

CZY RZĄD MOŻE RZĄDZIĆ WBREW PREZYDENTOWI, NIE MAJĄC ODPOWIEDNIEJ WIĘKSZOŚCI?

Jacek Haman*
Uniwersytet Warszawski

Streszczenie: Podstawowym sposobem realizacji rządowego programu politycznego jest uchwalanie rządowych projektów ustaw. W polskim systemie konstytucyjnym możliwa jest sytuacja, że „koalicja rządowa” (zwłaszcza niemająca poparcia prezydenta) nie będzie „koalicją wygrywającą” w „grze o uchwalenie ustawy”. Pomimo pewnych przeszkód, będące w takiej sytuacji rządy dość efektywnie realizowały swój program legislacyjny. Artykuł wskazuje na znaczenie w procedurze legislacyjnej czynników innych niż sama kwestia liczby posłów w koalicji rządowej lub poparcie prezydenta. Lepszy dostęp do zasobów, takich jak: informacja, czas, możliwość zgłaszania poprawek do projektu, możliwość kontrolowania przebiegu procedur sejmowych sprawiają, że pozycja koalicji rządowej w procesie legislacyjnym jest znacznie silniejsza, niż wynikałoby to jedynie z liczby wspierających ją posłów.

Słowa kluczowe: proces legislacyjny, gry głosowania, weto.

CAN GOVERNMENT GOVERNS WITHOUT PROPER MAJORITY AND AGAINST PRESIDENT'S WILL?

Abstract: The primary way to implement the government's agenda is to pass government bills. In the Polish constitutional system „cabinet coalition” need not to be a „winning coalition” in the „game of passing the law”. Despite this, cabinets, despite some obstacles, quite effectively implement its legislative program. Article indicates the importance of factors other than the mere number of MPs supporting the government or support of the president. Better access to resources such as information, time, opportunity to submit amendments, the possibility of controlling parliamentary agenda, make the position of the governing parties and cabinet in the legislative process relatively much stronger.

Keywords: legislative process, voting games, veto.

* Jacek Haman, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa,
e-mail: jhaman@is.uw.edu.pl

Wprowadzenie

„Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów”, „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”, „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni” lub „może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów (...) Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę”. Tak, w znacznym skrócie, Konstytucja RP opisuje obowiązującą w Polsce procedurę uchwalania ustaw (cytaty z art. 120, 121, 122) – wynika z niej, że ustawę może uchwalić albo 231 posłów mających poparcie prezydenta, albo 276 posłów – choćby i wbrew prezydentowi¹. Konstytucja w art. 154-158 stanowi także o sposobie powołania rządu – choć pozornie procedura opisana jest skomplikowana, sprowadza się do tego, że prezydent musi powołać premiera, który ma poparcie większości sejmowej, czyli 231 posłów – a więc „większości” zdefiniowanej inaczej niż w przypadku uchwalania ustawy. W efekcie kilkakrotnie po 1989 roku dochodziło w Polsce do zawiązania koalicji i powołania rządu, który wobec braku poparcia urzędującego prezydenta nie miał za sobą większości wystarczającej do skutecznego uchwalania ustaw – ale pomimo to, mniej lub bardziej sprawnie, realizował swój program polityczny wraz ze zmianami w prawie.

Czy procedurę ustawodawczą można jednak sprowadzić do kwestii „koalicji wygrywającej w grze o uchwalenie ustawy”? W prezentowanym artykule będę starał się wskazać na znaczenie innych charakterystyk procesu legislacyjnego: jego dynamiki, wpływu na jego przebieg zasobów innych niż sam rozkład głosów, a także sytuacji, w jakiej wobec państwa i opinii publicznej znajdują się poszczególni jego uczestnicy. Czynniki te powodują, że rząd (partia lub koalicja rządząca) w szeroko rozumianej grze² o uchwalenie ustawy mają pozycję silniejszą, niż wynikałoby to jedynie z liczby mandatów poselskich czy poparcia (a zwłaszcza braku poparcia) prezydenta. Aby wzmocnić swoją argumentację, na zakończenie zaproponuję czytelnikowi „ekspery-

¹ Można oczywiście twierdzić, że do uchwalenia ustawy wystarczy jeden poseł (z poparciem prezydenta), o ile żaden inny poseł nie zagłosuje przeciw, a przynajmniej 229 się wstrzyma od głosowania, zaś do przełamania weta prezydenta wystarczy 138 posłów (o ile w głosowaniu weźmie udział także dokładnie 92 posłów wstrzymujących się lub głosujących przeciw, a pozostali będą nieobecni). W rzeczywistości jednak obie te sytuacje wymagają *współpracy* znacznie większej, niż 1 lub 138, liczby posłów: w obu przypadkach pozostali posłowie muszą „pozwolić” posłom głosującym „za” na przeprowadzenie ich woli poprzez ściśle określone działanie (absencję, wstrzymanie się od głosu lub udział w głosowaniu, by zapewnić kworum). Z drugiej strony, w praktyce mniejsza liczba posłów może okazać się wystarczająca w sprawach, które pozostali posłowie traktują jako mniej istotne (i np. można liczyć na większą absencję wśród przeciwników niż wśród zwolenników ustawy) – raczej jednak nie będzie to dotyczyło spraw takich, jak powołanie rządu, uchwalenie ważnego rządowego projektu ustawy czy głosowanie weta prezydenta.

² Gra, która w sposób kompletny odwzorowywałaby chociażby tylko procedurę uchwalania ustawy, jest jednak zbyt rozbudowana i skomplikowana, by dało się ją w całości ściśle przedstawić i analizować w kategoriach teorii gier; możliwe byłoby jedynie analizowanie jej elementów lub poszczególnych aspektów.

ment myślowy”: analizę hipotetycznej procedury legislacyjnej charakteryzującej się takimi samymi jak w obowiązującej procedurze „koalicjami wygrywającymi”, jednakże z nieco inną niż obecnie sekwencją czynności.

Gry konstytucyjne

Marek Kamiński (1997) w artykule [RTF annotation: Patrz bibliografia, poz. 2] „Jak komuniści mogli zachować władzę po Okrągłym Stole” sformułował tezę, że bezpośrednią przyczyną utraty władzy przez PZPR był fakt, że po wyborach 1989 roku PZPR wraz ze „stronnictwami sojusznicznymi” zachowała wprawdzie większość w Sejmie, jednakże ich posłowie nie tworzyli już koalicji wygrywającej³ w „grze parlamentarnej” o uchwalanie ustaw (do czego potrzebna była albo większość w Sejmie i w Senacie, w którym 99 mandatów miała Solidarność, albo większość 2/3 w Sejmie, do której koalicji skupionej wokół PZPR zabrakło 8 mandatów) i tym samym stracili możliwość dalszego, samodzielnego sprawowania rządów – gdyby jednak udało im się zdobyć przynajmniej 8 ze 161 mandatów poselskich, o które mogli ubiegać się kandydaci Solidarności, historia mogłaby się potoczyć inaczej. Nie jest to właściwe miejsce na dalszą dyskusję z tezą Kamińskiego, ale nawet uznając ją za zbyt daleko idącą, można zgodzić się co do tego, że *institutions matter*: to, jak zdefiniowane są różne „gry parlamentarne” może mieć na układ sił w polityce wpływ porównywalny z tym, jaki ma np. rozkład głosów elektoratu w wyborach.

W grach o najważniejsze decyzje podejmowane w państwie – jak przyjęcie ustawy, powołanie rządu, obsada najwyższych stanowisk – biorą udział nie tylko parlamentarzyści, ale także prezydent (a biorąc pod uwagę wymóg przeprowadzania w pewnych sprawach referendum – nawet wszyscy uprawnieni do głosowania obywatele – choć tymi gramy się tutaj zajmować nie będę). Z tego względu w dalszej części tego tekstu, w miejsce terminu „gra parlamentarna”, posługiwać się będę terminem „gra konstytucyjna”.

Z punktu widzenia politologa poprzez reguły gier konstytucyjnych zdefiniować można znaczną część najważniejszych zasad ustroju państwa⁴. Jeśli rozpatrywać je w kate-

³ Pojęcia „koalicja wygrywająca” używam w sensie przyjętym w teoriogrowych „grach głosowania”, tj. jako koalicję wygrywającą (np. doprowadzającą do uchwalenia ustawy w preferowanej przez siebie formie) niezależnie od działań pozostałych graczy. Oczywiście, także niewygrywająca w tym sensie koalicja może odnieść sukces – ale pod warunkiem współpracy (lub przynajmniej neutralności) ze strony innych uczestników gry.

⁴ W zasadzie wszystkie istotne reguły ustroju państwa można analizować z punktu widzenia teorii gier – określają one bowiem reguły, zgodnie z którymi ścierać się mają w państwie interesy indywidualne czy grupowe. Oprócz „gier konstytucyjnych” w rozumieniu tego artykułu wdzięcznym przedmiotem interpretacji i analizy teoriogrowej będą przede wszystkim reguły dotyczące wyborów. Bardziej pośrednio, teoriogrową interpretację mogą uzyskać jednak także inne przepisy konstytucyjne, np. dotyczące praw obywatelskich, jak prawo do własności czy wolność słowa, określają one bowiem dostępne i niedostępne strategie w walce politycznej.

goriach teorii gier, to są to „gry proste”, tj. gry kooperacyjne, które można opisać w postaci funkcji charakterystycznej, której wartość dla koalicji może wynosić albo 1 (zwycięstwo) lub 0 (porażka), gdzie „zwycięstwo” oznacza możliwość samodzielnego podjęcia przez zwycięską koalicję określonej decyzji wiążącej całe państwo – jak przyjęcie ustawy, obsadzenie stanowiska państwowego itp. Tak rozumiane gry konstytucyjne są grami właściwymi (nie mogą istnieć rozłączne koalicje wygrywające), natomiast nie muszą być grami mocnymi (tj. możliwy jest podział ogółu graczy na dwie dopełniające się koalicje, z których żadna nie wygrywa). Dodatkowo, większość z nich nie stanowi „gier ważnego głosowania”, a więc poszczególnych graczy nie można scharakteryzować jedynie poprzez „liczbę posiadanych głosów” (przykładowo – wyposażony w prawo weta prezydent nie jest w grze o uchwalenie ustawy „równoważny” określonej liczbie posłów).

Konstytucja RP z 1997 roku, częściowo także Regulamin Sejmu, definiują wiele „gier konstytucyjnych”, w których graczami są posłowie, senatorowie i prezydent. Najważniejsze z nich to gry:

- O powołanie premiera i rządu (art. 154-158), gdzie koalicją wygrywająca jest koalicja, w skład której wchodzi co najmniej 231 posłów.
- O uchwalenie ustawy (art. 120-122) – koalicja wygrywająca 231 posłów i prezydent lub 276 posłów (większość 3/5 głosów przełamuje weto prezydenta; ponieważ poprawki Senatu można odrzucić tę samą większością głosów, która faktycznie⁵ wymagana jest do uchwalenia ustawy, rolę Senatu można pominąć).
- O obsadzenie określonych stanowisk państwowych, ze względu na różnice w stosowanych procedurach podajmy tu jako przykłady:
 - marszałka Sejmu (art. 4 Regulaminu Sejmu), sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 konstytucji oraz art. 26 i 31 Regulaminu Sejmu), powoływanych przez Sejm – koalicja wygrywająca 231 posłów; tą samą większością powołuje się także inne organy Sejmu (w tym członków komisji sejmowych);
 - prezesa NIK (art. 205 konstytucji), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 konstytucji) powoływanych przez Sejm za zgodą Senatu – koalicja wygrywająca 231 posłów i 51 senatorów.
- O zmianę konstytucji (art. 235 konstytucji) – (identyczna w treści uchwały podjęte większością 2/3 głosów w Sejmie i w Senacie) – koalicja wygrywająca to 307 posłów i 67 senatorów⁶.

⁵ Formalnie do uchwalenia ustawy wystarcza większość „zwykła”, a do odrzucenia sprzeciwu lub poprawek Senatu – „większość bezwzględna”. Różnica polega zatem na sposobie liczenia „głosów wstrzymujących”. Jeśli wymagana jest „większość bezwzględna”, głos „wstrzymujący” jest jednak faktycznie równoważny głosowi „przeciw” – tak więc „wstrzymanie się od głosu” w takim głosowaniu jest jedynie formą politycznej demonstracji, a nie rzeczywistym aktem neutralności. Analogicznie, wstrzymując się od głosowania w głosowaniu „większością zwykłą”, poseł faktycznie akceptuje stanowisko większości. Ponadto sytuacja, że poseł jest rzeczywiście indyferentny względem przedmiotu głosowania, dotyczyć może raczej tylko spraw drobnych, interesujących tylko niektórych posłów, tam, gdzie chodzi o sprawy istotne dla całego państwa należy oczekiwać, że poseł ma wyrobioną opinię.

Która z powyższych gier jest tą najważniejszą, jest grą o rządzenie państwem? Czy jest to gra o uchwalenie ustawy, czy gra o powołanie rządu?

Marek Kamiński (1997) mianem „gry gabinetowej” określał właśnie grę o uchwalenie ustawy, argumentując, że sama możliwość powołania rządu, ale bez zapewnienia mu możliwości przeprowadzania swoich projektów ustaw, ma bardzo ograniczoną wartość. Zauważmy jednak, że w późniejszym okresie wielokrotnie dochodziło do powstawania koalicji rządowych, niemających w Sejmie większości do przełamania weta prezydenta, pochodzącego z przeciwnego obozu politycznego: w 1993 roku koalicji PSL-SLD do przełamania ewentualnego weta Lecha Wałęsy brakowałoby 4 głosów⁷, w 1997 powstał rząd koalicji AWS-UW, niemogącej odrzucić weta Aleksandra Kwaśniewskiego, wreszcie w 2007 roku powstała koalicja PO-PSL, niemająca większości wystarczającej do samodzielnego odrzucenia weta Lecha Kaczyńskiego. Można zatem postawić pytanie: Dlaczego, pomimo że możliwość kształtowania prawa (zwłaszcza w państwie będącym w trakcie permanentnej przebudowy ustrojowej!) jest warunkiem skutecznego prowadzenia przez rząd polityki, powstawały – i dość skutecznie realizowały swoją politykę – rządy nieopierające się na koalicji gwarantującej zwycięstwo w grze o uchwalenie ustawy?

„Koalicje niewygrywające”

Zanim zajmiemy się odpowiedzią na powyższe pytanie, usystematyzujemy możliwe „braki” koalicji rządowej, czyniące ją „koalicją niewygrywającą” w grze o uchwalenie ustawy. Koalicja rządowa mogłaby:

- Nie mieć większości (231 posłów) w Sejmie, a więc rząd byłby klasycznym „rządem mniejszościowym”. Rząd może być mniejszościowy już w chwili powołania, ale wtedy część opozycji musi zagłosować za wotum zaufania⁸, albo stać się takim, gdy większościowa koalicja rządowa ulegnie rozpadowi (ale nie dojdzie do odwołania rządu i powołania nowego).
- Nie mieć większości w Senacie ani takiej większości w Sejmie, która wystarczałaby do przełamania weta lub odrzucenia poprawek Senatu. W aktualnych warunkach prawnych, gdy do odrzucenia stanowiska Senatu wystarczy większość

⁶ Zmiany w rozdziałach I (Rzeczpospolita), II (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela) oraz XII (Zmiana konstytucji) mogą dodatkowo wymagać referendum, jeśli zażąda tego Senat, prezydent lub 92 posłów.

⁷ Zgodnie z obowiązującą wtedy „małą konstytucją” z 1992 roku (utrzymującą w tym zakresie rozwiązania przyjęte w 1989 roku) do odrzucenia weta prezydenta wymagane było 2/3 głosów, tj. 307 posłów. Negocjacje koalicyjne obejmowały początkowo także Unię Pracy (której obecność w koalicji dałaby pewność przełamania weta Wałęsy) – ostatecznie jednak UP formalnie do koalicji rządowej nie weszła.

⁸ Lub przynajmniej wstrzymać się od głosowania, jeśli premier jest powoływany w trybie art. 155 konstytucji.

bezwzględna w izbie niższej, musiałyby się to wiązać z brakiem rządowej większości także w Sejmie; jednocześnie, ze względu na konstrukcję ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu, rządy miały zwykle wyraźnie wyższe poparcie w Senacie niż w Sejmie. Sytuacja taka miałaby jednak miejsce w 1989 roku, gdyby doszło wtedy do powołania rządu Kiszczaka z poparciem koalicji PZPR-ZSL-SD.

- Nie mieć poparcia prezydenta, ale mieć większość w Sejmie, niewystarczającą jednak do odrzucenia weta prezydenta bez poparcia chociaż części opozycji.

Funkcjonowanie rządów mniejszościowych, w tym sposoby budowania przez nie poparcia dla poszczególnych ustaw, było w literaturze światowej przedmiotem wielu analiz (patrz zwłaszcza Strøm 1984, 1990). W Polsce po 1989 roku było kilka okresów rządów mniejszościowych, ale ponieważ rządy te nie planowały już realizacji znaczącego programu legislacyjnego⁹, a raczej dotrwanie do końca kadencji, tą kategorią (choć wartą osobnej analizy) w zasadzie zajmować się w tym artykule nie będę. Z kolei sytuacja braku większości w Senacie i niemożność przełamania jego weta ma znaczenie zasadniczo tylko historyczne.

Sytuacja, którą przede wszystkim będzie przedmiotem tego artykułu, to sytuacja trzecia: brak poparcia prezydenta, przy niemożności przełamania jego weta przez koalicję rządową – sytuacja, w jakiej znajdowały się rządy Pawlaka i Oleksego w latach 1993-1995 w okresie prezydentury Wałęsy, rząd Buzka w latach 1997-2000 w okresie prezydentury Kwaśniewskiego i rząd Tuska od 2007 roku w okresie prezydentury L. Kaczyńskiego. Mechanizmy i narzędzia, które pozwalały tym rządóm na względnie sprawne prowadzenie legislacji, byłyby w większości dostępne także dla rządów mniejszościowych, w ich przypadku należałoby jednak szerzej potraktować także inne zagadnienia (jak sposoby budowanie regularnego poparcia większości parlamentarnej dla poszczególnych projektów rządowych), które tutaj pominię.

Poza „grami prostymi”: sekwencyjny charakter procedury legislacyjnej

„Grę o uchwalenie ustawy” można traktować jako grę prostą, ale w ten sposób ignorujemy wiele jej istotnych własności. Przeanalizujemy model procedury legislacyjnej bardziej złożony niż prosta gra głosowania, uwzględniający dwa fakty: po pierwsze, w przypadku legislacji mamy do czynienia nie z jednorazową decyzją o zawarciu określonej koalicji, ale z wieloetapowym procesem, po drugie zaś – wypłaty graczy zależą

⁹ Co prawda, pierwotnie powołany jako mniejszościowy rząd J. Kaczyńskiego w 2005 roku niewątpliwie miał szeroki program legislacyjny, ale ostatecznie wspierająca go koalicja PiS-LPR-Samoobrona została dość szybko sformalizowana jako koalicja rządowa (a po jej rozpadzie doszło do skrócenia kadencji Sejmu).

nie tylko od tego, czy znajdują się (lub nie) w „zwycięskiej” koalicji, ale także od treści przyjętej ustawy i jej relacji do *status quo*, a także możliwych reakcji opinii publicznej.

Procedura uchwalania ustawy przebiega według następującego schematu (por. Małkiewicz 1999, Sokołowski, Stadnicka 2008, oraz art. 118-122 konstytucji):

- opracowanie projektu ustawy i zgłoszenie inicjatywy ustawodawczej¹⁰;
- skierowanie projektu ustawy do I czytania w Sejmie;
- praca nad ustawą w komisjach sejmowych;
- II czytanie ustawy w Sejmie oraz dalsze prace w komisjach, ewentualne III czytanie, głosowanie poprawek do ustawy;
- uchwalenie ustawy przez Sejm;
- przyjęcie ustawy przez Senat bez poprawek, zgłoszenie poprawek lub odrzucenie ustawy przez Senat;
- głosowanie w Sejmie nad poprawkami lub wetem Senatu;
- prezydent podpisuje ustawę lub zgłasza weto, ewentualnie kieruje ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. Po decyzji TK ustawa wchodzi w życie w całości, wchodzi w życie z wyłączeniem części przepisów (lub wraca do Sejmu w celu naniesienia poprawek) bądź też upada w całości;
- w przypadku weta prezydenta – głosowanie w Sejmie nad odrzuceniem weta;
- jeśli ustawa pomyślnie przeszła cały proces legislacyjny, aby wejść w życie, musi zostać opublikowana w Dzienniku Ustaw.

Analizując grę legislacyjną jedynie jako grę prostą, przyjmowaliśmy, że jedynym „zasobem” potrzebnym do uchwalenia ustawy są członkowie koalicji wygrywającej. W rzeczywistości jednak niemalże równie istotne znaczenie mają także inne dobra: wiedza (czy generalnie – informacje, specjaliści i inne środki potrzebne do opracowania ustawy oraz do przewidzenia jej potencjalnych konsekwencji) oraz czas; trzecim specyficznym zasobem jest możliwość wnoszenia poprawek do projektu ustawy. Poszczególni gracze mają różny dostęp do tych zasobów. Co więcej, dostęp do nich, a także to, jak (i do czego) można ich użyć, jest różny na różnych etapach procesu legislacyjnego.

Informacja

Informacje, wiedza, specjaliści są potrzebni do opracowania projektu ustawy. Ustawa jest odpowiedzią na konkretny problem – ma go rozwiązać; wiedza i informacje potrzebne są do zdefiniowania problemu, wymyślenia sposobu jego rozwiązania i sformułowania go w postaci projektu zmian w prawie. Kompetencje i informacje są potrzebne również do przewidzenia skutków ubocznych proponowanych rozwiązań.

¹⁰ W przypadku projektu rządowego procedura jego przygotowania i przyjęcia przez Radę Ministrów również jest dość ściśle regulowana, tą kwestią się tu jednak zajmować nie będę.

Następnie, kompetencje są potrzebne do nadania projektowi ustawy formy poprawnej legislacyjnie, a także nienaruszającej (bez potrzeby) cudzych interesów, zwłaszcza interesów innych uczestników procesu legislacyjnego – w przeciwnym razie ustawa nie zyska poparcia bądź też, nawet jeśli zostanie uchwalona, może zostać zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny.

Wreszcie, wiedza i dostęp do informacji dają autorytet, a także większą swobodę ruchów w negocjacjach mających na celu zbudowanie koalicji popierającej daną ustawę. Specjalista może przekonać partnerów w rozmowach, że ustawa jest potrzebna i dobrze przygotowana (lub przeciwnie – że jej konsekwencje będą negatywne bądź też, że jest niezgodna z konstytucją, prawem europejskim itp.). Strona dysponująca wiedzą może też potencjalnym partnerom przekazywać tylko te informacje, które wskazują konsekwencje dla nich korzystne, ale ukrywać te, które dotyczą skutków przez partnerów niepożądanych.

Głównym dysponentem zasobów związanych z wiedzą i informacją jest rząd, który przedkłada Sejmowi projekty większości ustaw (w każdym razie większości tych, które wchodzi w życie), zatrudniający wyspecjalizowanych urzędników tak w ministerstwach, jak i w Centrum Legislacyjnym Rządu, a także dysponujący środkami na angażowanie w razie potrzeby zewnętrznych specjalistów.

W drugiej kolejności wymienić należy specjalizujących się w danej tematyce posłów, zwykle członków stosownych komisji sejmowych. Komisje sejmowe oprócz tego, że w ich skład wchodzi wyspecjalizowani i zainteresowani daną problematyką posłowie, dysponują także pewnymi środkami pozyskiwania wiedzy i ekspertyzy od zewnętrznych specjalistów. Władza komisji parlamentarnych jest przedmiotem badań od ponad stu lat¹¹ i choć w polskim systemie politycznym może nie być ona aż tak potężna, jak np. w USA¹², to w dużej mierze wynika ona nie ze swobodnie kształtowanych rozwiązań prawnoustrojowych, ale z natury rzeczy: dla funkcjonowania parlamentu, zajmującego się jednocześnie setkami projektów ustaw (nie licząc już innych zadań), niezbędny jest podział pracy i powierzenie kształtowania stanowiska parlamentu w kwestiach szczegółowych wąskim grupom zainteresowanych i kompetentnych w danej dziedzinie posłów.

Kluby parlamentarne i partie polityczne dysponują zazwyczaj jakimś zapleczem eksperckim oraz środkami na zewnętrznych specjalistów. Są to jednak, z oczywistych względów, środki znacznie skromniejsze niż te, którymi dysponuje rząd, tak więc np. w przy-

¹¹ Por. Shepsle, Weingast (1987) – w przeglądzie literatury przedmiotu odwołują się oni do pracy przyszłego prezydenta W. Wilsona z 1885 roku. O roli komisji sejmowych w polskim systemie patrz np. (Rogowski 1999).

¹² Wynika to z dwóch względów: po pierwsze, ogólnie mniejszej niż w USA roli parlamentu w tworzeniu prawa (w USA rząd formalnie nie ma inicjatywy ustawodawczej) i, po drugie, nieobecności procedury uzgadniania treści ustaw między izbami, będącej w USA źródłem dodatkowej siły komisji i jej członków.

padku sporu na linii rząd-opozycja można się spodziewać, że opozycja dysponować będzie zasobami na prowadzenie merytorycznej dyskusji tylko w przypadku niektórych, najważniejszych dla niej ustaw – w pozostałych przypadkach albo będzie się sprzeciwiać „dla zasady”, albo – i tak jest zdecydowanie najczęściej – poprzez projekt rządowy¹³.

Wreszcie dysponentami kompetencji będą lobbyści i przedstawiciele grup interesów. Choć nie są oni bezpośrednimi uczestnikami procesu legislacyjnego, to mogą oni dostarczać wiedzę i informacje o charakterze eksperckim czy legislacyjnym posłom, którzy – czy też przekonani, że poparcie danej sprawy leży w interesie społecznym, bądź też z innych powodów – gotowi są poprzeć ją w Sejmie.

Dla przepływu informacji i – co za tym idzie – dla możliwości kształtowania przez jej dysponentów postaw pozostałych uczestników procesu decyzyjnego istotne znaczenie mają regulacje dotyczące trybu dyskusji (tak na posiedzeniu plenarnym, jak i w komisjach), a także zasad działalności lobbingowej. Zasady te są w Polsce stosunkowo słabo (np. w porównaniu z amerykańskim Kongresem) sformalizowane¹⁴, stąd też trudniej określić ich znaczenie w grze legislacyjnej.

Czas

Znaczenie *czasu* w procesie ustawodawczym jest oczywiste. Ustawa musi stanąć na porządku dziennym Sejmu i to, zazwyczaj, co najmniej dwukrotnie. Ustawa musi przebyć swą drogę w komisjach sejmowych, przejść przez Senat, z powrotem przez Sejm, uzyskać podpis prezydenta, a w przypadku weta – przejść pomyślnie jeszcze jedno głosowanie w Sejmie; na koniec – musi zostać opublikowana. Jeśli tej drogi nie rozpocznie lub zatrzyma się na którymś z jej etapów – to nawet gdy stoi za nią odpowiednia większość, nie wejdzie w życie. Z drugiej strony czas może okazać się potrzebny do budowania koalicji popierającej ustawę (lub jej się sprzeciwiającej) – w takim przypadku właśnie odwleczenie momentu głosowania może ustawę uratować.

Pierwszym dysponentem czasu jest marszałek Sejmu, który decyduje o porządku dziennym posiedzeń Sejmu (art. 173 pkt 2 Regulaminu Sejmu). Marszałek nie może wprawdzie samodzielnie blokować wprowadzenia zgłoszonej kwestii pod obrady dłużej niż 4 miesiące (art. 173 pkt 5 Regulaminu Sejmu – tzw. zamrażarka), ale i tak jego możliwości blokowania prac, jak i ich przyspieszania na różnych etapach są ogromne. Do marszałka należy w szczególności kontrola poprawności zgłaszanych wniosków ustawodawczych (formalna poprawność uzasadnienia, w tym okre-

¹³ Przykładowo: na 50 ostatnich (przed końcem listopada 2009) przyjętych ustaw, 43 zostały przez Sejm uchwalone jednogłośnie lub przy co najwyżej kilku głosach sprzeciwu i wstrzymujących.

¹⁴ Choć funkcjonuje już (od 2005 roku) „Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa”.

ślenia sposobu sfinansowania kosztów wprowadzenia ustawy, zgodność projektu z prawem europejskim) i jedynie do jego kompetencji należy decyzja, czy wniosek zaakceptować, czy też żądać od wnioskodawcy poprawek lub przesłać do zaopiniowania przez Komisję Ustawodawczą (art. 34 Regulaminu Sejmu). Nie ma bezpośredniego umocowania w przepisach, ale nie była też zasadniczo kwestionowana sporadycznie stosowana praktyka „zawieszania” i „odwieszania” przez marszałka prac nad ustawami w komisjach sejmowych¹⁵.

To, jak długo będą trwały prace nad projektem ustawy w komisjach, zależy przede wszystkim od ich prezydium (art. 150 Regulaminu Sejmu – prezydium komisji decyduje o porządku posiedzeń), a w dalszej kolejności od ich członków. Prezydium Sejmu ma możliwość samodzielnego zwołania dowolnej komisji, by zajęła się określoną sprawą, i prowadzenia jej obrad pod kierownictwem marszałka Sejmu – tak więc istnieje, teoretycznie, narzędzie pozwalające marszałkowi przełamać obstrukcję ze strony prezydium komisji (art. 152 pkt 3 Regulaminu Sejmu).

Konstytucja (art. 123) i Regulamin Sejmu (art. 71-80) dają rządowi możliwość zgłoszenia projektu ustawy jako „pilnego”. W takim przypadku narzucone są ograniczenia co do kalendarza prac legislacyjnych: część terminów ulega skróceniu, a na pewne etapy, które w normalnym trybie nie mają określonego limitu czasu, limity zostają nałożone.

Czas pracy Senatu nad projektem ustawy limitowany do 30 dni przez konstytucję (art. 121); podobnie prezydent musi ustawę zawetować lub podpisać w ciągu 21 dni (art. 122). Prezydent może jednak, zamiast ustawę zawetować, skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego. Choć po korzystnym dla ustawy wyroku TK prezydent musi ustawę niezwłocznie podpisać, to skoro sprawa przed Trybunałem toczy się przynajmniej kilka miesięcy, w praktyce może opóźnić wejście ustawy w życie¹⁶.

O ile Senat i prezydent w procedurze ustawodawczej są związani terminami, to nie jest nimi (poza „pilnymi” projektami rządowymi) związany Sejm – tak poprawki Senatowi, jak i weto prezydenta może być przedmiotem głosowania po dowolnie długim czasie. Choć należy oczekiwać, że większość sejmowa jest zainteresowana uchwaleniem ustawy¹⁷ (a więc nie będzie sztucznie przedłużać procedur), czas ten

¹⁵ Por. Sokołowski (2008) str. 43

¹⁶ Gwoli ścisłości dodajmy, że podobną możliwość „przetrzymania” ustawy (bądź innego aktu wymagającego dla wejścia w życie formalnej publikacji) ma także premier, do którego kompetencji należy zarządzenie druku Dziennika Ustaw. W ten sposób można jednak zyskać na czasie co najwyżej kilka dni.

¹⁷ Choć zachodziły także przypadki, gdy Sejm takiego głosowania w ogóle nie podejmował, a ustawa tym samym przepadała: np. w 2007 Sejm nie głosował poprawek Senatowi do rządowej ustawy o czasie pracy kierowców, gdy okazało się, że ustawy nie da się uchwalić przed zapisaną w niej datą wejścia w życie (i tym samym z pewnością zostałyby przez TK uznane za niekonstytucyjną); ponieważ ustawa poza tym nie budziła kontrowersji, została uchwalona (z jednym głosem przeciw) w poprawionej wersji w ciągu jednego posiedzenia Sejmu, formalnie jednak już jako nowy projekt, który musiał przejść od nowa całą procedurę legislacyjną; por. Soko-

może być wykorzystany w negocjacjach z potencjalnymi koalicjantami do np. odrzucenia zgłoszonego weta (głosowanie będzie odsuwane w czasie do zakończenia negocjacji) bądź weta antycypowanego (uzgodnienia, które z poprawek Senatu przyjąć lub odrzucić, by skłonić część opozycji do sprzeciwienia się ewentualnemu wetu prezydenta). Z kolei w okresie przed wyborami prezydenckimi można opóźniać głosowanie nad wetem, aż nowy prezydent wycofa weto poprzednika i podpisze ustawę¹⁸ – choć po zmianie prezydenta na przychylnego ustawie można by i tak uchwalić ją ponownie, ale w ten sposób nie ma potrzeby przechodzenia ponownie przez cały proces legislacyjny ani też nie ma polityczno-propagandowego blamażu związanego z niemożnością obalenia weta prezydenta.

Poprawki

Możliwość wprowadzania poprawek do projektu ustawy na kolejnych etapach procesu legislacyjnego rozszerza zakres potencjalnych rozwiązań kompromisowych przy negocjacjach koalicyjnych, ale w szczególnych przypadkach może być także wykorzystana nawet w celu obalenia ustawy.

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje w Polsce rządowi, prezydentowi, Senatowi, komisjom sejmowym oraz grupie 15 posłów (a także grupie 100 000 obywateli) (art. 118 konstytucji oraz 32 Regulaminu Sejmu) – jeśli zatem za projektem ustawy stoją siły, które mają choćby cień szansy na jej przeprowadzenie, prawo inicjatywy ustawodawczej nie będzie stanowiło jakiegokolwiek ograniczenia. Podobnie niemalże nieograniczone są możliwości zgłaszania poprawek do ustawy w czasie prac w Sejmie, tak, co do zakresu poprawek, jak i tego, kto je może zgłaszać. Do końca prac w komisjach sejmowych przed II czytaniem poprawki mogą zgłaszać wnioskodawcy („autopoprawki”, automatycznie włączane do projektu ustawy), rząd i pojedynczy posłowie; po rozpoczęciu II czytania w Sejmie możliwości zgłaszania poprawek ulegają pewnemu ograniczeniu, co ma na celu – z jednej strony – zabezpieczenie przed uchwalaniem niespójnych poprawek, z drugiej – przed obstrukcją parlamentarną (filibustering)¹⁹ i blokowaniem pracy Sejmu poprzez zgłaszanie niekończących się

łowski, Stadnicka 2008, s. 84. Warto tu wspomnieć także o sytuacji z roku 1997, gdy Sejm III kadencji w ogóle nie głosował nad odrzuceniem orzeczenia TK z 28 maja 1997 w sprawie uchwalonych przez Sejm II kadencji zmian w „ustawie antyaborcyjnej” i tym samym sprzeciw TK został podtrzymany bez głosowania przez Sejm w sprawie budzącej bardzo silne społeczne emocje.

¹⁸ W ten sposób zostały przyjęte dwie ustawy, do których weto zgłaszał L. Wałęsa, w tym „Ustawa o przejęciu majątku byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej”, zawetowana 19 sierpnia 1994 roku, a więc na ponad rok przed wyborami, co do której prezydent A. Kwaśniewski wycofał weto 5 marca 1996 roku i ustawę podpisał.

¹⁹ O celach i sposobach wykorzystania przez mniejszość formalnych reguł dyskusji i prowadzenia prac legislacyjnych do blokowania prac legislacyjnych w systemie amerykańskim, patrz (Stępień, 2009).

poprawek (por. art. 32-49 Regulaminu Sejmu). Do zakończenia II czytania wnioskodawca może wycofać projekt ustawy (art. 119 pkt 4 konstytucji) – co może stanowić dla niego pewne zabezpieczenie na wypadek, gdyby po wprowadzeniu poprawek projekt stał się sprzeczny z jego oczekiwaniami²⁰.

Sytuacja ulega jednak zmianie po uchwaleniu ustawy przez Sejm. Na kolejnym etapie prac możliwość zgłoszenia poprawek ma już tylko Senat (przy czym poprawki Senatu nie mogą wykraczać poza zakres uchwalonej przez Sejm ustawy)²¹. Po powrocie ustawy do Sejmu możliwe działania ograniczają się do odrzucenia lub zaakceptowania poszczególnych poprawek senackich. Prezydent ma już tylko możliwość zaakceptowania lub odrzucenia ustawy jako całości, podobnie jak Sejm w przypadku weta prezydenta.

Czynniki przewagi koalicji rządowej

Wróćmy zatem do naszego problemu: dlaczego rząd może względnie sprawnie prowadzić swoją politykę nawet w sytuacji, gdy nie stoi za nim stabilna koalicja wygrywająca w grze o uchwalenie ustawy? Odpowiedzi na to pytanie już częściowo udzieliliśmy – koalicja rządowa, nawet jeśli nie dysponuje wystarczającym zasobem głosów, ma nad opozycją zdecydowaną przewagę w dostępie do pozostałych „zasobów ustawodawczych” i może z nich swobodnie korzystać.

Przewaga rządu w procedurze w Sejmie

O przewadze rządu w dostępie do informacji i kompetencji była już mowa wcześniej. Rząd i koalicja rządowa ma też zdecydowaną przewagę, jeśli chodzi o możliwości kontrolowania tempa procesu legislacyjnego. Możliwość bezpośrednio ujęta w przepisach konstytucyjnych to prawo do zgłoszenia projektu ustawy jako „pilnego”. Koalicja rządowa mająca większość w Sejmie obsadza jednak także stanowisko mar-

²⁰ W polskiej procedurze legislacyjnej praktycznie (wyjątkiem jest budżet, gdzie inicjatywa ustawodawcza ograniczona jest do rządu) nie występuje prawo do „kontrolowania wejścia” (*gate-keeping*), które dawałoby określonym organom wyłączne prawo do inicjowania legislacji w jakimś zakresie (z zachowaniem prawa parlamentu do wprowadzania do zgłoszonego projektu zmian). W związku z tym wycofanie projektu nie gwarantuje, że Sejm takiego prawa nie uchwali na podstawie innej inicjatywy ustawodawczej – jednakże konieczność podjęcia procedury legislacyjnej od początku przynajmniej znacznie odsunęłoby wejście takiej ustawy w życie.

²¹ Kwestia dopuszczalnego zakresu poprawek senackich (a także – do pewnego stopnia – poprawek zgłaszanych w Sejmie po II czytaniu) jest doktrynalnie skomplikowana i regulowana głównie poprzez orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (K 5/93, K 25/97, K 25/98, K 11/02, K 14/02, P 11/02), patrz (Sokołowski, Stadnicka, 2008 str. 97), (Garlicki, 2007). Generalnie, Senat może modyfikować „głębokość”, ale nie „szerokość” regulacji przyjętej przez Sejm, zaś próby omijania tej zasady można traktować jako próbę ominięcia reguł inicjatywy ustawodawczej oraz procesu legislacyjnego.

szalka Sejmu, a więc może wykorzystywać jego uprawnienia tak do przyspieszania, jak i opóźniania procesu legislacyjnego. Zauważmy przy tym, że w tych okresach, gdy funkcjonował w Polsce rząd mniejszościowy (rząd Buzka od czerwca 2000 do wyborów w 2001, rząd Millera od marca 2003 i rząd Belki, rząd J. Kaczyńskiego w początkowym i końcowym okresie swojej działalności), urząd marszałka Sejmu sprawował cały czas polityk związanych z partią rządzącą.

Kontrola koalicji rządowej nad działalnością komisji sejmowych jest niewiele słabsza, pomimo że w Polsce dotychczas – na mocy obyczaju – przewodnictwa komisji sejmowych rozdzielane były na zasadzie parytetu między wszystkie kluby parlamentarne²². W rzeczywistości jednak indywidualne uprawnienia przewodniczącego komisji są dość ograniczone – większość decyzji (np. o porządku obrad) podejmuje nie przewodniczący, ale prezydium komisji²³ – a w prezydiach komisji może dominować koalicja rządowa, która tworzy też większość w komisjach²⁴. Dodatkowo, to większość sejmowa ostatecznie decyduje o obsadzie komisji, a także wraz z marszałkiem dysponuje środkami mogącymi przełamać ewentualną obstrukcję ze strony opozycyjnego przewodniczącego. Tak więc koalicja rządowa praktycznie kontroluje przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie.

Miarą skuteczności kontrolowania czasu w procesie legislacyjnym może być odsetek projektów ustaw, które nie przeszły całego procesu legislacyjnego w czasie jednej kadencji Sejmu, co zgodnie z przyjętą w Polsce „zasadą dyskontynuacji” powoduje, że – niezależnie od etapu prac – projekty takie trafiają do kosza. Jak podają J. Sokołowski i P. Poznański (2008a, str. 258n), w IV kadencji Sejmu (2001-2005) „niedokończono” zaledwie 5,3 proc. projektów rządowych, wobec 12,8 proc. projektów zgłoszonych przez komisje sejmowe, po około – odpowiednio – 32,1 proc., 28,6 proc. i 33,3 proc. projektów poselskich, senackich i prezydenckich i aż 69,2 proc. (9 na 13) „inicjatyw obywatelskich”²⁵. W skróconej o połowę V kadencji (2005-2007) niedokończonych zostało 20,7 proc. projektów rządowych, 63,6 proc. zgłoszonych

²² W tej kwestii różne rozwiązania funkcjonują w różnych krajach (i ulegają zmianom w czasie – np. USA na przełomie lat 60. i 70. z systemu zbliżonego do parytetowego przeszły na system, w którym przewodnictwa komisji w Izbie Reprezentantów należą do partii większościowej – patrz Shepsle, Weingast, 1987). O znaczeniu siły komisji parlamentarnych i obsady ich przewodniczących w ujęciu porównawczym patrz także Powell (2006).

²³ Jest to charakterystyczna różnica w porównaniu do sposobu funkcjonowania Sejmu jako całości, gdzie zasadnicze uprawnienia należą do marszałka, przy ograniczonej roli Prezydium Sejmu jako ciała kolegialnego.

²⁴ Przykładowo, w Sejmie VI kadencji koalicja rządowa PO-PSL ma (zgodnie z przyjętym parytetem) większość we wszystkich komisjach (np. w komisjach „dużych” większość 21 względem 19 posłów opozycyjnych) i z reguły (ale są wyjątki!) większość w prezydiach.

²⁵ W przypadku „inicjatywy obywatelskiej” zasada dyskontynuacji wprawdzie nie obowiązuje (prace nad projektem są kontynuowane w następnym Sejmie), widać jednak, że projekt niemający istotnego wsparcia w Sejmie ma niewielkie szanse na przebicie się na sejmowy parkiet. Z drugiej strony, odkładanie prac nad takim projektem *ad calendas graecas* może być politycznie wygodniejszym sposobem odrzucenia niewygodnej ustawy, niż bezpośrednie głosowanie przeciwko projektowi, za którym stoi oddolny ruch obywatelski (faktem jest, że w latach 2001-2007 żaden projekt obywatelski nie został odrzucony przez Sejm w głosowaniu, ale tylko nieliczne – uchwalone).

przez komisje, 44,3 proc. projektów poselskich, 26,1 proc. prezydenckich, 81,2 proc. senackich i 87,5 proc. (7 na 8) obywatelskich.

Osobną kwestią jest możliwość wpływania na proces legislacyjny poprzez zgłaszanie poprawek. Rząd może zgłaszać poprawki do ustaw w czasie prac nad dowolnym projektem ustawy w Sejmie (art. 119 konstytucji), ale oczywiście nie to uprawnienie stanowi o przewadze koalicji rządowej – w tym przypadku pewnego znaczenia nabierają uprawnienia Senatu, będącego w grze konstytucyjnej o uchwalenie ustawy zasadniczo graczem nieistotnym.

Jak wiadomo, Senat – w przeciwieństwie do wybieranego w wyborach proporcjonalnych Sejmu – wybierany jest w wyborach większościowych i, w konsekwencji, choć wybory odbywają się jednocześnie, ich wynikiem jest układ sił inny niż w Sejmie: w praktyce na korzyść koalicji rządowej, a z reguły jej wiodącej partii. Po wyborach w 1993 roku SLD zdobyło 37, zaś PSL 36 mandatów w Senacie (i jest to jedyny przypadek, gdy partia zwyciężająca w wyborach do Sejmu nie uzyskuje w Senacie większego odsetka mandatów niż w Sejmie²⁶). W 1997 roku AWS zdobył 51 mandatów w Senacie, w 2001 SLD 75, w 2005 PiS 49, zaś w 2007 PO 60. Zatem od 1993 roku na cztery przypadki w trzech bezwzględnie większość w Senacie miała wiodąca partia koalicji rządowej, a w czwartym była jej bardzo bliska.

Tak więc dysponentem uprawnień Senatu okazuje się koalicja rządowa, a zwykle – główna jej partia. Sejm odrzuca poprawki Senatu bezwzględnie większością głosów – tak więc jeśli wszyscy posłowie mają określony stosunek do treści ustawy (a zakładam, że są profesjonalistami i taki stosunek mają – jeżeli wstrzymują się od głosu, to jedynie w celu demonstracji), ustawa i tak zostanie uchwalona w wersji odpowiadającej większości sejmowej – chyba że między pierwszym uchwaleniem ustawy w Sejmie a głosowaniem poprawek senackich część posłów zmieni zdanie.

Zanim przejdziemy do kwestii, dlaczego część posłów miałaby zmienić zdanie w sprawie jakiegoś rozwiązania w ustawie, postawmy inne pytanie: dlaczego Senat – w którym zasadniczo dominuje ta sama koalicja, co w Sejmie, miałby wprowadzić poprawki do ustawy? Oczywiście, mogą za tym stać przyczyny „merytoryczne”: senatorowie w toku dalszych prac nad ustawą znaleźli rozwiązania lepiej realizujące cel ustawy bądź też, co w praktyce często się zdarza, poprawiają oczywiste błędy obecne w wersji uchwalonej przez Sejm; możliwe jest także, że w Senacie skuteczniej niż w Sejmie lobbowano za jakimiś szczegółowymi rozwiązaniami. W pierwszych dwóch przypadkach jest dość prawdopodobne, że Sejm poprawkę Senatu zaakceptuje (być

²⁶ W 1993 roku SLD w Sejmie miała 171, czyli 37,2 proc. mandatów. Natomiast w 1991 roku partią o największej liczbie mandatów w Sejmie była Unia Demokratyczna (62, czyli 13,5 proc. mandatów), która była także największą siłą w Senacie z 20 mandatami, jednakże na dalszych miejscach w rankingach największych klubów sejmowych i senackich były już znaczne różnice.

może jednogłośnie), w trzecim – zapewne ją odrzuci. Weźmy jednak pod uwagę dwie inne sytuacje. Pierwsza to taka, gdy ustawa zostaje uchwalona w formie niezgodnej z intencją rządu, co może się zdarzyć na skutek nielojalności części posłów koalicji rządowej. Druga sytuacja ma miejsce wtedy, gdy istnieje obawa, że ustawa w wersji uchwalonej przez Sejm zostanie zawetowana przez prezydenta i bez współpracy części opozycji weta nie da się odrzucić.

W obu przypadkach koalicja rządowa zyskuje czas na negocjacje z opozycją lub prezydentem (czy też na zdyscyplinowanie nielojalnych koalicjantów). Istotne jest jednak także to, że negocjacje prowadzone są na warunkach określonych przez większość senacką (czyli faktycznie koalicję rządową). Jeśli partiom koalicji rządowej nie uda się skłonić nieposłusznych posłów do wycofania się z poparcia nieuzgodnionych z rządem rozwiązań, w najgorszym razie ustawa pójdzie do podpisu prezydenta w formie pierwotnie uchwalonej przez Sejm – ale nic gorszego wydarzyć się już nie może. Jeśli rząd szuka poparcia u części opozycji, to po sformułowaniu oferty – poprawek senackich, adresat może ofertę przyjąć lub odrzucić, nie może już jednak zgłaszać swoich propozycji; jednocześnie koalicja rządowa może się z własnych poprawek uchwalonych przez Senat wycofać, odrzucając je w Sejmie.

Prezydent i weto

Kiedy uchwalona ustawa trafi na biurko prezydenta, ten nie ma już żadnej możliwości modyfikowania jej treści: może ją albo w całości podpisać, albo w całości zawetować; trzecią opcją jest odesłanie jej do Trybunału Konstytucyjnego. Czasami to ostatnie rozwiązanie może być dla prezydenta najwygodniejsze: nawet jeśli TK uzna konstytucyjność ustawy, oznacza ono skuteczne odsunięcie o przynajmniej kilka miesięcy jej wejścia w życie, przy jednocześnie stosunkowo małych kosztach prestiżowych – ale dotyczy to tylko sytuacji, gdy te kilka miesięcy rozstrzyga o jakichś znaczących faktach politycznych²⁷. Jeśli szanse na negatywny dla ustawy²⁸ wyrok TK są duże, jest to rozwiązanie dla prezydenta zdecydowanie najkorzystniejsze. W większości przypadków prezydent wybiera jednak spośród dwóch opcji: podpisu i weta.

²⁷ Przykładem może być skierowanie do TK nowelizacji ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (z 12 lutego 2009 roku): TK uznał wprawdzie ustawę za konstytucyjną (28 października 2009), ale odsunięcie jej podpisania w czasie wykluczyło zastosowanie uchwalonych zmian w wyborach do Parlamentu Europejskiego 7 czerwca 2009.

²⁸ Wyrok Trybunału może stwierdzać konstytucyjność ustawy (i wtedy prezydent musi ją podpisać), jej niekonstytucyjność (i wtedy nie wchodzi ona w życie), może też stwierdzać niekonstytucyjność konkretnych przepisów, niezwiązanych jednak nierozdzielnie z pozostałą częścią ustawy – wtedy ustawa wchodzi w życie z wyłączeniem zakwestionowanych przepisów (bądź, po uzgodnieniu z marszałkiem Sejmu, prezydent zwraca ją do Sejmu w celu usunięcia błędów; por. 122 pkt 4 konstytucji).

Przyjrzyjmy się bliżej sytuacji prezydenta wetującego ustawę oraz opozycji, która weto może podtrzymać lub obalić. Właściwie od wyboru Lecha Wałęsy w 1990 roku nie było sytuacji, by ta część opozycji, która politycznie identyfikuje się z prezydentem²⁹, mogła samodzielnie podtrzymać jego weto – a więc by miała w Sejmie 184 mandaty (154 przed wejściem w życie konstytucji z 1997 roku³⁰). W praktyce więc prezydent, wetując ustawę, musi się liczyć z tym, że część opozycji weta nie poprze: o ile może być pewien „swojej” części opozycji, to pozostałe partie opozycyjne mają do wyboru: poprzeć jego lub poprzeć rząd. Czyni to ewentualną decyzję o wecie podwójnie, a nawet potrójnie trudną.

Po pierwsze, weto może okazać się nieskuteczne, co oznaczać będzie szkodę dla prestiżu prezydenta.

Po drugie, oddaje ono ostateczną decyzję w ręce „trzeciej siły”. Partia związana z prezydentem i tak poprze weto – więc w dalszych negocjacjach raczej udziału nie weźmie. W tej sytuacji siłą, z którą może negocjować koalicja rządowa, jest część opozycji niezależna od prezydenta. Jeśli jest to tylko jedna partia³¹, to ona staje się głównym beneficjentem weta: skorzysta na nim albo uzyskując od rządu jakieś koncesje w zamian za pomoc w jego odrzuceniu, albo jeśli negocjacje się nie powiedą, pokazując rządowi, że jest partnerem, na którego wsparcie trzeba sobie zasłużyć i siłą, której nie można ignorować. Jeżeli natomiast partii takich (mających dość głosów, by przeważały w głosowaniu nad wetem) jest więcej, rządowi łatwiej będzie skaptować jedną z nich.

Trzeci powód, dla którego weto może być kosztowne dla prezydenta, dotyczy zarówno weta skutecznego, jak i bezskutecznego: zablokowanie ustawy oznacza pozostanie przy prawnym *status quo*. Jeśli prezydent (i przynajmniej znaczna część opinii publicznej) uważa, że przyjęcie ustawy spowoduje pogorszenie sytuacji, to oczywiście nie będzie się wahać, gdy będzie miał możliwość jej utracenia. Większość ustaw powstaje jednak po to, by rozwiązać jakiś rzeczywisty problem i nawet jeśli rozwiązanie uważa się za dalece niesatysfakcjonujące i gorsze od propozycji konkurencyjnych, to niekoniecznie uważać się je będzie za gorsze od żadnego. Przykładowo – prezydent nie może co prawda zawetować budżetu, może jednak zawetować „ustawy okołobudżetowe” – ale czy może dopuścić, by państwo nie miało uchwalonego wykonywalnego budżetu?

²⁹ Oczywiście Prezydent (po wyborze) zwykle nie jest członkiem żadnej partii politycznej, a jego związki z poszczególnymi partiami mogą być bliższe lub dalsze. O ile jednak w przypadku Lecha Wałęsy i Sejmu II kadencji trudno wskazać „prezydencką partię” w Sejmie (trudno jako taką traktować BBWR), to jednak związek Aleksandra Kwaśniewskiego z SdRP/SLD oraz Lecha Kaczyńskiego z PiS jest oczywisty.

³⁰ Konstytucja weszła w życie 17 października 1997 roku, natomiast III kadencja Sejmu rozpoczęła się 20 października 1997, w miesiąc po wyborach. SLD w III kadencji miał 164 posłów, gdyby więc Sejm zebrał się cztery dni wcześniej, powyższe stwierdzenie nie byłoby w pełni ścisłe.

³¹ Tak jak jest w 2009 roku, i jak to było w latach 1997-2000 (w czasie trwania większościowej koalicji AWS-UW i prezydentury Kwaśniewskiego). W latach 1993-1995 (koalicja SLD-PLS) poparcie praktycznie którejkolwiek partii opozycyjnej (np. UD lub UP, a nawet Mniejszości Niemieckiej) wystarczyłoby dla przełamania weta Wałęsy. Natomiast po wyborach 2001 koalicji SLD-PSL wystarczyłoby do przełamania weta prezydenta zarówno poparcie PO, jak i Samoobrony, tyle że z prezydentem wciąż był związany z SLD A. Kwaśniewski.

Polityczne i propagandowe koszty nieuchwalenia potrzebnej ustawy poniosą zarówno rząd, jak i prezydent, i opozycja parlamentarna. O ile jednak od opozycji nikt (poza ewentualnie przedstawicielami rządu) nie oczekuje głosowania za przedłożeniami rządowymi – przeciwnie, oczekuje się od niej przynajmniej postawy „advokata diabła” – to prezydent ponosi wraz z rządem współodpowiedzialność za stan państwa. Jeśli Sejm uchwali ustawę mającą stanowić rozwiązanie jakiegoś istotnego problemu, ale uczyni w formie w opinii prezydenta niewłaściwej, to prezydent decyduje, czy narazi państwo na brak jakiegokolwiek rozwiązania tego problemu i jeśli to uczyni, na niego spadnie za to odpowiedzialność przed opinią publiczną. Prawo weta jest ze swej natury negatywne i konfrontacyjne: w wecie nie zawiera się ani jakakolwiek alternatywna propozycja rozwiązania problemu, ani – skoro musi ono polegać na odrzuceniu ustawy w całości – żadna zapowiedź kompromisu. Prezydent może grozić użyciem weta po to, by skłonić rząd i parlament do nadania ustawie łatwiej akceptowalnej dla niego treści, jednakże gdy ustawa zostanie już uchwalona, staje przed dylematem, czy ma realizować swoją groźbę w sytuacji, gdy nie może już ona przynieść zamierzonego skutku.

Podsumowanie

Wszystkie powyższe czynniki sprawiają, że pomimo braku wystarczającej większości, by być koalicją wygrywającą w grach o uchwalenie ustawy, koalicja rządowa może liczyć na to, że uda się jej uchwalić w formie preferowanej przez siebie zdecydowaną większość planowanych ustaw. Może na to liczyć nawet koalicja (partia) rządowa niemająca większości w Sejmie: jeśli ma większość w Senacie, a jednocześnie opozycja nie stanowi jednolitego bloku (gdyby było inaczej, nie pozwoliłaby trwać rządowi mniejszościowemu), wciąż ma największy wpływ na proces legislacyjny. Oczywiście, sytuacja rządu mniejszościowego (tzn. bez większości w Sejmie) jest teraz znacznie gorsza: ustawy z parlamentu mogą już wychodzić w formie nie całkiem zgodnej z intencją rządu (zwłaszcza że partia rządząca zachowa stanowisko marszałka Sejmu, ale może stracić kontrolę nad komisjami), budowa koalicji mającej odrzucić weto prezydenta będzie znacznie trudniejsza. Z drugiej jednak strony raczej mało jest prawdopodobne, by Sejm zaczął uchylać ustawy, którym rząd byłby zasadniczo przeciwny: koalicja rządowa, nawet mniejszościowa, wciąż pozostawałaby głównym dysponentem „zasobów legislacyjnych”.

Oczywiście, rząd nie może liczyć na to, że opozycja, mająca z udziałem prezydenta formalną możliwość odrzucania ustaw, nigdy z niej korzystać nie będzie, jednak tak, jak to mogliśmy i możemy obserwować, zamiast stosować technikę „permanentnej blokady”, będzie dążyła raczej do wymierzenia nielicznych, ale bolesnych ciosów: takich jak zablokowanie reformy podziału administracyjnego przez Kwaśniewskiego,

SLD i PSL w 1998 roku³² czy dwukrotne zablokowanie „ustaw medialnych” przez Lecha Kaczyńskiego, PiS i SLD w 2009³³. Jak jednak pamiętamy, ostatecznie nowy podział administracyjny – choć w wersji nieco odmiennej od pierwotnie proponowanej – został w 1998 roku uchwalony i zaakceptowany przez prezydenta; podobnie, możemy się spodziewać, że jakaś wersja nowej ustawy medialnej zostanie uchwalona: albo dzięki poparciu SLD, albo prezydent – świadomy, że jego weto by się nie utrzymało – kolejną wersję ustawy podpisze; choć oczywiście nie znaczy to, że każdy projekt rządowy musi zostać kiedyś uchwalony. W działaniach opozycji (różnych jej segmentów) i koalicji rządowej wytworzy się pewien stan równowagi, w którym obecne będą zarówno ustawy uchwalone zgodnie z wolą rządu i bez sprzeciwu prezydenta, skuteczne weta prezydenta oraz weta nieskuteczne, ale ze zdecydowaną dominacją ustaw uchwalanych skutecznie – choć oczywiście proporcje poszczególnych składników będą zależały od różnych okoliczności. W tych warunkach rządzenie, realizowanie rządowego programu legislacyjnego może nie być komfortowe, a niektóre najbardziej ambitne plany reformatorskie mogą okazać się nie w pełni wykonalne, ale w większości kwestii rząd i stojące za nim siły polityczne będą osiągały swoje cele.

Eksperyment myślowy

Aby lepiej uświadomić sobie znaczenie sekwencyjności procesu legislacyjnego, rozważmy dwa inne układy, w których rząd znajdowałby się w tej samej sytuacji, jeśli chodzi o prostą „grę o uchwalenie ustawy” – a więc choć udział koalicji rządowej byłby niezbędny do uchwalenia ustawy, to opozycja tworzyłaby „koalicję blokującą”.

Zacznijmy od problemu wspomnianego na samym początku artykułu: analizowanej przez Kamińskiego (1997) sytuacji koalicji PZPR-ZSL-SD (wspieranej przez wybranego już prezydenta Jaruzelskiego) po wyborach w 1989 roku. Jeśli rozpatrujemy prostą grę głosowania, sytuacja tamtej koalicji nie różni się od sytuacji koalicji PO-PSL w roku 2009 lub AWS-UW w 1998: w każdym przypadku opozycja stanowi „koalicję blokującą”. W roku 1989 „blokada” umieszczona była jednak na innym etapie procesu legislacyjnego: koalicja rządowa nie byłaby w stanie odrzucić sprzeciwu Senatowi. Odpadłyby więc niektóre czynniki, które obecnie limitują weto prezydenckie – przede wszystkim sprzeciw senacki nie musiałby być jedynie negatywnym i całkowitym odrzuceniem projektu rządowego, a mógłby zawierać w sobie propozycję rozwiązań alternatywnych w postaci senackich poprawek do ustawy. W tej sytuacji można by się spodziewać

³² „Ustawa z dnia 1 lipca 1998 o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa” zawetowana 2 lipca 1998, weto podtrzymane 3 lipca 1998.

³³ „Ustawa z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw” zawetowana 16 maja 2008, weto podtrzymane przez Sejm 25 lipca 2008, oraz „Ustawa z dnia 24 czerwca 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych” zawetowana 17 lipca 2009, weto podtrzymane 11 września 2009.

znacznie częstszego korzystania przez opozycję z tego środka, a z kolei to na stronę rządową spadałaby odpowiedzialność za ewentualny brak porozumienia i nieuchwalenie potrzebnych ustaw³⁴. Tak więc teza Kamińskiego, że to brak gwarancji zwycięstwa w grach o uchwalenie ustawy stanowiłby w 1989 roku zasadniczą trudność dla rządu PZPR, może być słuszna, pomimo że podobna – ale nie taka sama – przeszkoda nie uniemożliwiła powstania i działania rządów Buzka w 1997 roku lub Tuska w 2007.

Jako drugi przykład rozważmy hipotetyczną reformę prezydenckiego weta. Co by się działo, gdyby zamiast poddawać weto pod głosowanie Sejmu i odrzucać je, gdy opowie się za tym 60 proc. posłów, przyjąć zasadę, że prezydent może wetować jedynie te ustawy, które zostały uchwalone większością mniej niż 60 proc. głosów, ale wówczas weto takie nie podlega już dalszej procedurze w Sejmie? Zauważmy, że rozwiązanie takie nie zmienia charakteru gry o uchwalenie ustawy traktowanej jako gra prosta: koalicją zwycięską pozostaje w niej albo 276 posłów, albo 231 posłów i prezydent. Gdyby posłowie zawsze głosowali w głosowaniu nad przyjęciem ustawy tak samo, jak przy głosowaniu nad wetem prezydenta (jeśli odrzucimy możliwość wstrzymania się od głosu), to obie procedury, istotnie, byłyby sobie całkowicie równoważne. Jest jednak oczywiste, że zmodyfikowana procedura byłaby znacznie korzystniejsza dla prezydenta, który wetując nie ryzykuje prestiżowej porażki w postaci odrzucenia weta – i, w konsekwencji, weto stałoby się znacznie groźniejsze. W tej sytuacji rząd musiałby jeszcze intensywniej zabiegać o poparcie niezwiązanej z prezydentem części opozycji – aż do włączenia jej do koalicji rządowej, a przynajmniej zawarcia choć półformalnego porozumienia o współpracy, co z kolei również nie pozostałoby bez wpływu na sytuację prezydenta i jego stronników.

Liczba głosów posłów i poparcie prezydenta są jedynymi czynnikami decydującymi o tym, czy dana koalicja może sobie *zagwarantować* zwycięstwo w „grze o uchwalenie ustawy”. Okazuje się jednak, że inne zasoby – wiedza i informacje, czas, możliwości wprowadzania poprawek w czasie trwania procedury legislacyjnej – mają na wynik gry legislacyjnej znaczący wpływ. Zasobami tymi w większości dysponuje koalicja rządowa – stąd też jej rzeczywista siła w grze jest znacznie większa, niż wynikałoby to jedynie z liczby jej głosów. Jeśli koalicja rządowa nie jest „koalicją wygry-

³⁴ W rzeczywistości sytuacja rządu mogłaby się okazać jeszcze gorsza, ze względu na fatalną jakość legislacyjną ustaw ustrojowych z 1989 roku: nowela Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku określała bowiem, w jaki sposób poprawka senacka może być odrzucona (2/3 głosów w Sejmie – art. 27 par. 1 konstytucji), ale wprowadzała jednocześnie wymóg „uchwalenia” przez Sejm poprawki Senatu (art. 27 par. 3 pkt 3), nie określając jednak ani jak Sejm uchwała poprawki Senatu, ani co się dzieje w sytuacji, gdy Sejm ani poprawki nie „uchwali”, ani nie „odrzuci”. Gdyby przyjąć, że „uchwalenie” jest tożsame z „nieodrzuconiem”, oznaczałoby to, że mająca 35 proc. miejsc w Sejmie i większość w Senacie opozycja solidarnościowa mogłaby praktycznie swobodnie kształtować ustawy (zwłaszcza że ściśle rozwiązania oraz praktyka określająca dopuszczalny zakres merytoryczny poprawek Senatu ukształtowały się dopiero później, por. przypis 17). Alternatywą było zaś przyjęcie, że w sytuacji, gdy poprawka Senatu nie zyska poparcia zwykłej większości w Sejmie ani nie zostanie odrzucona większością kwalifikowaną, to ustawa nie zostaje uchwalona, tak samo, jakby Senat odrzucił ją w całości. (Kwestia to została ostatecznie unormowana w art. 17 „Małej konstytucji” z 1992 roku, w sposób obowiązujący do dzisiaj, tzn. propozycje senackie wchodzą w życie, jeśli nie zostaną odrzucone bezwzględną większością głosów w Sejmie).

wającą” w sensie prostej „gry o uchwalenie ustawy”, to oczywiście nie ma gwarancji, że będzie wygrywać za każdym razem – ma jednak spore szanse, że będzie się to działo wystarczająco często, by móc (względnie) efektywnie sprawować rządu.

Bibliografia

- Garlicki, Leszek. 2007. *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa: Liber.
- Kamiński, Marek. 1997. *Jak komuniści mogli zachować władzę po Okrągłym Stole. Rzecz o (nie) kontrolowanej odwilży, sondażach, opinii publicznej i ordynacji wyborczej*. „Studia Socjologiczne” 2 (145): 5-35.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (DzU 1997 nr 78 poz. 483).
- Malkiewicz, Andrzej. 1999. *Tryb ustawodawczy*. W: Sosnowska, Honorata (red.) *Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 157-166.
- Powell, F. Bingham. 2006. *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Rogowski, Stanisław. 1999. *Rola komisji sejmowych w kształtowaniu treści ustaw (na tle prac Komisji Nadzwyczajnej Sejmu II kadencji ds. Kodyfikacji Prawa Karnego)*. W: Sosnowska, Honorata (red.) *Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 167-174.
- Shepsle, Kenneth., Weingast, Barry. 1987. *The institutional foundations of committee power*. „American Political Science Review” 1 (87): 85-104.
- Sokołowski, Jacek. 2008. *Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych*. W: Sokołowski, Jacek, Poznański, Piotr. 2008. *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, s. 31-70.
- Sokołowski, Jacek, Poznański, Piotr. 2008a. *Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej*. W: Sokołowski, Jacek, Poznański, Piotr. 2008. *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, s. 237-280.
- Sokołowski Jacek, Stadnicka, Kinga. 2008. *Przebieg procesu legislacyjnego*. W: Sokołowski, Jacek, Poznański, Piotr. 2008. *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, s. 71-110.
- Stępień, Emilia. 2009. *Zagwarantowanie praw mniejszości w głosowaniu*. Niepublikowana praca magisterska w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Strøm, Kaare. 1984. *Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non-winning Cabinet Solutions*. „Comparative Political Studies” 17, 2 (July): 199-227.
- Strøm, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uchwała Sejmu RP – Regulamin Sejmu (tekst jednolity na 21 stycznia 2009: „Monitor Polski” 2009 nr 5 poz. 47).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU 1992 nr 84 poz. 426).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU 1989 nr 19 poz. 101).