

Grzegorz Pastuszko¹

Funkcjonowanie opozycji sejmowej w okresie obowiązywania Konstytucji z lat 1921 i 1997 – wybrane zagadnienia²

Słowa kluczowe: opozycja parlamentarna, system parlamentarny, Konstytucja z 1921 r., Konstytucja z 1997 r.

Keywords: parliamentary opposition, parliamentary system, the Constitution of 1921, the Constitution of 1997

Streszczenie

Niniejszy artykuł jest tekstem jubileuszowym, mającym na celu uczczenie stulecia rocznicy uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji RP z 1921 r. Autor porusza w nim problematykę funkcjonowania opozycji parlamentarnej w dwóch historycznych okresach II i III RP, dokonując analizy regulacji prawnych i mechanizmów politycznych. Z uwagi na ograniczone ramy objętościowe przedmiotowego opracowania, analiza ta zawężona została wyłącznie do niektórych zagadnień. O ich doborze decydowały przede wszystkim podobieństwa w sferze normatywnych i politycznych zjawisk, jakie można dostrzec w obu epokach. Stąd w artykule znalazły się wątki dotyczące: prawnych podstaw oraz normatywnej koncepcja funkcjonowania opozycji sejmowej, wpływu opozycji parlamentarnej na obsadę stanowisk w wewnętrznym aparacie organizacyjnym Sejmu, relacji zachodzących między opozycją parlamentarną a marszałkiem Sejmu, płaszczyzn ry-

¹ ORCID ID: 0000-0002-1494-6409, doktor habilitowany, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: gpastuszko@ur.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na LXIII Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, nt.: *Ustrojowe dziedzictwo Konstytucji marcowej (?)*, który miał miejsce w Rzeszowie w terminie 25–27 maja 2021 r.

walizacji i współpracy opozycji sejmowej z obozem rządzącym. Wypód autora prowadzi do gorzkiej refleksji, że istniejący system parlamentarny nadal nie uwolnił się z balastu przeszłości i daleko mu do systemu hołdującego rozwiniętym standardom ochrony praw opozycji, jakie występują we współczesnych państwach.

Abstract

Functioning of the parliamentary opposition during the period of the Constitution of 1921 and 1997 – selected issues

This article is a jubilee text, intended to celebrate the centenary of the adoption and entry into force of the Constitution of the Republic of Poland of 1921. The author discusses the issues of the functioning of the parliamentary opposition in two historical periods of the 2nd and 3rd Republic of Poland, analyzing legal regulations and political mechanisms. Due to the limited volume framework of this study, this analysis has been limited to some issues only. Their selection was primarily determined by the similarities in the sphere of normative and political phenomena that can be noticed in both epochs. Hence, the article includes topics related to: the legal basis and the normative concept of the functioning of the parliamentary opposition, the impact of the parliamentary opposition on the appointment of positions in the internal organizational apparatus of the Sejm, relations between the parliamentary opposition and the Marshal of the Sejm, the levels of rivalry and cooperation between the parliamentary opposition and the ruling camp. The author's argument leads to a bitter reflection that the existing parliamentary system has still not freed itself from the ballast of the past and is far from a system adhering to the developed standards of protection of the rights of the opposition that exist in modern countries.

✱

I. Uwagi wstępne

Próba skonfrontowania problematyki funkcjonowania opozycji parlamentarnej w okresie obowiązywania dwóch tak różnych aktów prawnych, jakimi są Konstytucje z 1921 i 1997 r., uchwalone przecież w odległych historycznie czasach, obowiązujące w kontekście odmiennych uwarunkowań politycznych i historycznych, a przy tym określające dwie odmienne koncepcje ustrojowe

państwa, nie jest z pewnością rzeczą łatwą. Podejmujący się tego zadania badacz staje wobec wielu wyzwań, w tym zwłaszcza wobec konieczności dokonania syntezy nieraz mocno zawiłych i zniuansowanych zagadnień, związanych z licznymi regulacjami prawnymi, parlamentarnymi praktykami i zwyczajami działania, procesami zachodzącymi na scenie politycznej, etc. Taka sytuacja zmusza do daleko idącego ograniczenia pola rozważań, a momentami też do pewnych uogólnień i uproszczeń. Tylko takie podejście gwarantuje możliwość uchwycenia kluczowych zjawisk i ukazania najbardziej charakterystycznych do omawianych okresów tendencji. Pozwala ono też – co w niniejszym opracowaniu jest najważniejsze – dostrzec podobieństwa i różnice porównywanych rozwiązań, a na tym tle przedstawić siłę oddziaływania tradycji międzywojennej na współczesne prawodawstwo w Polsce współczesnej. O tym, że z czysto poznawczych powodów jest to ciekawe, nie trzeba nikogo przekonywać. Zwłaszcza że 100 letnia rocznica obowiązywania Konstytucji Marcowej, jaką właśnie w tym roku celebруем, stwarza po temu doskonałą okazję.

II. Prawne podstawy oraz normatywna koncepcja funkcjonowania opozycji sejmowej

Prawne podstawy funkcjonowania opozycji parlamentarnej w analizowanych okresach są podobne, w obu przypadkach bowiem kluczowe znaczenie mają stosowne przepisy określające organizację wewnętrzną oraz mechanizm działania izby. Z tego też względu w poszukiwaniu stosownych regulacji sięgnąć trzeba przede wszystkim do konstytucji, regulaminów izb, a po części także niektórych ustaw. Analiza tych aktów ukazuje charakter gwarancji udzielonych ugrupowaniom i posłom opozycyjnym oraz wynikające stąd prawne możliwości działania. Dodatkowo pozwala też ustalić normatywną koncepcję reglamentowania zjawiska opozycji w każdym z omawianych systemów.

Dokonywanie ustaleń na tym polu wymaga świadomości istnienia historycznych różnic, jakie wynikają z ewolucji europejskiego konstytucjonalizmu XX w. w kontekście podejścia do normowania tej materii. Jak bowiem wiadomo, jeszcze w dobie II RP obce było myślenie zakładające potrzebę przyznania opozycji prawnych gwarancji wprost. W tamtym czasie domi-

nowała formuła instytucjonalizacji pośredniej³, wyrażająca się w wyposażeniu wszystkich ugrupowań funkcjonujących w parlamencie w określone uprawnienia, bez wyraźnego dzielenia ich na ugrupowania pro i anty rządowe. W III RP sytuacja przedstawiała się już zgoła inaczej, gdyż kształtowanie prawnych możliwości działania opozycji następowało w warunkach wyraźnej tendencji jurydyzacji tego zjawiska w zachodnich demokracjach. Przykłady niektórych państw pokazywały, że opozycja zaczyna być traktowana jako realny element ustrojowego mechanizmu władzy i zarazem czynnik determinujący sferę funkcjonowania konstytucyjnych zasad⁴. Otwierało to nową perspektywę spojrzenia na znaczenie ugrupowań opozycyjnych działających w izbach parlamentu i niosło za sobą hipotetyczną możliwość ich odmiennego niż dotąd wypozycjonowania w istniejącym otoczeniu instytucjonalnym.

W pełni zrozumiałe zatem jest, że wybór sposobu normatywnego zakotwiczenia opozycji parlamentarnej w międzywojennym porządku prawnym odpowiadał ówczesnemu etapowi historycznego rozwoju. Rodzący się polski konstytucjonalizm, wobec braku własnych tradycji, przyjął w tym zakresie standardy wypracowane w ustroju III Republice Francuskiej. Z tej przyczyny w obowiązujących w owym czasie regulaminach sejmowych można było znaleźć szereg rozwiązań, które odwoływały się do logiki funkcjonowania Sejmu jako forum rywalizujących ze sobą frakcji i przez to chroniących prawa mniejszości⁵. W sposób najbardziej jaskrawy widać to było w tych fragmentach tekstu normatywnego, gdzie prawodawca mówił wprost o uprawnieniach klubów poselskich. W mniejszym stopniu świadczyły o tym natomiast uregulowania uzależniające podjęcie przez frakcję określonego działania od zaangażowania mniejszej lub większej grupy członków izby. Rozwiązania tego typu – zauważmy w tym miejscu – istniały przez cały okres funkcjonowania Konstytucji z 1921 r. (właściwie do samego końca II RP). Warto jednak mieć

³ O podziale instytucjonalizacji opozycji na pośrednią i bezpośrednią wspomina: E. Zwi-
erchowski, *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Konstytucja.
Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000,
s. 244–245.

⁴ O jurydyzacji opozycji w systemie państwa demokratycznego pisze J. Szymanek w:
O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP,
„Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 459.

⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008 (reprint z 1922), s. 443.

świadomość, że po zamachu majowym z 1926 r. ujawniła się skłonność prawodawcy do ich zaostżania w niektórych przypadkach pod względem liczbowego wymogu warunkującego skuteczność danej inicjatywy. Tak pomyślane restrykcje były obrócone przeciwko opozycji i miały na celu jej marginalizację w mechanizmie funkcjonowania parlamentu. Niewątpliwie pozostawały one w pełnej zgodzie z występującymi wówczas w państwie polskim tendencjami autorytarnymi.

Na tym tle charakterystycznie prezentują się unormowania chroniące opozycję, jakie ustanowiono w dobie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Odnosząc się do nich, przede wszystkim zauważyć trzeba, że od samego początku stanowiły one „mieszaninę” rozwiązań będących spuścizną PRL oraz rozwiązań wprowadzonych w oparciu o wzorce funkcjonujących w państwach Europy Zachodniej. Wpływ tych dwóch nurtów manifestował się z jednej strony w bardzo mocno eksponowanej, tworzącej ślad po zmianach regulaminów z 1972 i 1980 r., inicjatywie indywidualnych posłów⁶, z drugiej zaś w jeszcze szerzej zakrojonych uprawnieniach frakcji (klubów i kół) bądź grup poselskich. Pokazywało to, że III RP nie była zdolna pod tym względem do całkowitego uwolnienia się od korzeni minionej epoki, a przy tym nie dążyła do wypracowania spójnej i kompleksowej koncepcji systemu gwarancji udzielanych opozycji. Charakterystyczne tutaj jest, że prawodawca ani w tym okresie, ani w okresie trwającej wcześniej transformacji ustrojowej nie pokusił się o konstytucyjną czy chociażby regulaminową instytucjonalizację zjawiska opozycji parlamentarnej⁷. Nigdy zatem funkcjonujące w Polsce ugrupowania opozycyjne nie uzyskały w obowiązujących regulaminach takiego oparcia, które odwoływałoby się do najnowszych w tej mierze trendów legislacyjnych⁸.

⁶ L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 12.

⁷ Problem ten dostrzega K. Complak, zob.: *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 35.

⁸ Utrzymującego się tutaj stanu rzeczy w żadnym wypadku nie skompensowała wprowadzona w 2016 r. regulacja ustawy z 22 czerwca 2016 r. (Dz.U. 2021, poz. 692), operująca jako jedyna w polskim porządku prawnym pojęciem „klubów opozycyjnych”. Przepisy te pozostają w całkowitym oderwaniu reżimu prawnego obowiązujących regulaminów, stąd bardziej należałoby je uznać za przejaw niefrasobliwości prawodawcy, aniżeli jego świadomą wolę nadania opozycji parlamentarnej statusu prawnego.

III. Wpływ opozycji parlamentarnej na obsadę stanowisk w wewnętrznym aparacie organizacyjnym Sejmu

Wspólnym mianownikiem działania opozycji z okresu obowiązywania Konstytucji z 1921 i 1997 r. jest zagwarantowana prawnie możliwość uczestniczenia w kształtowaniu składu osobowego organów wewnętrznych Sejmu. W jednym i drugim przypadku decydują o tym zarówno przepisy obowiązujących w regulaminów, jak też wykrystalizowane w praktyce parlamentarnej zwyczaje. Na czoło wysuwa się tutaj prawo aktywnego partycypowania przez kluby opozycyjne w procedurze wyboru marszałka izby. W tym zakresie w obu analizowanych okresach pojawia się możliwość zgłoszenia własnego kandydata na to stanowisko, jak też uprawnienie do wzięcia udziału w głosowaniu.

W II RP podstawą działania opozycji dążącej do wyboru marszałka był z jednej strony polityczny konwenans, uprawniający frakcje sejmowe do zgłaszania kandydatów, z drugiej zaś regulaminowy przepis stwarzający podstawę do podjęcia przez sejm uchwały bezwzględną większością głosów (art. 8 Sejmu z 1923 r. i 1930 r. oraz art. 12 reg. Sejmu z 1930 r.). Z kolei w III RP podstawę taką tworzyły już tylko unormowania regulaminowe, pozwalające na wysuwanie kandydatury przez grupę co najmniej 15 posłów oraz zajęcia stanowiska w toku sejmowego głosowania (art. 4 ust. 2). Dostrzegając pewne podobieństwo między wskazanymi regulacjami, warto jednak pamiętać o rysujących się w tym zakresie odmiennościach praktyki ustrojowej. Jak wiadomo, w III RP od samego początku ustaliła się linia działania polegająca na oddawaniu w ramach kolejnych kadencji przewodnictwa izby przedstawicielowi rządzącej koalicji. Jeszcze na początku, we wczesnych latach 90 tych, marszałek był wyłaniany w drodze koalicyjnych negocjacji, przez co zdarzało się, że urząd ten obejmowali „mniejsi” koalicjanci (przykładem był działający w latach 1991–1993 marszałek Wiesław Chrzanowski oraz piastujący funkcję w latach 1995–1997 Józef Zych). Od 1997 r. obserwujemy już jednak wyłącznie przypadki delegowania na to stanowisko polityka związanego z największą partią tworzącą koalicję⁹. Inaczej jest w II RP, w której powierzanie funkcji marszałka reprezentantowi obozu rządzącego w ramach twardej zasady następuje dopiero po 1928 r. Wcześniej częste są sytuacje, gdy izbie przewodniczy polityk

⁹ M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997*, Warszawa 2009, s. 170.

opozycji (pokazuje to *casus* kierującego izbą w warunkach zmieniających się większości Macieja Rataja¹⁰, ale też stojącego na czele ugrupowań sprzeciwiających się rządowi sanacji Ignacego Daszyńskiego¹¹).

Obok uczestniczenia w głosowaniu na marszałka opozycja parlamentarna w międzywojniu miała też prawo wpływać na obsadę stanowisk wicemarszałków i sekretarzy. Prawną podstawą ujętą w regulaminie Sejmu z 1923 i 1930 r. był art. 9, który stanowił, że za wybranych uznaje się kandydatów legitymujących się poparciem więcej niż połowy głosów ważnych. Przepis ten stosowano w powiązaniu zwyczajem, w myśl którego przy podejmowaniu rozstrzygnięcia Sejm kierował się ustaleniami, jakich wcześniej dokonywał Konwent Seniorów, dzieląc miejsca między poszczególnymi frakcjami w oparciu o metodę d'Hondta. Ta sytuacja utrzymała się jeszcze do początkowej fazy kadencji 1930–1935¹². Narastające w państwie tendencje autorytarne i związane z nimi polityczne naciski wymusiły ostatecznie w 1931 r. rezygnację z zajmowanych stanowisk przez przedstawicieli opozycji. Od tej chwili w prezydium Sejmu zasiadali już tylko politycy mający umocowanie BBWR. Było to oczywiście żywym dowodem temperatury sporu, jaki rozgrywał się między zantagonizowanymi stronami¹³. Bardzo podobnie na tle wskazanych rozwiązań międzywojennych przedstawiają się prawne możliwości wpływania przez opozycję na wybór wicemarszałków i sekretarzy w systemie parlamentarnym III RP. W tym wypadku również rozstrzygające znaczenie ma uchwała izby (art. 5 ust. 2–3 i art. 6 ust. 2 reg. Sejmu), która jest podejmowana w następstwie wcześniejszego porozumienia sejmowych stronnictw. To ostatnie podejmuje się ramach nieformalnych ustaleń, przy założeniu, że prezydium winno swym składem odzwierciedlać reprezentację jeśli nie wszystkich, to przynajmniej

¹⁰ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 201, 205 i n.

¹¹ G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 80–82.

¹² Charakterystyczne są tu słowa marszałka K. Świtalskiego, który w 1930 r. mówił: „Klub B.B.W.R. oświadczył mi, że nie chcąc w układaniu życia wewnętrznego Sejmu wyzyskiwać swej przewagi, wynikającej z posiadania absolutnej większości, i nie chcąc również korzystać z klucza, jaki dałoby mu zastosowanie zasady systemu d'Hondta, klucza, wyrażającego się cyfrach 4 wicemarszałków dla klubu B.B.W.R., a 7 sekretarzy na 9, pretenduje tylko do stanowisk 3 wicemarszałków i 5 sekretarzy i do tego przystosuje B.B.W.R. swoją technikę głosowania”; Sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 grudnia 1930 r., s. II/4.

¹³ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. 2, Warszawa 1989, s. 169.

największych klubów funkcjonujących w parlamencie¹⁴. Jego praktykowanie w realiach III oznacza, że poza prezydium znajdują się zwykle koła poselskie, ale też frakcje powstałe w trakcie kadencji (tendencja do ograniczania reprezentacji opozycji w prezydium pojawiła się w kadencji 1997–2001¹⁵ oraz kadencji zapoczątkowanej w 2019 r.).

Ważnym instrumentem w rękach praw opozycji funkcjonującej w omawianym okresie II RP było wreszcie prawo do współkształtowania składu komisji sejmowych, którego prawną podstawę w regulaminach z 1923 i 1930 r. stanowił art. 71. Przepis ten głosił, że członków komisji stałych przedstawiają marszałkowi kluby według klucza odpowiadającego ich sile liczbowej. Ta ogólnie ujęta regulacja, będąc normatywnym przejawem rysujących się coraz śmieiej tendencji do traktowania ugrupowań politycznych jako elementu wewnętrznego mechanizmu funkcjonowania izby, przewidywała bardzo wyraźnie udział stronnictw opozycyjnych w przyjętej procedurze nominacyjnej. Według jej logiki kluby, desygnując członków komisji sejmowych, miały kierować się zasadą proporcjonalności i w ten sposób rozdzielać mandaty. Co jednak ciekawe, nie oznaczało to gwarancji wydelegowania swojego przedstawiciela przez każdą frakcję. Zgodnie bowiem z dalszą częścią art. 71 regulaminu izby kluby liczące mniej niż 11 członków, tudzież posłowie nienależący do żadnego klubu, mieli prawo przyłączyć się do jednego z klubów spełniających regulaminowe wymogi i w ten sposób uzyskać przydział w komisji. Takie rozwiązanie, ukształtowane w drodze praktyki w Sejmie Ustawodawczym¹⁶ (unormowane ostatecznie w regulaminie tego organu z 1919 r. – art. 49¹⁷), ograniczało z na-

¹⁴ J. Juchniewicz, *Zasady reprezentacji politycznej w organach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Institutionalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów europejskich*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2014, s. 91; P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 53; S. Kubas, *Organy kierownicze Sejmu w świetle Konstytucji RP oraz nowelizacji regulaminu Sejmu w latach 1997–2000*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 30.

¹⁵ S. Bożyk, *Rzeczpospolita Polska*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 39.

¹⁶ J. Pietrzak, *Sejm RP. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2000, s. 82.

¹⁷ Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałami Sejmu: z 24 marca 1920 r. do art. 43, z 21 stycznia 1921 r. do art. 56, 57 i 67 oraz z 1 marca 1921 r. do art. 65, Warszawa 19 września 1921 r.

tury rzeczy uprawnienia najmniejszych frakcji. Było to jednak – jak podkreślano w doktrynie – wyrazem dążenia do zapobiegania w warunkach wielopartyjności nadmiernej fragmentaryzacji składów komisji¹⁸. Tak pomyślanej zasady parytetu, oznaczającej podział miejsc w komisjach według arytmetycznej wielkości ugrupowań, próżno natomiast szukać na gruncie postanowień regulaminowych w III RP. Przyjęty w tym zakresie przepis art. 20 ust. 1 jest tego elementu pozbawiony, a jego treść ogranicza się wyłącznie do krótkiej formułki, w myśl której skład osobowy komisji wybierany jest w drodze uchwały przez Sejm na wniosek prezydium po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Brak regulacji prawnej kompensuje na szczęście zakorzeniony w praktyce funkcjonowania izby parlamentarny zwyczaj. Zgodnie z nim rozdysponowanie członkowskich mandatów w komisjach winno być dokonane z poszanowaniem pluralistycznej natury Sejmu, tj. z uwzględnieniem siły każdej z frakcji (w praktyce otwiera to możliwość przyznawania klubom i kołom określonych limitów, a ich kierownictwu daje prawo zgłaszania własnych kandydatur¹⁹). Na to nakładają się jeszcze dodatkowe regulacje regulaminowe służące zagwarantowaniu ugrupowaniom opozycyjnym zasiadanie w składzie komisji sejmowych. W obecnym stanie prawnym rzecz dotyczy komisji śledczej, komisji ds. UE oraz komisji nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie konstytucji²⁰.

IV. Opozycja parlamentarna a marszałek Sejmu

Tym, co w sposób szczególnie widoczny łączy oba omawiane okresy, jest bardzo wyraźna skłonność prawodawcy do nadawania marszałkowi sejmu silnej pozycji w łonie izby. Analiza rozwiązań prawnych dotyczących tej materii nie

¹⁸ Reguła ta pojawiła się w regulaminie jako efekt utrwalonej praktyki, której początki sięgają okresu funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego. Wyrosła ona na tle dążeń do zapobiegania w warunkach rozbicia sceny parlamentarnej na wiele ugrupowań zbytnej dyferencjacji. Zob. Z. Wasik, *Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami Konstytucji Marcowej*, Toruń 1981, s. 95.

¹⁹ G. Pastuszko, *Wpływ opozycji...*, s. 79.

²⁰ G. Pastuszko, *Organy oraz instytucje pomocnicze w Sejmie i Senacie*, [w:] G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, H. Zięba-Zalucka, *Polskie prawo parlamentarne- zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 135.

pozostawia wątpliwości, że zarówno pod rządami regulaminów międzywojennych, jak i współczesnych marszałkowie dysponowali rozległymi uprawnieniami i mieli szerokie możliwości wpływania na przebieg prac parlamentarnych. Rzutowało to na sposób funkcjonowania sejmu, ale też na prawną sytuację opozycji. W zależności bowiem od tego, czy urząd marszałka zajmował polityk wywodzący się z jej kręgów, czy z kręgów obozu rządzącego, jej położenie ulegało zmianie. Z całą pewnością szczególnie niekorzystny był dla ugrupowań opozycyjnych scenariusz, gdy przewodniczącym zostawał nominat władzy. W rodzimym systemie parlamentarnym, wtedy i dziś pozbawionej trwale zakorzenionych wyższych standardów parlamentarnej obyczajowości, oznaczało to często brak obiektywizmu i bezstronności w procesie sprawowania tego urzędu i związaną z tym dyskryminację politycznej konkurencji.

Obszarem, w którym regulaminy sejmu – te z przeszłości i te dzisiejsze – faworyzują wyraźnie marszałka izby, jest ustalanie porządku obrad. Zawarty w regulaminie Sejmu z 1923 i 1930 r. przewidywał wprost, że porządek dzienny każdego posiedzenia ustalał marszałek (decyzja ta wymagała jeszcze formalnego zatwierdzenia przez sejm, czego jednak nie przestrzegano²¹; od 1930 r. utrwaliła się dodatkowo praktyka, że marszałek winien uzgadniać swoje decyzje z urzędującym premierem²²) (art. 34), zachowując przy tym m.in. prawo do wprowadzenia pod obrady izby spraw nieobjęte porządkiem dziennym, jak też dokonania modyfikacji kolejności punktów porządku dziennego (choć w obu tych przypadkach dopuszczalny był prawnie skuteczny sprzeciw posłów – art. 35). Szerokie uprawnienia w dziedzinie ustalania porządku obrad Sejmu są również udziałem marszałka na gruncie regulaminów istniejących współcześnie. Daje to podstawy do niemal zupełnego monopolu decyzyjnego marszałka w tym zakresie (art. 173). Opozycji pozostają jedynie miękkie instrumenty oddziaływania na toczący się tu proces decyzyjny (chodzi o tzw. wnioski uzupełniające), z założenia pozbawione możliwości wiążącego wpływania na marszałkowskie rozstrzygnięcia.

Jeszcze innym obszarem, w ramach którego marszałek w obu przypadkach posiada znaczące uprawnienia, jest – co oczywiste zresztą – przewodniczenie obradom sejmu i prowadzenie debat. W tym zakresie wskazać można

²¹ L. Zieleniewski, *Regulaminy Sejmu i Senatu*, „Nowe Państwo” 1936, nr 2, s. 40.

²² M. Eckert, *op.cit.*, s. 120.

szereg ustrojowo doniosłych uprawnień, które pozwalają skutecznie kierować izbą, ale też dają możliwość podejmowania decyzji dalece arbitralnych decyzji, stwarzające ryzyko dyskryminowania posłów opozycyjnych.

Regulaminy międzywojenne wyposażały marszałka w bardzo silne uprawnienia kierownicze we wskazanej materii. Świadczył o tym art. 38, według którego marszałek udzielał głosu posłom zapisanym kolejno (posłowie zapisywali się na listę mówców i składali oświadczenie, czy chcą przemawiać za czy przeciw wnioskowi głównemu – art. 37), mając przy tym na względzie ład w dyskusji i zasady słuszności (art. 38). Dowodem był też przepis art. 40 mówiący o tym, iż w dyskusji nad poprawką marszałek jest władny odmówić posłowi prawa przemawiania po raz drugi. Jeszcze inny dowód to art. 41 przewidujący, że jeśli liczba mówców przekroczyła 11, marszałek mógł – o ile sprzeciwu nie wyraziła izba – po 11 przemowie zarządzić wybór mówców generalnych „za” i „przeciw”. W razie braku możliwości wyłonienia takich osób, decyzję o ich wyznaczeniu podejmował sam. Dobrą ilustrację stanowił art. 42 stwierdzający prawo marszałka do ograniczania przemówień poselskich, trwających dłużej niż godzinę, do oznaczonego przez siebie czasu, a po jego upływie odebrania głosu mówcy. Wymowny był też wprowadzony w 1930 r. w ramach „kneblowania opozycji” przepis zezwalający marszałkowi na skreślanie fragmentów wypowiedzi poselskich ze stenogramu izby²³. Wreszcie na silną pozycję marszałka wskazywały unormowania dotyczące stosowania kar dyscyplinarnych względem posłów (art. 59 – art. 67). W konfrontacji z tymi uregulowaniami dzisiejsze uprawnienia marszałka wypadają korzystniej dla opozycji. Wynika to chociażby z faktu pozbawienia marszałka swobody w ustalaniu kolejności przemówień (o kolejności tej decydują zapisy na listę mówców – art. 179 ust. 2 reg. Sejmu), z odebrania mu prawa do ograniczania czasu wystąpień uczestniczących w debacie (art. 180 ust. 2 reg. Sejmu), czy wreszcie z możliwości przeprowadzania dyskusji w trybie wystąpień klubowych (art. 180 ust. 1 i 3 reg. Sejmu). Szerokie władztwo zachowuje natomiast marszałek w zakresie stosowania środków dyscyplinarnych wobec po-

²³ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 318. Ciekawostką jest, że regulacja ta zachowała się w ramach kolejnych regulaminów na przestrzeni XX w., aż do czasów III RP. Bez wątplenia zatem należy tu mówić o śladzie cenzury, jaki w rodzimym prawodawstwie pozostawiły za sobą skierowane niegdyś przeciw parlamentarnej opozycji działania sanacji.

słów, który naruszają zasady prowadzonej debaty. Jako przewodniczący obrad odgrywa tutaj kluczową rolę (art. 175 ust. 3–5).

V. Płaszczyzny rywalizacji i współpracy opozycji sejmowej z obozem rządzącym

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech Sejmu, obserwowaną już w okresie międzywojennym, jest jego konfrontacyjny styl pracy. W polskich realiach trwałą praktyką stało się, że ugrupowania opozycyjne w relacjach z rządem szukają przede wszystkim tego co dzieli, a nie łączy. Taki *modus operandi* opozycji nadaje rodzimemu parlamentaryzmowi wyraźną specyfikę i pozwala przyjąć tezę o istnieniu w II i III RP konfrontacyjnego jej modelu działania²⁴. Zachęca też do roztoczenia refleksji nad instrumentami prawnymi będącymi wyrazem instytucjonalizacji zjawiska parlamentarnego sporu, jak też służącymi budowaniu porozumienia i współpracy. Niewątpliwie taka perspektywa poznawcza lepiej pozwala zrozumieć mechanizm funkcjonowania opozycji w obu omawianych okresach, przy jednoczesnym dostrzeżeniu rysujących się na tym tle niezmiennych wzorców zachowań.

W kontekście aktywności partii opozycyjnych nastawionej na konfrontację na pierwszy plan wysuwa się kwestia wykorzystywania przez opozycję parlamentarną instytucji wotum nieufności. Jakby nie patrzeć, jest to instrument mający elementarne znaczenie w systemie ustrojowym opartym na idei rządów parlamentarnych, a przy tym – co dla ugrupowań opozycyjnych stanowi szczególnie atut – pozwalający na podejmowanie bezpośrednio politycznej konfrontacji z gabinetem. Dzięki niemu w najgorszym przypadku opozycja może zmanifestować swoją dezaprobatę dla polityki rządzących, a w najlepszym nawet przejąć władzę.

Ustrojowa koncepcja instytucji wotum nieufności różniła się w II i III RP w sposób fundamentalny, choć w obu przypadkach odwoływała się do podstawowych zasad systemu parlamentarnego. W II RP prawną podstawę działań

²⁴ Na temat konfrontacyjnego i kompromisowego modelu funkcjonowania opozycji parlamentarnej zob. A. Juchniewicz, *Status i rola opozycji parlamentarnej niemieckiego Bundestagu – zagadnienia wybrane*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 222–223 wraz z przywołaną tam literaturą.

ugrupowań opozycyjnych zmierzających do wyrażenia nieufności tworzył art. 58 ust. 2 Konstytucji marcowej, który – czerpiąc z francuskiej tradycji parlamentarnej – przewidywał dwie formy odpowiedzialności rządu: solidarną i indywidualną i jednocześnie łączył skuteczność uchwały sejmowej w tej sprawie z zachowaniem zwykłej większości głosów. W III RP przyjęte regulacje, również pozwalające pociągać gabinet *in corpore* i jego członków z osobna, poszły w natomiast w kierunku wyraźnych utrudnień w korzystaniu z wotum nieufności. Wyraziła to się to zwłaszcza konstruktywna postać wniosku składanego przeciw całemu rządowi (art. 158 Konstytucji). Odrębną kwestią jest funkcjonowanie mechanizmu odpowiedzialności parlamentarnej rządu w politycznej rzeczywistości obu okresów. Warto o tym wspomnieć, gdyż każdy z nich odznaczał pod tym względem swoją specyfiką. I tak, w okresie międzywojennym, w latach 1921–26 opozycja praktycznie nie korzystała z obowiązujących tu przepisów (rządy upadały pod wpływem presji politycznej)²⁵. Sytuacja zmieniła się w latach 1926–30, w związku z zaostrzoną walką polityczną większości opozycji z obozem sanacji. Od 1930 r., po zdominowaniu parlamentu przez zwolenników „piłsudczyków”, odpowiedzialność parlamentarna rządu przestała istnieć²⁶. Gdy idzie o III RP, zauważalne jest przede wszystkim wyraźne osłabienie znaczenia instytucji odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem i jednocześnie rzucające się w oczy zróżnicowanie zainteresowania opozycji wykorzystywaniem wniosków o wotum nieufności kierowanych przeciw gabinetowi i jego poszczególnym członkom. O ile te pierwsze bowiem stają się jednym z najmniej popularnych narzędzi służących rywalizacji opozycji parlamentarnej z rządem, o tyle te drugie wchodzą do stałego repertuaru działań uczestników politycznej gry²⁷. Jedne i drugie służą jednak wyłącznie

²⁵ Szerzej na temat wykorzystywania instytucji wotum nieufności w latach 1921–1930 zob: M. Pietrzak, *Parlament w systemie organów państwowych*, [w:] *Sejmu Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Zakrzewski, Warszawa 1990, s. 82; J. Stembrowicz, *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i społeczeństwo” 1976, t. XX, s. 46; A. Krzyżanowski, *Rządy marszałka Piłsudzkiego*, Kraków 1927, s. 20; E. Dubanowicz, *Z zagadnień konstytucyjnych. Ograniczenia w sposobie wykonywania przez parlament prawa odpowiedzialności ministrów*, Lwów-Warszawa 1928, s. 8; T. Nałęcz, *Rządy Sejmu 1921–1926*, Warszawa 1991, s. 30–32; T. Smoliński, op.cit., s. 44–45.

²⁶ T. Smoliński, op.cit., s. 98, 134–138.

²⁷ M. Woźnicki, *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018, s. 306; J. Juchniewicz, *Prawounustrojowy status ministra – członka*

jako instrument służący wywoływaniu parlamentarnych debat, pozbawiony realnej skuteczności. Znamienne jest, że przy ich wykorzystaniu nie odwołano nigdy żadnego rządu lub ministra.

Analizując instrumenty prawne pozwalające opozycji na podejmowanie rywalizacji z rządem, nie można pominąć również instytucji interpelacji. W obu systemach – międzywojennym i dzisiejszym – interpelacja odgrywa istotną rolę w dziedzinie parlamentarnej kontroli rządu, stanowiąc zarazem jeden z ważniejszych czynników kształtujących relacje między partiami opozycyjnymi a gabinetem.

Funkcjonująca w międzywojennym porządku ustrojowym interpelacja była konstrukcją normatywną podporządkowaną od samego początku interesom mniejszości parlamentarnej²⁸. Wynikało to wyraźnie z postanowień Konstytucji marcowej (art. 33) oraz regulaminów z 1923 i 1930 r. (art. 25 i art. 26), które prawo do wnoszenia tego środka prawnego powierzyły grupom poselskim (najpierw była to grupa co najmniej 15, a później, po zmianach wprowadzonych w 1930 r., 30 członków izby; ciekawe, że w regulaminie z 1935 r. przekształcono interpelacje w uprawnienia indywidualne deputowanych) i jednocześnie nałożyły na rząd obowiązek udzielenia odpowiedzi w terminie 6 tygodni (w wypadku uchybienia terminowi lub niezadowolającej odpowiedzi interpelant mógł żądać umieszczenia interpelacji w porządku obrad). Również pod rządami Konstytucji z 1997 r. interpelacja ukształtowana została jako instrument znajdujący się w rękach opozycji parlamentarnej, choć w przeciwieństwie do omówionej wyżej międzywojennej odpowiedniczki nie miała ona charakteru prawa kolektywnego posłów (*notabene* pojawiła się ona obok dwóch innych procedur interpelacyjnych – zapytania poselskiego i pytań w sprawach bieżących). Zgodnie z utrwaloną już tradycją, sięgającą swymi korzeniami jeszcze 1935 r., a nade wszystko zdeterminowaną spuścizną PRL²⁹, inicjatywa złożenia interpelacji powierzona została indywidualnym deputowanym. Dla frakcji anty rządowych, zwłaszcza tych zdolnych do utworzenia zaledwie koła poselskiego, było to niewątpliwie duże ułatwienie. Podkreślenia wymaga natomiast, że obecna konstrukcja interpelacji nie przewiduje możliwości umieszcze-

Rady Ministrów, Toruń 2019, s. 220.

²⁸ W. Komarnicki, op.cit., s. 501–502.

²⁹ Z. Szelięga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Warszawa 1998, s. 214.

nia jej w porządku dziennym. Z założenia nie ma więc podstawy prawnej do przeprowadzania dyskusji nad interpelacją³⁰. Oczywiście przepisów obowiązujących w jednej i drugiej epoce nie sposób prezentować bez kontekstu realiów politycznych. Z całą pewnością dopiero dzięki ukazaniu tej perspektywy można w pełni dostrzec ich rzeczywiste znaczenie dla partii opozycyjnych. W międzywojniu, właściwie od zarania odrodzonego państwa, interpelacja cieszyła się reputacją jednego z ważniejszych narzędzi służących zmaganiom opozycji z rządem. Świadczyła o tym popularność tego środka prawnego i jego szerokie wykorzystywanie przez posłów. Inna sprawa, że równolegle rysowały się tendencje mające na celu deprecjonowanie interpelacji, wyrażające się w praktyce przeważnie nieterminowych odpowiedzi rządu, jak też w rzadkim nawyku podejmowania regulaminowego trybu dyskusji³¹. Zjawiska te, widoczne już na gruncie postanowień regulaminu z 1923 r., kładły się cieniem na interesach opozycji. Po zamachu majowym, w sytuacji zaostrzenia konfliktu między głównymi aktorami politycznymi parlamentarnej areny, przybrały one jedynie na sile. Już na jesieni 1926 r. rząd, wbrew obowiązującym regulacjom konstytucyjnym i regulaminowym, postanawia uznać za niebyłe interpelacje posłów wniesione w ramach poprzedniej sesji³², co staje się następnie stałą praktyką. W 1930 r. następuje natomiast wspomniana wcześniej zmiana regulaminu, która ogranicza możliwość zgłaszania interpelacji przez zwiększenie liczby niezbędnych przy tym podpisów z dotychczasowych 15 do 30³³. Co ciekawe jednak, mimo ustanowionych restrykcji zainteresowanie składaniem interpelacji nie słabnie. Nadal wpływają one na ręce marszałka licznie, a jedyne co się zmienia, to charakter poruszanych w nim spraw. Zwłaszcza po 1930 r. interpelacje przestają być bowiem skargami w sprawach jednostkowych, stają się natomiast coraz wyraźniej interwencjami czy wręcz protestami posłów przeciwko przejawom naruszania przez sanację przepisów obowiązującego prawa³⁴. Podobnie jak w przypadku międzywojnia, prak-

³⁰ M. Kupis, *Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarystwie*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 115.

³¹ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, Warszawa 1989, s. 102.

³² A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 174.

³³ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu...*, s. 169.

³⁴ *Ibidem*, s. 151.

tyka III RP w pełni potwierdza użyteczność interpelacji jako instrumentu działania parlamentarnej mniejszości³⁵. Jej prawna konstrukcja i cel zastosowania powodują, że to właśnie posłowie opozycyjni wykazują największe zainteresowanie sięganiem do niej, działając z reguły w ramach umocowania własnej frakcji. Wysoki poziom wykorzystania interpelacji, tak jak zresztą pozostałych procedur interpelacyjnych, utrzymuje się przez kolejne kadencje i jest żywym dowodem doniosłej roli, jaką ta instytucja odgrywa w polskim życiu państwowym. Z pewnym rozczarowaniem odnotować jednak trzeba niektóre elementy praktyki ustrojowej, przywołujące na myśl tendencje znane w międzywojniu. Krytyka nasuwa się zwłaszcza w odniesieniu do częstej praktyki udzielania odpowiedzi za pośrednictwem osób upoważnionych przez interpelowanego (np. w przypadku ministra sekretarza lub podsekretarza stanu). Jest to reguła obniżająca ustrojową rangę tego środka parlamentarnej kontroli rządu³⁶. Niewątpliwie na jej praktykowaniu opozycja sejmowa traci.

Ważnym polem konfrontacji, ale też i współpracy opozycji z obozem władzy jest toczący się w Sejmie proces ustawodawczy. Jej udział w tym procesie determinują obowiązujące uregulowania konstytucyjne i regulaminowe. Można je dostrzec w prawodawstwie zarówno Polski międzywojennej, jak i w regulacjach obowiązujących współcześnie.

Uwagi na temat udziału opozycji w postępowaniu ustawodawczym zacząć należy od tego, że w obu systemach występuje podobny schemat sejmowych prac nad projektem ustawy, obejmującym inicjatywę ustawodawczą oraz 3 czytania. W obu też ugrupowania opozycyjne mogą aktywnie, choć w różnym zakresie, uczestniczyć na każdym kolejnym etapie. Charakterystyczne jest tutaj przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej na gruncie Konstytucji z 1921 i 1997 r. posłom (art. 10 i – stosownie – art. 118), a ściśle biorąc – grupie minimum 15 posłów oraz komisji sejmowej (w międzywojniu od 1935 r. inicjatywa pochodzącej od Sejmu zyskuje charakter uprawnienia indywidualnego, nie na długo zresztą, gdyż w 1938 r. przywrócona zostaje inicjatywa minimum 15 posłów). Gdy idzie o praktykę czasów międzywojennych, znamienne jest, że z interpelacji korzystają zarówno formacje opozycyjne, jak i rządowe,

³⁵ M. Kupis, *op.cit.*, s. 115.

³⁶ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 382–383.

czasem nawet w ramach współpracy. Sytuacja ulega zmianie po 1926 r., kiedy pojawiają się nowe zjawiska takie jak wzrost konkurencyjnych inicjatyw rządowych, czy też zapoczątkowana w Sejmie III kadencji praktyka polegająca na tym, że kluby opozycyjne wnoszą do łaski marszałkowskiej projekty, które są uprzednio odrzuconymi przez większość rządową ich własnymi poprawkami. Inicjatywa ustawodawcza jest więc traktowana przez posłów opozycyjnych jako polityczna demonstracja obrócona przeciw rządzącym. Ostatecznie jednak i ten środek walki zamiera. Na przełomie 1933 i 1934 r. frakcje opozycyjne porzucają wysiłki na tym polu, co jest efektem złamania ich oporu przez obóz sanacji³⁷.

Częściowo zbliżone tendencje obserwujemy w praktyce wykorzystywania inicjatywy ustawodawczej posłów pod rządami Konstytucji z 1997 r.³⁸. Podobnie jak w międzywojniu, realizacja tego prawa przyjmuje zazwyczaj postać działania jednego klubu opozycyjnego, sporadycznie zdarza się zaś, że angażuje się w to większa liczba frakcji. Jeśli opozycja przedstawia swoje projekty ustaw, to z założenia czyni to celem przeprowadzenia politycznej manifestacji, zmierzającej w kierunku ukazania poparcia dla określonych rozwiązań legislacyjnych i sprowokowania nad nimi parlamentarnej dyskusji. Tylko w niektórych sytuacjach przyświeca jej intencja wywołania w określonym zakresie inicjatywy rządowej³⁹. Inicjatywom posłów opozycyjnych towarzyszą często inicjatywy posłów pro rządowych, zainteresowanych ukazywaniem przed opinią publiczną swej aktywności powyborczej⁴⁰. Nie odnotowuje się jednak działań wspólnych, będących wyrazem politycznej współpracy opozycji i koalicji⁴¹.

Określone możliwości oddziaływania ma również opozycja w obu analizowanych okresach na etapie pierwszego czytania projektu ustawy. Ich

³⁷ Ibidem, s. 101.

³⁸ Faktem jest jednak, że na przestrzeni kolejnych kadencji da się odnotować nieznaczny, ale sukcesywny spadek aktywności poselskiej w tej sferze; zob. P. Kędziora, *Inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim*, Lublin 2019, s. 52.

³⁹ S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 228–229.

⁴⁰ S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 124.

⁴¹ Zob. G. Pastuszko, *Wpływ opozycji parlamentarnej na funkcjonowanie naczelných organów władzy państwowej*, Toruń 2018, s. 88.

źródłem są oczywiście obowiązujące przepisy oraz ugruntowane w praktyce zwyczaje. Rozwiązania międzywojenne ograniczały pierwsze czytanie do omówienia ogólnych zasad procedowanego projektu, jego zaś finalizację łączyły z podjęciem uchwały albo o odrzuceniu projektu, albo o przesłaniu projektu do komisji. Wprowadzały przy tym istotne ograniczenie dla ugrupowań opozycyjnych, gdyż zakazywały zgłaszania poprawek (art. 15). Nieco inne zasady obowiązują na gruncie dzisiejszych rozwiązań regulaminowych. Według nich pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji⁴², przy czym to, gdzie skierowany zostanie projekt, zależy co do zasady od charakteru reglamentowanej przezeń materii (na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się pierwsze czytanie w odniesieniu do projektów wybranych projektów ustaw – art. 37 ust. 2). Debata w tej fazie dotyczy ogólnych zasad projektu oraz pytań posłów i odpowiedzi wnioskodawcy (art. 39 ust. 1). W przypadku toczących się w ramach komisji prawodawcza dopuszcza zgłaszanie pisemnych uwag oraz „propozycji poprawek” przez pojedynczych posłów⁴³ (art. 38). Odmiennościami w uregulowaniu tego stadium prac ustawodawczych towarzyszą również wyraźne odmienności w sferze funkcjonowania praktyki ustrojowej. Tym co najbardziej zwraca uwagę jest fakt, że wbrew rygorystycznemu brzmieniu ustanowionych wówczas uregulowań nie było tak, że projekty zgłaszane przez opozycję upadały już w tym stadium prac parlamentarnych. W tym zakresie przyjął się polityczny konwenans polegający na automatycznym odsyłaniu przez marszałka, w braku sprzeciwu któregoś z posłów, projektu do komisji. Jeśli pojawiały się tutaj spory, to z reguły dotyczyły prawidłowości samej decyzji przewodniczącego izby⁴⁴. Zgoła inaczej sytuacja przedstawia się natomiast – i jest to rzecz bardzo charakterystyczna – w III RP, gdzie standardy traktowania opozycji parlamentarnej przez większość stoją na niższym poziomie (niższym nawet niż w czasach sanacji).

⁴² Co ciekawe, jeszcze na początku lat 90 tych regulamin zakładał obligatoryjne rozpatrzenie projektu przez komisję; zob. krytykę tego rozwiązania: M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2003, s. 40.

⁴³ W doktrynie zauważa się, że owe „propozycje poprawek” są w istocie poprawkami; zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 89; S. Patyra, *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 86–87.

⁴⁴ P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 117.

W tym przypadku – inaczej niż w dwudziestoleciu międzywojennym – charakterystyczne jest to, że sejm, działając *in pleno* i dokonując uprzednio merytorycznej analizy⁴⁵, dość często decyduje się na odrzucanie opozycyjnych projektów w pierwszym czytaniu⁴⁶. To samo dotyczy komisji, które często, dążąc do dyskretnego wyrażenia swojej dezaprobaty, przy cichym przyzwoleniu wszystkich bądź większości zainteresowanych, wstrzymują się od sporządzenia i przedstawienia sprawozdania o projekcie ustawy. W ten sposób dokonuje się zahamowanie prac ustawodawczych nad niechcianym projektem, zwane w parlamentarnym żargonie „topieniem ustawy”⁴⁷.

Idąc dalej – wpływ na przebieg postępowania ustawodawczego wywierają przez partie opozycyjne w obu analizowanych okresach dotyczy drugiego czytania projektu ustawy. W przypadku okresu międzywojennego wpływ ten determinowały postanowienia regulaminów z 1923 i 1930 r., które wprowadziły zasadę, że drugie czytanie polega na omówieniu i przegłosowaniu poszczególnych artykułów ustawy. Wyjątkiem w ich świetle była jedynie dyskusja poświęcona art. 1 procedowanej regulacji, gdzie dopuszczano – o czym decydował marszałek – dyskusję nad zasadami projektu (art. 16). W ramach kolejnych czynności drugie czytanie składało się z wystąpienia sprawozdawcy komisyjnego, ewentualnie sprawozdawcy mniejszości, a na końcu jeszcze z reguły członka gabinetu⁴⁸. Co istotne, w tym stadium prawodawca zezwalał na zgłaszanie poprawek przez posłów. Nie było więc przeszkód, aby członkowie izby mogli wnosić swoje propozycje rozwiązań. Podobne cele leżą u podstaw drugiego czytania w czasach współczesnych, tutaj także bowiem mamy do czynienia z etapem poświęconym głównie szczegółowym i konkretnym rozwiązaniom legislacyjnym. W swym przebiegu drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie (ewentualnie sprawozdania poprawionego), przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków (art. 44 ust. 1 i 2). Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania przysługuje wnioskodawcy, Komi-

⁴⁵ M. Stębelki, *O możliwości odrzucania projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2009, nr 1, s. 74.

⁴⁶ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 128–129.

⁴⁷ Wspominają o tym: M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec-Katowice-Częstochowa 2015, s. 87.

⁴⁸ P. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 148.

sji do Spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła oraz Radzie Ministrów. Te same podmioty mogą też złożyć wniosek o odrzucenie projektu ustawy na tym etapie (art. 45 ust. 1 i 2). Co do praktyki warto zauważyć, że w przypadku czasów międzywojennych również w tej fazie postępowania rządząca większość (o ile takowa istniała) nie wykorzystywała prawa odrzucenia ustawy celem eliminowania opozycyjnych projektów. Decyzje tego rodzaju były rzadkością i dotyczyły kilku jednostkowych przypadków. Sytuacja uległa zmianie na niekorzyść dopiero po 1930 r.⁴⁹. Jeśli zaś idzie o czasy współczesne, warto niewątpliwie podkreślić, że na tym etapie, z uwagi na wcześniejsze odrzucenie, zazwyczaj nie ma już projektów przedstawionych przez opozycję. Tutaj opozycja stara się być aktywna poprzez udział w debatach i wnoszenie poprawek do projektów obozu rządzącego. Zdarza się też, że podejmuje działania obstrukcyjne⁵⁰.

Pewne możliwości wpływu opozycji parlamentarnej na przebieg procesu legislacyjnego pojawiają się wreszcie w stadium trzeciego czytania. Regulujący tę materię w dobie międzywojennej regulamin z 1923 r., w swojej pierwotnej wersji, wprowadzał bardzo liberalne rozwiązania proceduralne, dając frakcjom opozycyjnym możliwość prowadzenia długich dyskusji i zgłaszaniu licznych poprawek (art. 17) (zarówno nowych, jak i poddanych pod obrady sejmu w drugim czytaniu)⁵¹. Ten stan rzeczy uległ jednak zmianie w 1929 r., kiedy omawianej tu fazie prac ustawodawczych nadano inny format, kierując się jaskrawą intencją ograniczenia praw opozycji. W przyjętej regulacji trzecie czytanie nie obejmowało już omówienia ogólnych zasad i szczegółów ustawy oraz wnoszenia poselskich poprawek, ale polegało na „krótkim omówieniu wniesionych poprawek”. Przepis ten posłużył jako skuteczny sposób na stosowaną przez kluby opozycyjne praktykę przeciągania w czasie, często celowym, biegnących prac ustawodawczych. Swoją drogą, modyfikacji poddano też unormowanie, które dawało opozycji możliwość przełożenia ostatecznego głosowania nad rządowym projektem ustawy do następnego posiedzenia. W wersji z 1923 r. wiążące żądanie w tej sprawie mogło złożyć 30, zaś po no-

⁴⁹ Ibidem, s. 163; M. Pietrzak, *Parlamenty w systemie...*, s. 95.

⁵⁰ *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008, s. 90–91.

⁵¹ P. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 183.

welizacji już 50 posłów. W regulaminie z 1930 r. wymóg ten jeszcze bardziej zaostrzono, podnosząc dolny pułap do 75 posłów (art. 17 *in fine*). Nieco inaczej kwestię trzeciego czytania normują przepisy obowiązujące w III RP. Zgodnie z nimi na stadium to składają się przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania, jak również będące ostatnią szansą odrzucenia projektu, bądź też przyjęcia go z poprawkami głosowanie (art. 49). Na omawianym etapie jest jeszcze możliwość zadawania przez posłów opozycji pytań przed głosowaniem. O tym jednak, czy będzie to dopuszczalne decyduje marszałek. Jeśli tak, prawo to przysługuje jednemu posłowi z każdego klubu i koła (art. 182 ust. 2), ale też posłom niezrzeszonym (art. 182 ust. 1)⁵².

VI. Podsumowanie

Powyższe rozważania pokazują dość klarownie, że funkcjonowanie ugrupowań opozycyjnych w okresie obowiązywania dwóch Konstytucji: z 1921 i 1997 r. ujawnia wiele podobieństw. O takim stanie rzeczy decydują zarówno przepisy obowiązującego prawa, jak i praktyka parlamentarna. Niestety tylko częściowo można tutaj mówić o kontynuowaniu dobrych tradycji ustrojowych. W wielu przypadkach „odziedziczone” rozwiązania i zjawiska mają zdecydowanie negatywny charakter, co musi skłaniać do negatywnych ocen. Jest faktem, że w dzisiejszej Polsce nadal nie zdołano wypracować nowoczesnego systemu ochrony praw opozycji parlamentarnej, odpowiadającego najnowszym w tej sferze trendom i standardom. Istniejący ustrój parlamentarny pozostaje w wielu elementach anachroniczny i w niemałej mierze wpływ na to mają „naleciałości” czasów międzywojnia. To, czy utrzymujący się stan rzeczy ulegnie zmianie, zależy od zdolności do podjęcia reformatorskiego wysiłku przez politycznych decydentów. Trzeba żywić nadzieję, że kiedyś zdołają się oni na ten odważny, ale potrzebny krok.

⁵² P. Chybalski, *Dopuszczalność zadawania pytań przed głosowaniem przez posłów niezrzeszonych w kontekście art. 182 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2009, nr 1, s. 96.

Literatura

- Ajnenkiel A., *Historia Sejmu Polskiego*, t. 2, Warszawa 1989.
- Ajnenkiel A., *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975.
- Borski M., Głajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec-Katowice-Częstochowa 2015.
- Bożyk B., *Rzeczpospolita Polska*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000.
- Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
- Bożyk S., *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006.
- Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997*, Warszawa 2009.
- Chybalski P., *Dopuszczalność zadawania pytań przed głosowaniem przez posłów niezrzeszonych w kontekście art. 182 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2009, nr 1.
- Complak K., *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy” 1995, nr 2.
- Czarny P., Naleziński B., *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Dubanowicz E., *Z zagadnień konstytucyjnych. Ograniczenia w sposobie wykonywania przez parlament prawa odpowiedzialności ministrów*, Lwów-Warszawa 1928.
- Eckert M., *Historia polityczna Polski lat 1918–39*, Warszawa 1985.
- Garlicki L., *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przeгляд Sejmowy” 1994, nr 4.
- Gwiżdż A., *Burżuazyjno obszarnicza Konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1965.
- Jarosz Z., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Juchniewicz A., *Status i rola opozycji parlamentarnej niemieckiego Bundestagu – zagadnienia wybrane*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Juchniewicz J., *Prawnoustrojowy status ministra – członka Rady Ministrów*, Toruń 2019.
- Juchniewicz J., *Zasady reprezentacji politycznej w organach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Instytucjonalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów europejskich*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2014.
- Kędziora P., *Inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim*, Lublin 2019.
- Koksanowicz G., *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 2.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008 (reprint z 1922).
- Krzyżanowski A., *Rządy marszałka Piłsudskiego*, Kraków 1927.
- Kubas S., *Organy kierownicze Sejmu w świetle Konstytucji RP oraz nowelizacji regulaminu Sejmu w latach 1997–2000*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 3.

- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2003.
- Kupis M., *Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarystyce*, „Przełęcz Sejmowa” 2012, nr 1.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Nałęcz T., *Rządy Sejmu 1921–1926*, Warszawa 1991.
- Pastuszko G., *Organy oraz instytucje pomocnicze w Sejmie i Senacie*, [w:] G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, H. Zięba-Załużka, *Polskie prawo parlamentarne- zarys problematyki*, Warszawa 2020.
- Pastuszko G., *Wpływ opozycji parlamentarnej na funkcjonowanie naczelnych organów władzy państwowej*, Toruń 2018.
- Patyra S., *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Pietrzak J., *Sejm RP. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2000.
- Pietrzak M., *Parlament w systemie organów państwowych*, [w:] *Sejmu Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Zakrzewski Warszawa 1990.
- Smoliński T., *Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926–1935*, Poznań 1985.
- Stembrowicz J., *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i społeczeństwo” 1976, t. XX.
- Stębelski M., *O możliwości odrzucania projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2009, nr 1.
- Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Warszawa 1998.
- Szymanek J., *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- Tusiński P.A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939*, Radom 2008.
- Wasik Z., *Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami Konstytucji Marcowej*, Toruń 1981.
- Woźnicki M., *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018.
- Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. Sokołowski, P. Poznanski, Kraków 2008.
- Zieleniewski L., *Regulaminy Sejmu i Senatu*, „Nowe Państwo” 1936, nr 2.
- Zwierzchowski E., *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.