

Rafał Smoleń¹

O kwalifikowanej większości głosów wyższej niż wymagana dla zmiany Konstytucji

Słowa kluczowe: kwalifikowana większość głosów, zmiana Konstytucji, aksjologia demokracji, rola mniejszości w demokracji, reprezentatywność parlamentu, legitymizacja władzy

Keywords: qualified majority of votes, amendment of the Constitution, axiology of democracy, role of the minority in democracy, parliament's representativeness, legitimation of power

Streszczenie

Konstytucja RP z 1997 r. przewiduje – zależnie od interpretacji – jeden, trzy lub cztery przypadki wyższych większości głosów w parlamencie niż te właściwe dla jej zmiany. Celem artykułu jest określenie racji, jakie mogły stać za przyjęciem takiej gradacji wymogów większościowych, oraz ich ocena w kontekście aksjologii demokracji. Mając świadomość, że poziom trudności związanych z podejmowaniem przez parlament decyzji wynika z uwarunkowań zarówno prawnych – proceduralnych i materialnych – jak i pozaprawnych, przekonuję, że precyzyjne matematyczne hierarchizacje w tym zakresie są niemożliwe lub nieprzekonujące. Większość głosów pozostaje jednak podstawowym kryterium określającym poziom trudności tych decyzji, podkreślając rolę, jaką w przetrwaniu demokracji odgrywają mniejszości. W kontekście zniekształceń procesu wyborczego, wpływających na reprezentatywność parlamentu, wymóg większości kwalifikowanej może być także traktowany jako zapewniający, że przyjmowane nią decyzje rzeczywiście odzwierciedlają wolę większości wyborców, oraz wzmacniający ich prawo-

¹ ORCID ID: 0000-0003-0823-7195, magister, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski. E-mail: rafal.smolen@uw.edu.pl.

mocność. W państwie demokratycznym istnieją jednak takie wartości, które nie mogą być uchylone nawet przez najwyższe większości.

Abstract

Qualified Majority of Votes Higher Than the Majority Required for Amending the Constitution

The 1997 Constitution of Poland provides for one, three or four instances – depending on the interpretation – for the parliamentary majority of votes higher than that required for amending that Constitution. The aim of this paper is to specify the reasons that might have guided the Constitution-makers in adopting such a gradation, and to analyse those regulations in the light of democratic axiology. Nonetheless the difficulties related to adopting decisions by the parliament result both from legal (procedural and material) and non-legal factors, majority of votes remains a basic criterion specifying the level of those difficulties, underlying the role that the minority plays in democracy. In the context of electoral process' distortions qualified majority may also be seen as ensuring that parliamentary decisions indeed reflect the will of the voters' majority. In a democratic state there are, however, such values that cannot be eliminated even by the highest majorities.

✱

I. Uwagi wstępne

W przestrzeni publicznej demokracja jest niekiedy definiowana jako „władza większości” – bez jakiegokolwiek rozwinięcia czy choćby doprecyzowania. Z pewnością „władza większości” stanowi jedno ze „słów kluczowych” demokracji, współcześnie nie powinno już jednak ulegać wątpliwości, że istotą demokracji jest nie tyle władza większości, nawet najbardziej „zdecydowanej”, ile władza większości ograniczona przez wartości, w szczególności przez – jak to ujmuje art. 2 Traktatu z Lizbony – prawa człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości. W tym świetle pojęcie „demokracji większościowej” w pierwszej kolejności sugerować będzie raczej wykluczenie i łatwo przekształcić się może we wszechwładzę większości, czyli tyranie. Formułuje się nawet tezę – na przekór tradycyjnemu założeniu, że cykliczne wybory stanowią konieczny, choć niekoniecznie wystarczający element demokracji – że

„wyłanianie rządzącej większości w drodze wyborów powszechnych nie jest ani koniecznym, ani wystarczającym warunkiem uznania danego ustroju politycznego za demokratyczny”². Demokracja to bowiem nie tylko „mechanizmy, dzięki którym znaczenie i wpływ elit politycznych na życie zbiorowe jest z grubsza proporcjonalny do poparcia, jakim się one cieszą wśród ludności”³, lecz także rządy prawa i prawa podstawowe⁴. Konstytucja państwa demokratycznego to zaś „nie tylko dokument opisujący jakakolwiek bądź strukturę państwa, lecz opis struktury *garantiste*, która rzeczywiście ogranicza i powstrzymuje sprawujących władzę”⁵.

Państwo demokratyczne powinno jednak nie tylko respektować prawa mniejszości, lecz także – w granicach wyznaczonych aksjologią demokracji – w swoich decyzjach brać pod uwagę jej (ich) poglądy. Przykazanie to dobrze oddaje choćby Konstytucja Portugalii z 1976 r., która „pluralizm poglądów i organizacji politycznej, w tym partii politycznych, oraz prawo do demokratycznej opozycji”⁶ uznaje wręcz za jedną z zasad niezmiennych (art. 288). Konstytucja RP z 1997 r. ten sposób myślenia wyraża poprzez uznanie obowiązku solidarności z innymi za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej (preambuła), poprzez zasadę stanowienia prawa w dialogu społecznym (preambuła) i rozwijającą ją zasadę dialogu i współpracy partnerów społecznych, współkształtującą ustrój gospodarczy państwa (art. 20), czy zasadę współdziałania władz (preambuła czy art. 133 ust. 3).

² W. Ciszewski, *Czy demokracja to rządy większości wyłonionej w wyborach?*, „Avant” 2018, nr 1, s. 1.

³ L. Kołakowski, *Demokracja jest przeciwna naturze*, [w:] *Idem, Mini-wykłady o maxi-sprawach*, Kraków 2006, s. 291.

⁴ Por. ibidem.

⁵ Tak G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 481, który stwierdza, że takie pojmowanie konstytucji należy do istoty liberalizmu, będącego na tyle ściśle powiązanego z demokracją, że „nieliberalne (preliberalne lub postliberalne) państwo, nominalnie działające w interesach wszystkich ludzi [...], nie może w żaden sensowny sposób zostać uznane za państwo demokratyczne. Gdy zatem wychodzimy poza demokrację liberalną, dostrzegamy już tylko przebłyśki słowa demokracja, pozostaje nam tylko demokracja czysto retoryczna, która dzięki *fikcji* jakiegoś założonego poparcia ludowego może usankcjonować najbardziej despotyczne więzy”.

⁶ *Konstytucja Republiki Portugalskiej* tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf (12.05.2022).

Prawa, poglądy i interesy mniejszości, reprezentowane zwłaszcza przez opozycję parlamentarną, szczególne znaczenie będą miały w przypadku tych decyzji państwowych, które ze względu na swój charakter lub wagę stać mogą z nimi w zasadniczej sprzeczności. Dlatego też dla ich podejmowania powszechnie przyjmuje się – najczęściej już na poziomie konstytucyjnym – bardziej wymagające szczegółowe mechanizmy prawne, zarówno proceduralne, jak i materialne, mające gwarantować, obok poszanowania wartości i zasad konstytucyjnych, że decyzje te w razie sprzeciwu odpowiednio silnej mniejszości będą mogły być przez nią wstrzymane lub zablokowane, a następnie być może przeformułowane. Poszukiwanie szerszego kompromisu ma tym decyzjom zapewniać także większą legitymację, co wpisuje się w koncepcję konstytucji jako umowy społecznej, mającej funkcje integrujące i stabilizujące.

Chyba najbardziej znanym i rozpowszechnionym przykładem tego rodzaju mechanizmów jest wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów w parlamencie⁷, współokreślany przez wymogi dotyczące kworum oraz każdorazowo przez rzeczywistą liczbę głosujących. Mimo swojej matematycznej formy problematyka ta budzić może jednak liczne spory doktrynalne i praktyczne.

II. Większość dla zmiany Konstytucji

Naturalnym punktem wyjścia w analizie typów kwalifikowanych większości głosów, jakimi podejmuje się decyzje w parlamencie, a także gradacji w tym zakresie, może być najważniejszy akt prawny, jaki leży w obrębie parlamentarnych kompetencji prawodawczych, czyli konstytucja.

Konstytucja RP z 1997 r. powszechnie uchodzi za konstytucję sztywną⁸. Zgodnie z jej art. 235 ust. 4 ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością 2/3 głosów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecno-

⁷ Do innych tego rodzaju mechanizmów należy wymóg zgodności stanowiska dwóch bądź większej liczby organów. W konstytucjach współczesnych państw demokratycznych niemal nie spotyka się za to wymogu jednomyślności w ramach parlamentu lub jego izby; interesujący wyjątek na tym tle stanowi jednak art. 112 ust. 2 i art. 113 Konstytucji Księstwa Liechtensteinu z 1921 r.

⁸ Warto jednak odnotować, że wiele współczesnych demokratycznych konstytucji przewiduje znacznie wyższe – niż nasza – większości dla swojej zmiany. Por. np. R. Grabowski,

ści co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów⁹. Większości z art. 235 są zatem częściowo „płynne”, zależą bowiem od liczby posłów lub senatorów biorących udział w głosowaniu, pod warunkiem że jest ich co najmniej odpowiednio 230 i 50¹⁰. To też oznacza, że w skrajnym przypadku w sensie formalnym wystarczy, aby za zmianą Konstytucji opowiedziało się 154 posłów i 26 senatorów. Wątpliwe jednak, czy taka zmiana cieszyłaby się wystarczającą legitymacją polityczną czy społeczną. Również jej legitymacja aksjologiczna mogłaby budzić zasadnicze wątpliwości – jedną z naczelnych zasad demokracji jest przecież reprezentatywność parlamentu, czyli wymóg, aby podejmowane przezeń decyzje uwzględniały polityczny pluralizm społeczeństwa.

Większość kwalifikowana 2/3 głosów, przy zwykłym kworum – ale tylko w Sejmie – pojawia się także w art. 239 ust. 1, zawartym już w rozdziale XIII. Przyjęcie, że wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność ustawy mógł być odrzucony w Sejmie taką samą większością głosów co ta wymagana w Sejmie dla zmiany Konstytucji wydaje się logiczne, warto jednak zauważyć, że do procedury tej nie włączono Senatu.

III. Większości wyższe niż dla zmiany Konstytucji

Mogłoby się wydawać, że konstytucja każdego demokratycznego państwa, jako jego najwyższe prawo, najwyższe większości przewiduje dla swojej zmiany¹¹. Przyjęcie w konstytucji, że niektóre decyzje państwowe wymagają spełnienia wyższych wymogów większościowych – i w ogóle proceduralnych – może przecież poddawać w wątpliwość sens zaostrożania tych wymogów – skoro można by je zmienić w drodze zmiany konstytucji. Mimo to dla niektórych szczególnie ważnych decyzji w niektórych konstytucjach

Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacyjne konstytucji współczesnych państw europejskich, Rzeszów 2013, s. 176–177 i n.

⁹ Co określa się nieraz jako „zwykłe kworum”. Tak M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 35 i n.

¹⁰ Przy tej okazji warto dodać, że tekst Konstytucji nie zna pojęcia „ogólnej liczby parlamentarzystów”, odpowiadającej liczbie mandatów, które są w danym momencie obsadzone.

¹¹ Pomijam tu należące do rzadkości konstytucje elastyczne, ale także znacznie bardziej rozpowszechnione konstytucyjne postanowienia względnie lub bezwzględnie niezmiennalne.

wymaga się większości jeszcze wyższych. Konstytucja RP z 1997 r. ściśle rzecz biorąc przewiduje tylko jeden taki przypadek. Oddzielając jednak kwestię większości głosów od określonego organu (organów), przypadków takich byłoby cztery.

Pierwszy z nich, najbardziej jednoznaczny, został opisany w art. 90 i dotyczy wyrażenia zgody, w drodze ustawy, na ratyfikowanie przez Prezydenta umowy międzynarodowej przekazującej organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Ustawa taka przyjmowana jest większością 2/3 głosów w Sejmie i taką samą większością w Senacie, przy zwykłym kworum. W Senacie jest to zatem większość wyższa niż wymagana dla zmiany Konstytucji.

Wydaje się, że *ratio legis* tego rozwiązania – wyższej większości w Senacie – wynika z jego związku z zasadą suwerenności, jako że na mocy wspomnianej umowy międzynarodowej dochodzi do przekazania części suwerennych kompetencji państwa podmiotom zewnętrznym (co nie jest oczywiście równoznaczne z utratą suwerenności, nie zawsze musi się też wiązać nawet z jej ograniczeniem, z uwagi na „efekt kompensujący” – kompetencje i inne dobra, które otrzymuje się w zamian¹²). Wymaga więc zawiązania szczególnego rodzaju politycznego i społecznego konsensusu. Zmiana Konstytucji natomiast – niezależnie od tego, czy dotyczy spraw znacznej wagi, czy ma charakter jedynie redakcyjny – do przekazania części kompetencji suwerennych państwa prowadzić zaś nie musi; choć oczywiście nie ma przeciwwskazań, aby – ale tylko w określonych granicach – do tego prowadziła.

Do tej pory, jak wiadomo, większość z art. 90 znalazła zastosowanie tylko raz, w ramach wyrażenia przez parlament zgody na ratyfikację Traktatu Lizbońskiego. Wobec tego, że ówczesny skład Senatu odzwierciedlał układ sił w Sejmie, nawet go przejawiając – na korzyść ugrupowań dominujących – wymóg większości 2/3 głosów w Senacie nie stanowił w sensie politycznym dodatkowej przeszkody.

Kolejne dwa przypadki nie są już tak oczywiste, dotyczą bowiem Sejmu i Senatu obradujących wspólnie, czyli Zgromadzenia Narodowego. Zgodnie z art. 131 ust. 2 Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru no-

¹² Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, dotyczący konstytucyjności Traktatu z Lizbony, s. 18 i n.

wego Prezydenta, wykonuje obowiązki Prezydenta w razie – między innymi – uznania przez ZN trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością 2/3 głosów ustawowej liczby swoich członków. Natomiast zgodnie z art. 145 ust. 2 postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu następuje uchwałą ZN podjętą większością 2/3 głosów ustawowej liczby jego członków. W kolejnym ustępie dodano, że z dniem podjęcia przez ZN takiej uchwały sprawowanie przez Prezydenta urzędu ulega zawieszeniu; przepis art. 131 stosuje się odpowiednio.

W obu tych przypadkach mamy zatem do czynienia ze sztywno określoną liczbą 374 głosów, odpowiadającą określonej konstytucyjnie („ustawowej”) liczbie członków Sejmu i Senatu. Takie rozwiązanie jest wyjątkowe nawet jak na przepisy konstytucyjne, z reguły wymagana większość głosów liczona jest bowiem od liczby oddanych głosów¹³ (jak w przypadku zmiany Konstytucji). Ponieważ jednak liczby te są znane już w momencie przystąpienia do głosowania, łatwiej oszacować szanse jego powodzenia¹⁴.

Racje, jakie stały za przyjęciem tak wysokich kryteriów większościowych, wydają się w obu tych przypadkach podobne i wiążą się z uwarunkowaniami zarówno *par excellence* ustrojowymi, jak i *stricte* politycznymi (czy wręcz personalnymi uwarunkowaniami praktyki politycznej). Po pierwsze, wynikają one z konstytucyjnej pozycji Prezydenta, określonej w art. 126, a w konsekwencji z wagi i skutków przejścia jego obowiązków przez Marszałka Sejmu (Senatu); w przypadku oskarżenia Prezydenta przed TS dodatkowo zaś z tego, że Marszałek przejmuje jego obowiązki na nieznaną z góry czas. Po drugie, z politycznego, społecznego, symbolicznego czy moralnego znaczenia decyzji, jaką jest oskarżenie przez parlament Prezydenta, ucieleśniającego majestat państwa, czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji – na przykład o złamanie tej Konstytucji. Po trzecie, Marszałek Sejmu (Senatu) najczęściej nie będzie dysponował równie silną legitymacją demokratyczną co wybierany w powszechnych wyborach Prezydent. Po czwarte, przejście przez Marszałka Sejmu (Senatu) wykonywania obowiązków Prezydenta wiąże się

¹³ P. Czarny, *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 245.

¹⁴ B. Naleziński, *komentarz do art. 98*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, Art. 87–243, red. M. Saffjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 278.

z ingerencją w zasadę podziału władzy¹⁵, tak jak ją ujmuje Konstytucja – oto przedstawiciel władzy ustawodawczej formalnie wchodzi we wszystkie zadania i kompetencje (poza skróceniem kadencji parlamentu) najwyższego przedstawiciela władzy wykonawczej (choć odgrywającego istotną rolę w ramach ustawodawstwa). Po piąte, Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed żadną z izb parlamentarnych, nie może być więc przez nie odwołany – inaczej niż Marszałek Sejmu (Senatu), w stosunku do którego nie można mówić nawet o zasadzie kadencyjności¹⁶. W odniesieniu do regulacji z art. 131 zauważa się także, że „oddanie prawa decydowania w tej sprawie w ręce Zgromadzenia i ustanowienie kwalifikowanej większości głosów [...] chronić ma przed bezpodstawnym, a więc bezprawnym przejęciem obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu, a w istocie pozbawieniem Prezydenta stanowiska przed upływem kadencji”¹⁷. Słusznie dodaje się nawet, że „taka regulacja stanowi zabezpieczenie przed podjęciem takiego rozstrzygnięcia z przyczyn politycznych – co oznaczałoby *de facto* zamach stanu. Uzyskanie poparcia tak znacznej części członków ZN, którego skład jest przecież najczęściej silnie politycznie zróżnicowany, wydaje się realne jedynie w przypadkach jednoznacznych i niebudzących kontrowersji.”¹⁸. Podobne wnioski formułuje się na tle art. 145 ust. 2¹⁹. W obu tych przypadkach konieczność uzyskania poparcia opozycji parlamentarnej można więc traktować jako minimalizującą wpływ oportunistycznego na funkcjonowanie systemu konstytucyjnego. Brak doświadczeń ustrojowych w tym zakresie nie pozwala jednak zweryfikować tych twierdzeń poprzez odwołanie do praktyki politycznej czy konstytucyjnej.

Czwarty, również nie do końca jednoznaczny przypadek został opisany w art. 98 ust. 3, zgodnie z którym Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Z jednej strony mamy tu do czynienia z większością wyższą niż dla zmiany Konstytucji

¹⁵ P. Czarny, *komentarz do art. 131*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 389.

¹⁶ Por. *ibidem*.

¹⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 288.

¹⁸ B. Szczurowski, *komentarz do art. 131*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II..., s. 618.

¹⁹ P. Czarny, *komentarz do art. 131*, *op.cit.*, s. 434–435.

(kwestia kworum), z drugiej – decyzję o skróceniu kadencji Sejmu i w konsekwencji Senatu podejmuje wyłącznie Sejm²⁰ – podczas gdy dla zmiany Konstytucji wymaga się zgodności stanowiska obu izb, przy czym milczenie Senatu, inaczej niż zwykle, uznawane jest za równoznaczne z jego sprzeciwem.

Dodać warto jednak, że wymogi większościowe dla skrócenia kadencji parlamentu i sejmowego głosowania nad zmianą Konstytucji będą *de facto* tymi samymi wymogami, jeśli w sejmowym głosowaniu nad zmianą Konstytucji wezmą udział wszyscy posłowie. Nawet w przypadku ważnych lub kontrowersyjnych zmian w Konstytucji taka zbieżność nie musi być jednak oczywista²¹, także dlatego, że brak udziału w głosowaniu nad zmianą Konstytucji może być decyzją samą w sobie, wpływającą na jego ostateczny wynik²².

Inaczej niż w przypadku skrócenia kadencji Sejmu (Senatu) przez Prezydenta Konstytucja nie formułuje materialnych przesłanek „samorozwiązania” Sejmu (jest to więc zawsze w sensie prawnym rozwiązanie fakultatywne). Inaczej zatem niż w poprzednich dwóch przypadkach dotyczących wykonywania obowiązków Prezydenta wymóg zaistnienia przesłanek materialnych nie wzmacnia (nie dopełnia) wymogów proceduralnych (większościowych); i tym być może – między innymi – można tłumaczyć tak wysoką wymaganą większość głosów w tym przypadku, wymuszającą zgodne stanowisko partii, które niebawem stać się mogą – o ile już nimi nie są – swoimi wyborczymi rywalkami²³.

W doktrynie spotkać się można jednak z poglądem uznającym ten próg większości głosów za zbyt niski, a całkowite uzależnienie losów Senatu od

²⁰ Co stanowi zresztą najbardziej jaskrawy wyraz przyjętego przez ustrojodawcę modelu dwuizbowości nierównorzędnej.

²¹ Pomijając kwestię ich kontrowersyjności, warto zwrócić uwagę, przy jakiej frekwencji przyjmowane były dwie dotychczasowe zmiany Konstytucji. W głosowaniach nad zmianą art. 55 (2006 r.) wzięło udział jedynie 421 posłów (i 81 senatorów), a nad zmianą art. 99 (2009 r.) – 413 posłów (i 80 senatorów). Dane za R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009, s. 89–90 oraz *Idem, Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013, s. 44 i 58.

²² Por. jednak np. art. 7 ust. 1 zd. 1 oraz ust. 4 (udział w głosowaniach jako podstawowy obowiązek posła), ale także ust. 8 Regulaminu Sejmu.

²³ Jako możliwe motywy podjęcia przez Sejm takiej decyzji często wskazuje się brak możliwości jego dalszego sprawnego działania i konieczność odnowienia demokratycznej legitymacji.

decyzji Sejmu w tym zakresie – za nieuzasadnione z punktu widzenia zasady suwerenności narodu i jednakowej legitymizacji obu izb²⁴. Można jednak zasadnie twierdzić, że przyjęcie progu większości wyższego niż 307 głosów poselskich byłoby obostrzeniem przesadnym, również z punktu widzenia zasady suwerenności narodu czy choćby poprzez swoją niespójność z przesłankami i wymogami skrócenia kadencji parlamentu przez Prezydenta. Postulat włączenia Senatu w proces decyzyjny w tej sprawie wydaje się trafny, wymagałby jednak szerszej dyskusji, związanej zwłaszcza z modelem polskiej dwuizbowości.

Dotychczasowe doświadczenia ustrojowe – samorozwiązanie się Sejmu w 2007 r., ale także rozważania i kalkulacje dotyczące samorozwiązania się Sejmu w jego obecnej kadencji 2019–2023 – nie pozwalają, w moim odczuciu, na jednoznaczną ocenę zasadności wprowadzenia w art. 98 ust. 3 większości wyższej niż dla zmiany Konstytucji.

IV. Wnioski końcowe

Powyższe przykłady i rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków dotyczących konstytucyjnych wymagań większościowych. Po pierwsze, poziom trudności związanych z podejmowaniem poszczególnych decyzji państwowych wynika z całokształtu unormowań i uwarunkowań prawnych w tym zakresie, w tym tych o charakterze materialnym i aksjologicznym, a także siłą rzeczy z otoczenia pozaprawnego. Przykładowo udział w procesie decyzyjnym dodatkowego podmiotu, cieszącego się znaczną ustrojową pozycją, może „rekompensować” stosunkowo niską większość głosów, jakiej wymaga się dla danej decyzji na wcześniejszym etapie. W związku z tym poziom trudności procedur decyzyjnych opisywanych w przywoływanych wyżej przepisach nie musi odpowiadać progom większości głosów, jakimi mają

²⁴ Tak A. Ławniczak, *komentarz do art. 98*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 273, który zastanawia się, „czy nie byłoby przydatne wprowadzenie dodatkowych wewnętrznych i zewnętrznych obostrzeń, których pokonanie demonstrowałoby, że wola zakończenia wspólnej pracy jest przemożna i w zasadzie powszechnie akceptowana”, proponując podniesienie progu większości głosów do 3/4 ogólnej liczby posłów, co miałoby się przysłużyć ochronie praw mniejszości, czy wprowadzenie wymogu zgody Senatu na skrócenie kadencji obu izb.

być one podejmowane, a precyzyjne określenie trudności tych procedur może być, z uwagi na ich złożoność i naturalne dla prawa konstytucyjnego rozbieżności w ocenie ustrojowej roli poszczególnych organów władzy, niemożliwe lub nieprzekonujące. Większość głosów pozostaje jednak jednym z podstawowych kryteriów określających prawną – ale i pozaprawną – trudność każdego parlamentarnego procesu decyzyjnego i jako taka podkreśla rolę, jaką dla przetrwania i rozwoju systemu demokratycznego odgrywa parlamentarna opozycja.

Po drugie, w świetle kluczowej, ale jednak ograniczonej roli kryterium większościowego z całą mocą odrzucić trzeba tezę, zgodnie z którą uzyskanie dla danej decyzji znacznie wyższej większości głosów niż ta, jakiej prawo dla niej wymaga – a nawet jednomyślności – może „konwalidować” („sanować”) naruszenia lub pominięcie innych zasadniczych wymogów proceduralnych²⁵. W państwie demokratycznym – dobru wspólnym – nawet najwyższe większości nie mogą uchylać zasady rządów prawa, chroniącej wszystkich przed arbitralnością władzy; jej całkowite odrzucenie, równoznaczne z prywatyzacją państwa, prowadziłyby do utraty przezeń demokratycznej tożsamości.

Po trzecie, wymóg uzyskania w parlamencie kwalifikowanej większości głosów może być traktowany jako zapewniający, że decyzje, jakie się tą większością podejmuje, rzeczywiście odzwierciedlają wolę przeważającej („zdecydowanej”?) części wyborców. Zniekształcenia, do jakich dochodzi przy przeliczaniu głosów na mandaty, skutkujące mniejszą bądź większą niereprezentatywnością składu parlamentu, czy czas, jaki upłynął od ostatnich wyborów, w końcu także dotychczasowa polityka rządzących mogą przecież prowadzić do sytuacji, w której decyzja podjęta przez parlament zwykłą czy bezwzględną większością głosów w rzeczywistości nie odpowiada aktualnej woli większości społeczeństwa (wyborców). Dobrze znane są przecież sytuacje, w których ugrupowania dysponujące wyraźną większością mandatów w parlamencie w samym głosowaniu powszechnym otrzymały wyraźnie mniej niż połowę głosów. Wymóg kwalifikowanej większości głosów pomaga zapewnić podejmowanym w takich warunkach decyzjom większą prawomocność, rozumianą w kategoriach zbieżności poglądów wyborców i ich reprezentan-

²⁵ Por. orzecznictwo TK w sprawie skutków kwalifikowanych naruszeń proceduralnych w postępowaniu legislacyjnym, przypomniane przezeń w wyroku z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, pkt III.3.4.

tów – choć oczywiście jej nie gwarantuje, zwłaszcza na poziomie odpowiadającym tej większości głosów, jakimi decyzje te są w parlamencie podejmowane (np. 2/3 parlamentarzystów a 2/3 wyborców)²⁶.

Literatura

- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.
- Ciszewski W., *Czy demokracja to rządy większości wyłonionej w wyborach?*, „AVANT” 2018, vol. IX, nr 1.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacyjne konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.
- Konstytucja RP*, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Kołodowski L., *Mini-wykłady o maxi-sprawach*, Kraków 2006.
- Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

²⁶ Jako interesujący wyraz takiego myślenia – adekwatny także w kontekście pierwszego z powyższych wniosków końcowych – można traktować np. art. 138 Konstytucji Włoch z 1947 r.