

Anna Hadała-Skóra¹

Pozycja ustrojowa przewodniczącego na przykładzie Izb Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki

Słowa kluczowe: parlament, przewodniczący, Stany Zjednoczone Ameryki, Izba Reprezentantów, Spiker Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych, Kongres Stanów Zjednoczonych, Senat, wiceprezydent

Keywords: parliament, president, United States of America, House of Representatives, Speaker of the United States House of Representatives, United States Congress, Senate, vice president

Streszczenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest w całości instytucji przewodniczącego na przykładzie Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki. Urząd przewodniczącego, do którego kompetencji należy prowadzenie obrad jest charakterystyczny dla ciał o strukturze kolegialnej. Ma to zastosowanie zwłaszcza do tych z nich, których skład tworzy więcej niż kilka osób. Autor artykułu skupia się na wszystkich aspektach dotyczących tego urzędu. W pierwszej części znajduje się krótka charakterystyka modeli instytucji przewodniczącego parlamentu, a także rys historyczny tej instytucji. W dalszej części autor przedstawia pozycję ustrojową przewodniczących izb amerykańskiego parlamentu.

¹ ORCID ID: 0000-0002-6432-5651, doktor, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail annahadalaskora@ur.edu.pl.

Abstract**The political position of the chairman on the example of the houses of the Congress of the United States of America**

This article is devoted entirely to the institution of the President on the example of the Congress of the United States of America. The office of the chairman, whose competence is to conduct deliberations, is characteristic of bodies with a collegial structure. This applies especially to those of them whose composition consists of more than a few persons. The author of the article focus on all aspects concerning this office. In the first part there is a brief characterization of the models of the institution of the speaker of parliament, as well as a historical outline of this institution. In the next part an author present the systemic position of the presiding officers of the chambers of the American Parliament.

✱

I.

Skutkiem wieloletniej, a w odniesieniu do niektórych państw wielowiekowej ewolucji ustroju jest ukształtowanie się dwóch modeli instytucji przewodniczącego parlamentu. Pierwszy z nich to model politycznie neutralny. Jego istotą jest brak możliwości odwołania przewodniczącego przed upływem kadencji. Drugi zaś model – politycznie zaangażowany charakteryzuje się tym, że parlament jest uprawniony do odwołania przewodniczącego w dowolnym momencie pełnienia przez niego urzędu. Z wyżej wskazanymi modelami krzyżuje się wyodrębnienie monokratycznego modelu kierowania parlamentem oraz kolegijskiego modelu kierowania parlamentem. Decyzja o wyborze jednego z nich (jeżeli nie została zdeterminowana przez uregulowania na poziomie konstytucji) stanowi jedno z najbardziej istotnych przejawów autonomii parlamentu. Zarówno w modelu monokratycznym, jak i w modelu kolegijskim występuje funkcja przewodniczącego. Jednakże różnica przejawia się w zajmowanej przez niego pozycji w strukturze danej izby parlamentu. Mianowicie w przypadku modelu monokratycznego – przewodniczący jest organem izby, natomiast w modelu kolegijskim – przewodniczący stoi na czele

organu kierowniczego izby. Adekwatnie do usytuowania przewodniczącego dysponuje on zróżnicowanym katalogiem uprawnień². W artykule zastosowano następujące metody badawcze: metodę prawną-dogmatyczną, metodę historyczną oraz metodę prawną – porównawczą.

II.

Instytucja przewodniczącego, do którego kompetencji należy prowadzenie obrad jest charakterystyczna dla ciał, które mają strukturę kolegiąlną. Ma to zastosowanie w szczególności do tych z nich, których skład tworzy więcej niż kilka osób, zaś funkcja przewodniczącego jest nierozzerwalnie połączona z każdym parlamentem³. Współcześnie, w przypadku parlamentaryzmu kontynentalnego do osoby stojącej na czele parlamentu używa się określenia „przewodniczący”, natomiast w parlamentaryzmie anglosaskim – „spiker”. Odmienne określenie, wynikające z tradycji przyjęte zostało w Polsce – jest to nazwa „marszałek”⁴.

W początkowym okresie historii parlamentaryzmu zasadniczą kwestią było uzyskanie w izbie niższej prawa do wyboru przewodniczącego izby i jednocześnie pozbawienie wpływu monarchy na obsadę tego urzędu. Inaczej sytuacja przedstawiała się w izbie wyższej parlamentu. Obrady mogły być prowadzone przez monarchę, wysokiego urzędnika państwowego lub osobę, która została powołana do pełnienia tej funkcji przez monarchę. Pochodzący z wyboru przewodniczący izby niższej parlamentu posiadał nie tylko kompetencje o charakterze wewnętrznym (takie jak na przykład przewodniczenie obradom). Jego obowiązkiem było również wymagające bardzo często sporej odwagi – reprezentowanie izby przed monarchą. Urząd przewodniczącego postrzegany był jako prestiżowy, zaś sam przewodniczący zazwyczaj cieszył się sporym uznaniem. Powyższe stwierdzenie zachowało aktualność do cza-

² K. Prokop, *Przewodniczący*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 789.

³ P. Czarny, B. Naleziński, *Marszałek Sejmu*, [w:] *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 30.

⁴ G. Pastuszko, *Organizacja wewnętrzna Sejmu i Senatu*, [w:] *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, H. Zięba-Załucka, Warszawa 2020, s. 108.

sów obecnych, jednakże zauważyć można osłabienie roli politycznej wypełnianej przez przewodniczącego⁵.

Zgodnie z art. I, sekcja 2 klauzula 5 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Izba Reprezentantów dokonuje wyboru przewodniczącego i innych organów (ze swojego grona), posiada także wyłączne prawo stawiania w stan oskarżenia przed Senatem wyższych funkcjonariuszy. Spiker Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych, jest urzędnikiem – przewodniczącym Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych. Urząd ten został ustanowiony w 1789 r. na mocy artykułu I, sekcja 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Spiker jest politycznym i parlamentarnym przywódcą Izby Reprezentantów. Jednocześnie jest jej przewodniczącym, faktycznym przywódcą partii większościowej, a także szefem administracyjnym tej instytucji. Z formalnoprawnego punktu widzenia jest jedynym, kierowniczym organem izby⁶. W przypadku, gdy spiker należy do partii innej niż reprezentowana przez prezydenta, wówczas pełni rolę nieformalnego przywódcy opozycji (w stosunku do prezydenta)⁷.

Po zebraniu się nowego Kongresu, Izba Reprezentantów dokonuje wyboru spikera w głosowaniu imiennym spośród kandydatów wybranych oddzielnie przez większościowe i mniejszościowe frakcje partyjne. Aby objąć urząd przewodniczącego, kandydat musi uzyskać większość oddanych głosów⁸. W przypadku, gdy żaden z pretendentów do tego urzędu nie otrzyma wymaganej większości głosów, wówczas głosowanie imienne jest powtarzane do momentu wyboru przewodniczącego. Interesującym jest fakt, że żaden kandydat nie jest eliminowany na podstawie otrzymania najmniejszej liczby głosów w wyborach. Wybór spikera dokonywany jest także w przypadku nieoczekiwanego wakatu na tym stanowisku będącego konsekwencją: 1) śmierci przewodniczącego Izby, 2) złożenia przez niego rezygnacji lub 3) usunięcia z urzędu w trakcie kadencji Kongresu. W takiej sytuacji nowy spiker wybierany jest przez większość Izby Reprezentantów spośród kandydatów wybra-

⁵ P. Czarny, B. Naleziński, op.cit., s. 30.

⁶ Z. Kiełmiński, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1993, s. 14 i n.

⁷ A. Kulig, *System Ustrojowy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Systemy ustrojowe Stanów Zjednoczonych i Kanady*, M. Grzybowski, A. Kulig, Kraków 2015, s. 75 i n.

⁸ Dane za stroną internetową: <https://www.everycrsreport.com/reports/97-780.html> (31.08. 2021).

nych wcześniej przez obie partie⁹. W obecnej praktyce nazwiska kandydatów umieszczane są na liście nominowanych bezpośrednio przed głosowaniem. Od 1839 r. wybory odbywają się w drodze głosowania imiennego. Każdy głosujący członek Izby Reprezentantów wypowiada na głos nazwisko kandydata, którego popiera. Członkowie Izby nie są zobowiązani do głosowania na jednego z kandydatów nominowanych przez każdą z głównych partii (ani nawet na innego kandydata formalnie zgłoszonego podczas głosowania) – mogą głosować na dowolnie wybraną osobę¹⁰. Przyjęty w Stanach Zjednoczonych system dwupartyjny determinuje fakt, że Spiker Izby Reprezentantów w zależności od wyników wyborów parlamentarnych może wywodzić się z Partii Republikańskiej lub z Partii Demokratycznej. Jak pokazuje praktyka Spikerem Izby Reprezentantów zostaje lider partii, która ma większość w izbie¹¹.

Przewodniczący Izby Reprezentantów pełnią także inne funkcje o charakterze administracyjnym i proceduralnym. Spiker zazwyczaj nie przewodniczy osobiście debatom. Obowiązek ten jest delegowany na członków Izby należących do partii większościowej. Przewodniczący nie bierze także regularnie udziału w debatach. Mimo, że Konstytucja Stanów Zjednoczonych nie określa, że przewodniczący izby pierwszej Kongresu ma być jej członkiem, to jednak zgodnie z utrwaloną praktyką takie rozwiązanie jest stosowane¹². Obecnie stanowisko Przewodniczącego Izby Reprezentantów Nancy Pelosi¹³.

Spiker przez okres sprawowania kadencji tj. dwa lata, stoi na czele Izby Reprezentantów. Do jego obowiązków należy między innymi: prowadzenie obrad, nadzorowanie organizacji pracy izby, kierowanie projektów ustaw do komisji, powoływanie członków komisji uzgodnieniowych oraz komisji specjalnych, rozstrzyganie kwestii proceduralnych, a także udzielanie głosu członkom Izby w trakcie posiedzeń. Współcześnie, Spiker Izby Reprezentantów pełni ważną funkcję państwową. Zgodnie z *Presidential Succession Act* – ustawą o sukce-

⁹ Dane za stroną internetową: <https://history.house.gov/Records-and-Research/Speakers-Resources/Speaker-Resources> (31.08.2021).

¹⁰ Dane za stroną internetową: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44243.pdf> (31.08.2021) oraz dane za stroną internetową: <https://history.house.gov/Records-and-Research/Speakers-Resources/Speaker-Resources> (31.08.2021).

¹¹ P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Przewodnik*, Kraków 2007, s. 25.

¹² Dane za stroną internetową, <https://sgp.fas.org/crs/misc/97-780.pdf> (31.08.2021).

¹³ W 2007 r. Nancy Pelosi została pierwszą w historii kobietą, która objęła urząd Spikera Izby Reprezentantów. Dane za stroną internetową: <https://www.speaker.gov/about> (31.08.2021).

sji prezydenckiej z 1947 r. zajmuje drugie miejsce w prezydenckiej linii sukcesji w Stanach Zjednoczonych (po wiceprezydencie, a przed przewodniczącym *pro tempore* Senatu)¹⁴.

Odmienne rozwiązanie zostało przyjęte w Senacie w kwestii tworzenia organów kierowniczych izb. Urząd przewodniczącego niejako „z urzędu” powierzony jest wiceprezydentowi Stanów Zjednoczonych¹⁵. Artykuł I, sekcja 3 klauzula 4 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki określa, że wiceprezydent pełni funkcję przewodniczącego Senatu, a także przewodniczy jego obradom codziennym. Jedynie w przypadku równego podziału głosów wiceprezydent dysponuje prawem głosu w Senacie. Jeżeli nie jest obecny, wówczas obradom przewodniczy przewodniczący Senatu *pro tempore*, a także inne wskazane przez niego osoby¹⁶. Obie izby amerykańskiego Kongresu samodzielnie przygotowują swoje sesje¹⁷.

Obecnie urząd wiceprezidenta Stanów Zjednoczonych Ameryki sprawuje Kamala Harris¹⁸, natomiast funkcję przewodniczącego *pro tempore* objął Patrick Leahy – należący do grona najbardziej znanych członków partii demokratycznej, reprezentant stanu Vermont¹⁹. Jedną z kompetencji Senatu jest prawo wyboru przewodniczącego *pro tempore*. Zgodnie z przyjętą praktyką funkcję tę sprawuje senator partii większościowej, który po-

¹⁴ P. Laidler, op.cit., s. 25; D. Stolicki, *System polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Systemy polityczne. Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. M. Bankowicz, B. Kossakowska-Gąstoń, Kraków 2020, s. 78; A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1977, s. 49; B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2007, s. 155; A. Kulig, op.cit., s. 75 i n.; W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2005, s. 77.

¹⁵ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 134 i n. Obecnie urząd wiceprezidenta Stanów Zjednoczonych Ameryki sprawuje Kamala Harris, dane za stroną internetową: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/Photo_Kamala_Harris.htm (31.08.2021).

¹⁶ Dane za stroną internetową: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Vice_President.htm#2 (31.08.2021), szerzej zob. F.M. Riddick, S. Frumin, *Senate Procedure, Precedents and Practices*, Washington 1992, s. 822 i n.

¹⁷ Z. Kiełmiński, op.cit., s. 14 i n.

¹⁸ Dane za stroną internetową: <https://www.whitehouse.gov/administration/vice-president-harris> (31.08.2021).

¹⁹ Dane za stroną internetową: <https://www.leahy.senate.gov/about> (31.08.2021).

siada najdłuższy staż pracy. Artykuł 1 ust. 1 regulaminu Senatu określa, że „W razie nieobecności wiceprezydenta Senat wybiera przewodniczącego *pro tempore*, który sprawuje urząd i wykonuje jego obowiązki w czasie trwania kadencji Senatu i do czasu wyboru innego przewodniczącego lub wygaśnięcia jego kadencji jako senatora”. W ustępie drugim tego przepisu czytamy, że „W razie nieobecności wiceprezydenta, do czasu wyboru przewodniczącego *pro tempore*, obowiązki przewodniczącego wykonuje pełniący obowiązki *pro tempore* lub sekretarz Senatu, a w razie jego nieobecności zastępca sekretarza”. Natomiast, zgodnie z art. 1 ust. 3 „Przewodniczący *pro tempore* ma prawo do wskazania na posiedzeniu jawnym Senatu lub w razie jego nieobecności na piśmie senatora do pełnienia obowiązków przewodniczącego”²⁰.

III.

Ojcowie konstytucji sprecyzowali w artykule I, sekcja II, Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, że Izba Reprezentantów dokonuje wyboru przewodniczącego i innych swoich urzędników. Akt ten nie określa jednak szczegółów dotyczących tej procedury takich jak: metoda wyboru czy obowiązki i uprawnienia spikera. Twórcy konstytucji z pewnością wzięli pod uwagę swoje własne doświadczenia z przewodniczącymi kolonialnych legislatur, a także przykład brytyjskiej Izby Gmin. Wyobrażali sobie, że rola Spikera Izby Reprezentantów będzie przypominała rolę sędziego parlamentarnego, który będzie jedynie orzekał w debacie. Niemniej jednak od powstania, urząd przewodniczącego Izby Reprezentantów ulegał przekształceniom. Współcześnie stanowi najpotężniejszy i najbardziej wielopłaszczyznowy urząd na Kapitolu. Wynika to z pełnionych przez spikera funkcji takich jak funkcja przewodniczącego izby czy przywódcy partii większościowej. Przewodniczący Izby Reprezentantów jest jednym z najbardziej wpływowych i najważniejszych polityków w Stanach Zjednoczonych²¹.

²⁰ Dane za stroną internetową: <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate#D944F209-C708-9754-BFAA-DE6B51E6C3B6> (31.08. 2021).

²¹ Dane za stroną internetową: <https://history.house.gov/Records-and-Research/Speakers-Resources/Speaker-Resources> (29.08.2021); Szerzej na ten temat zob. D.R. Kennon, *The*

Z uwagi na przyznane wiceprezydentowi przez ustawodawcę w art. I, sekcja 3 klauzula 4 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki prawo przewodniczenia Senatowi, wiceprezydent jest jedynym federalnym urzędnikiem będącym jednocześnie członkiem władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej. Pomimo że rola wiceprezydenta jest mniej znacząca od roli pełnionej przez spikera Izby Reprezentantów, historia pokazuje jednak, że była ona wykorzystywana, aby przegłosować konkretne ustawodawstwo. Miało to miejsce, wówczas, gdy w Senacie osiągnano „wynik remisowy”, przy czym większość tego typu przypadków odnotowano w okresie początkowym funkcjonowania amerykańskiej państwowości²².

W odróżnieniu od przewodniczącego *pro tempore* Senatu Stanów Zjednoczonych Ameryki, Speaker Izby Reprezentantów jest głównym przywódcą legislacyjnym tego organu. Pełniąc funkcję lidera partii większościowej, przewodniczący Izby Reprezentantów ogłasza program legislacyjny partii większościowej. Co ciekawe, zgodnie z przyjętą tradycją spiker nie zasiada w żadnych stałych komisjach Izby. W większości przypadków „powstrzymuje się” od debaty lub głosowania²³. Z kolei pozycja wiceprezydenta w XX w. ewoluowała w kierunku stanowiska o charakterze wykonawczym. Wiceprezydent przewodniczy Senatowi w przypadku konieczności przeprowadzenia *tie – breaking vote*, czyli głosowania referendalnego, a także przy uroczystych okazjach. Pomimo że charakter tego urzędu uległ przekształceniu, to jednak wciąż jest uzależniony od osobowości i kompetencji osoby, która piastuje to stanowisko²⁴.

Speakers of the U.S. House of Representatives: A Bibliography 1789–1984, Hempstead NY 1986.

²² P. Laidler, op.cit., s. 29. Jako przykład można wskazać sytuację zaistniałą w 1789 r. John Adams – pełniący urząd wiceprezydenta wykorzystał w praktyce prawo głosu, dzięki czemu miał wpływ na uchwalenie ustawy. Akt ten wyposażył prezydenta w prawo odwoływania departamentowych sekretarzy bez konsultacji z Kongresem.

²³ Dane za stroną internetową: <https://www.heritage.org/constitution/#!/articles/1/essays/10/speaker-of-the-house> (31.08.2021).

²⁴ Dane za stroną internetową: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Vice_President.htm#2 (31.08.2021), szerzej zob. F.M. Riddick, S. Frumin, *Senate Procedure, Precedents and Practices*, Washington 1992, s. 822 i n.

Literatura

- Czarny P., Naleziński B., *Marszałek Sejmu*, [w:] *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Dziemidok-Olszewska B., *System polityczny Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2007.
- Kennon D.R., *The Speakers of the U.S. House of Representatives: A Bibliography 1789–1984*, Hempstead NY 1986.
- Kielmiński Z., *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1993.
- Kulig A., *System Ustrojowy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Systemy ustrojowe Stanów Zjednoczonych i Kanady*, M. Grzybowski, A. Kulig, Kraków 2015,
- Laidler P., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Przewodnik*, Kraków 2007.
- Pastuszko G., *Organizacja wewnętrzna Sejmu i Senatu*, [w:] *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, H. Zięba-Załużka, Warszawa 2020.
- Prokop K., *Przewodniczący*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.
- Puńko A., *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1977.
- Puńko A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- Riddick F.M., Frumin S., *Senate Procedure, Precedents and Practices*, Washington 1992.
- Stolicki D., *System polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Systemy polityczne. Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. M. Bankowicz, B. Kossakowska-Gąstoł, Kraków 2020.
- Żebrowski W., *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2005.