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała ewolucję systemu rządów. Hipoteza ta została zweryfikowana **pozytywnie**. Zmiany dokonały się w wymiarze prawnym (poprzez wpływ prawa UE oraz orzecznictwo TK), jak i praktyki ustrojowej. Nastąpiła alokacja, przekazanie części kompetencji organów władzy wykonawczej na rzecz instytucji UE oraz pomiędzy organami władzy w państwie polskim.

Funkcjonowanie państwa w UE spowodowało modyfikację systemu parlamentarnego. Realny system rządów w Polsce zbliżył się do parlamentaryzmu, z osłabioną w porównaniu z konstytucyjną pozycją ustrojową prezydenta RP oraz wzmocnioną pozycją władzy ustawodawczej. Zatem w aspekcie funkcjonowania w UE nastąpiło odejście od charakterystycznego dla państwa polskiego zracjonalizowania modelu parlamentarno-gabinetowego.

Ponadto, widoczny stał się brak rozwiązań i unormowań, które sprawdziłyby się w momencie wyraźnego braku chęci uzupełniania się, wspomagania i współpracowania podmiotów egzekutywy odnośnie do spraw unijnych. Te aspekty, choć dostrzegane zarówno przez politologów, konstytucjonalistów, jak i polityków, nie zostały dotychczas poddane głębszej analizie. Nie określono również istoty rozbieżności wewnątrz dualistycznej egzekutywy – stopnia przeszkód formalnych (obiektywnych), jak i pozaformalnych. Byłoby to istotne dla określenia skali odchodzenia od normatywnego systemu rządów wynikającego z funkcjonowania państwa w UE. Przed prawnikami stoi zatem zadanie obserwacji i formułowania przepisów prawnych (postulaty *de lege ferenda*). Natomiast rolą politologów będzie uwzględnienie szerokiej perspektywy i spojrzenie na prawo i praktykę ustrojową przez pryzmat istniejących zależności pomiędzy światem polityki, a determinującym go czynnikiem ludzkim oraz walką polityczną (wewnątrz państwa, jak i na forum UE), czego efektem jest to, że z założenia sztywne normy prawne okazują się w praktyce bardziej lub mniej elastyczne.

System rządów ciągle samoistnie ewoluuje, ulega stopniowym przeobrażeniom, które są konsekwencją praktyki wykonywania władzy. Niekiedy jest to rezultat szukania rozwiązań adekwatnych do rzeczywistości politycznej, jak np. funkcjonowanie w warunkach unijnych. Czasem jest to efekt predyspozycji i ambicji poszczególnych liderów politycznych. Wydaje się jednak, iż zasadnym jest zrewidowanie istniejącego na mocy Konstytucji 1997 r. systemu rządów i dostosowanie go do nowych wyzwań pojawiających się wraz z pogłębianiem integracji europejskiej.

## Bibliografia:

- Curtin, D. (2009). *Executive Power in the European Union. Law, Practice and Constitutionalism*. Oxford University Press.
- Fabbrini, S. (2005). *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring Post-National Governance*. Routledge.
- Garlicki, L. (2007). Konstytucja a „sprawy zewnętrzne”. *Przegląd Sejmowy*, 4, ss. 196–205.
- Gebethner, S. (1997). *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego – dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa.
- Grzybowski, M. (2005). Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia). W: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.). *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów prawa Konstytucyjnego Wierzba 3–5 czerwca 2004 r.* (ss. 17–22). Warszawa: Wydawnictwo Zakamycze.
- Hix, S., Høyland, B. (2022). *The Political System of the European Union*. Bloomsbury Publishing PLC.
- Jaskiernia, J. (2020). *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Łastawski, K. (2009). *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Akademicki i Profesjonalne.
- Mażewski, L. (2008). Kryzys konstytucyjny w Polsce. *Arcana*, 6, ss. 12–20.
- Słomka, T. (2007). *Spółczesność i Polityka. Konstytucja RP (1997–2007) – spełnione oczekiwania czy zawiedzione nadzieje*. Pułtusk: Wydawnictwo AH.
- Szymanek, J. (2012). Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP. W: T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.). *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka* (ss. 124–162). Warszawa: Wydawnictwo Elipsa.
- Tomaszewski, W. (2007). *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Pułtusk: Wydawnictwo AH.
- Tomaszewski, W. (2015). *Władza wykonawcza w Polsce z perspektywy funkcjonowania państwa w Unii Europejskiej. Pomiędzy normatywizmem a realizmem*. Olsztyn: Wydawnictwo INP UWM.
- Witkowski, Z. (2002). *Prawo konstytucyjne*. Toruń: TNOiK.
- Wniosek grupy posłów z 2 września 2004 r. do TK o zbadanie zgodności z konstytucją traktatów wspólnotowych. Sygn. akt K 18/04.