



Jarosław Szymanek\*

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie  
Biuro Analiz Sejmowych

## O POTRZEBIE INSTYTUCJONALIZACJI OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ W PRZEPISACH REGULAMINU SEJMU RP

Waga i znaczenie opozycji politycznej, w tym także jej kwalifikowanej odmiany, jaką jest opozycja parlamentarna<sup>1</sup>, nie ulegają obecnie najmniejszej wątpliwości. W prawie konstytucyjnym, czy szerzej ustrojoznawstwie, bezsprzeczny jest już pogląd, że opozycja polityczna *per se* stanowi nie tylko istotną wartość, ale też instytucję ważną i potrzebą szczególnie w demokratycznym systemie politycznym, który najprościej można zdefiniować jako system zinstytucjonalizowanej niepewności, a zatem system, w którym nie jest możliwe określenie z góry wyniku elekcji<sup>2</sup>. Niepewność demokracji, rozumiana na sposób Adama Przeworskiego czy Niklasa Luhmana, jako niemożliwość określania, która ze stron politycznej rywalizacji uzyska benefit wyborczy, a w konsekwencji możliwość samodzielnego bądź koalicyjnego rządzenia, a co za tym idzie realizowania własnych projektów politycznych, jest też – jak się zdaje – podstawowym motywem zabiegów instytucjonalizacji opozycji, i zapewniania jej pewnego *minimum minimorum* stabilizacji ustrojowej (bez względu na jej barwy polityczno-partyjne). Jest też ona dowodem akceptacji zmieniających się definicji i paradygmatów demokracji, w których od dłuższego już czasu akcentuje się potrzebę ochrony mniejszości, a jakość samej demokracji bardzo często oceniana jest przez pryzmat tego, na ile chroni ona mniejszość przed większością<sup>3</sup>.

W przypadku opozycji parlamentarnej zaznacza się ponadto, jak najbardziej słusznie zresztą, że mniejszość parlamentarna, podobnie jak większość, stano-

\* jaroslawszymanek@o2.pl

<sup>1</sup> Por. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 27 i nn.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. Z. Machelski, *Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2016, s. 13 i nn.

<sup>3</sup> Por. T.W. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 52 i nn.

wi element woli powszechnej ujawnionej w akcie głosowania powszechnego, co oznacza, że jest instytucją co najmniej *implicite* zaakceptowaną i uznaną za nie tylko obecną, ale wręcz niezbędną we współczesnym parlamencie<sup>4</sup>. Dodać do tego wypada, że na gruncie teorii reprezentacji poseł należący do mniejszości parlamentarnej jest takim samym posłem jak poseł popierający ugrupowania tworzące rząd, gdyż korzysta z analogicznego jak i on mandatu wolnego, co oznacza, że powinien on mieć również analogiczne jak i on możliwości oddziaływania na prace parlamentarne. Jeśli tego zabraknie to polityczno-partyjna reguła podziału parlamentu na stronę opozycyjną i rządową będzie oddziaływać zbyt daleko, ograniczając, a w skrajnych przypadkach wręcz wyłączając możliwość pełnego korzystania z mandatu jako narzędzia realizacji idei przedstawicielstwa politycznego, która w jednakowym stopniu powinna być odnoszona do wszystkich parlamentarzystów, bez względu na ich przynależność polityczno-partyjną i na to, czy poseł reprezentuje ugrupowania należące do większości czy też do mniejszości parlamentarnej (tym bardziej że reprezentacja partyjna jest wtórna i pochodna względem zasadniczej reprezentacji, a więc odnoszonej wprost do wyborców, bez ich stygmatyzowania podziałami partyjnymi).

Patrząc na problem aranżacji opozycji parlamentarnej od tej strony można powiedzieć, że zagwarantowanie praw mniejszości winno nastąpić nie po to, żeby była ona w jakiś nadmierny sposób uprzywilejowana, ale po to, żeby zamortyzować dominację większości, której orężem jest najzwyczajniejsza arytmetyka parlamentarna, pozwalająca na swobodne korzystanie ze wszystkich uprawnień określających reguły funkcjonowania parlamentu. To z kolei oznacza, że część uprawnień, po które sięga opozycja, jeśli tylko wymaga poparcia ze strony większości, skazana będzie na niepowodzenie, co przy utrzymywaniu się podziału na rząd i opozycję może istotnie minimalizować udział opozycji w wykonywaniu praw parlamentu, a w rezultacie wchodzić może w konflikt z konstytucyjną zasadą rządów przedstawicielskich. Podstawowym sensem instytucjonalizowania praw opozycji jest wobec tego wzmocnienie czy raczej wyrównanie tych uprawnień, które za sprawą arytmetyki stają się zupełnie nieskuteczne w przypadku, kiedy sięgają po nie deputowani opozycyjni i nad wyraz skuteczne, jeśli tylko sięgają po nie posłowie należący do większości parlamentarnej (jednopartyjnej bądź koalicyjnej). Regulaminowe dookreślenie sytuacji prawnej opozycji jest więc, patrząc z tego punktu widzenia, specyficznym sposobem zrównoważenia możliwości wykorzystywania uprawnień poselskich w sytuacji, kiedy o ich rzeczywistej egzekucji decyduje przynależność posła do jednej z dwóch grup parlamentarnych, tj. większościowej bądź mniejszościowej<sup>5</sup>. Jest tak tym bar-

<sup>4</sup> Por. E. Zwierzchowski, *Absolutne prawa posłów i mniejszości parlamentarnej w Parlamencie Federalnym RFN* [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Marcina Kudeja*, red. E. Zwierzchowski, A. Łabno, Katowice 2009, s. 236.

<sup>5</sup> Por. P. Norton, *Making Sense of Opposition*, „The Journal of Legislative Studies” 2008, Vol. XIV, No. 1–2, s. 236 i nn.

dziej że od dłuższego już czasu podkreśla się, że większość dopiero z mniejszością przesądza o potrzebie funkcjonowania reprezentacji parlamentarnej, a zarazem w największym stopniu ją stygmatyzuje i wyróżnia na tle wszystkich innych władz. W klasycznym schemacie podziału władz parlament, m.in. właśnie za sprawą pluralistycznego przedstawicielstwa oddanego w jego składzie, jest władzą w jakimś stopniu wyjątkową, dlatego że zróżnicowaną w swoim substracie osobowo-polityczno-partyjnym, który oznacza brak – co do zasady – kumulowania tej reprezentacji przez jedną, wybraną opcję polityczną czy inaczej skonceptualizowaną grupę. Mało tego, coraz częściej zaznacza się, że opozycja, szczególnie w jej parlamentarnym wymiarze, na nowo definiuje regułę rozdzielania władzy państwowej. Takiemu podejściu przychodzą w sukurs te wszystkie poglądy, które wieszczą kres konwencjonalnego, Monteskiuszowskiego trójpodziału, który przecież zupełnie ignoruje najważniejszy dzisiaj podział na rząd i opozycję, który to podział wyznacza prawdziwe reguły funkcjonowania państwa. Sam prosty podział na legislatywę i egzekutywę, zwłaszcza w przypadku systemu parlamentarnego, w którym rząd stanowi emanację większości politycznej ukształtowanej w parlamencie, staje się wszak dzisiaj nic nieznaczący, gdyż nie zapewnia istoty każdego podziału władzy, jakim jest nieufność jednej władzy wobec drugiej, co z kolei wymaga stworzenia odpowiednich mechanizmów kontrolnych stosowanych przez jedną władzę w stosunku do pozostałej<sup>6</sup>. Stąd właśnie biorą się te wszystkie opinie, które głoszą, że przy braku zagwarantowania minimalnych praw opozycji system się wynaturza, ponieważ tkwiące w nim mechanizmy kontrolne przestają w rzeczywistości funkcjonować, co znakomicie oddaje niemieckie powiedzenie „nie będziemy strzelać goli do własnej bramki”<sup>7</sup>, które ma usprawiedliwiać właściwą dla systemu parlamentarnego atrofie narzędzi parlamentarnej kontroli nad rządem, o ile nie towarzyszy jej rekompensata stosownych uprawnień pozostających w dyspozycji opozycji parlamentarnej<sup>8</sup>.

Dostrzeżenie wagi opozycji, a co za tym idzie konieczności jej aranżacji w schemacie podzielonych władz, uznaje się wobec tego za najważniejszą korektę tradycyjnej doktryny podziału władzy państwowej<sup>9</sup>, która przez długi czas nie dostrzegała w ogóle zasadniczego podziału na rząd i opozycję. Tymczasem współcześnie to właśnie ta linia podziału wewnątrz systemu politycznego nabiera podstawowego znaczenia, gdyż „duopodział polityczny” (na rząd i opozycję)

<sup>6</sup> Stąd np. A. Lijphart był zdania, że w systemie parlamentarnym, zwłaszcza w jego odmianie westminsterskiej, podział władz ustępuje miejsca fuzji władz. Jest tak dlatego, że jednorodność polityczna rządu i większości parlamentarnej oznacza, że w praktyce nie mogą być stosowane mechanizmy rozdzielania władzy między legislatywą a egzekutywą, których elementem są m.in. narzędzia kontroli adresowane do rządu, por. A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven–London 1984, s. 1 i nn.

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 247.

<sup>8</sup> Partia czy koalicja większościowa nie jest wszakże, ze zrozumiałych powodów, zainteresowana prowadzeniem rzeczywistej kontroli nad własnym rządem.

<sup>9</sup> D. Fontana, *Government in Opposition*, „Yale Law Journal” 2009, Vol. 119, No. 3, s. 550.

dopiero w następnej kolejności jest przenoszony (albo nie) na podział ujmowany w wariacie klasycznym<sup>10</sup>.

Poszanowanie opozycji parlamentarnej, czego wyrazem ma być m.in. jej instytucjonalizacja na poziomie przepisów regulaminowych, ma być więc także sposobem akomodacji ustroju politycznego do warunków współczesności i ma dowodzić potrzeby korekty rozwiązań zastanych, które często petryfikują jedynie konstrukcje modelowe, bez koniecznej refleksji i będących jej następstwem działań dostosowujących i racjonalizacyjnych. Tymczasem współczesna politologia trafnie zauważa, że nadmierne przywiązanie do klasycznego trójpodziału w wersji, którą zaproponował swego czasu Monteskiusz, jest zupełnym anachronizmem, ignorującym rozwój instytucji państwowych, jaki nastąpił w ciągu ostatnich dwustu lat<sup>11</sup>. Po pierwsze dlatego, że nie dostrzega innych rodzajowo odmiennych funkcji państwa i realizujących je organów (*vide* władza kontrolna); po drugie dlatego, że nie dostrzega, że sam podział np. na legislatywę i egzekutywę w rzeczywistości stał się pozorny, zwłaszcza w sytuacji pojawienia się nowoczesnych, dobrze zorganizowanych systemów partyjnych i – konsekwentnego do tego – wytworzenia się zasadniczej osi rywalizacji wyznaczonej podziałem na rząd i opozycję; po trzecie dlatego, że odznacza się on wyraźnym podejściem instytucjonalnym, tracąc jednocześnie z pola widzenia inne podejścia, w tym zwłaszcza funkcjonalne czy behawioralne. Tymczasem, zwłaszcza dzisiaj, na system parlamentarny należy patrzeć nie tyle jak na określony sposób ułożenia bilateralnych relacji legislatywy z egzekutywą, ile jak na przestrzeń rywalizacji polityczno-partyjnej, która nie pokrywa się z prostymi podziałami instytucjonalnym na rząd i parlament<sup>12</sup>. Po czwarte wreszcie i najważniejsze, dlatego że nadmiernie dogmatyczne respektowanie klasycznego podziału władzy powoduje, że traci się z pola widzenia rudymmentarny sens każdego podziału, a jest nim nie tyle kwestia tego, ile rodzajowo władz zostanie wyodrębnianych, (np. trzy, jak chciał tego Monteskiusz, albo pięć, co dla odmiany było propozycją Benjamina Constanta), ale to, że każdy podział ma przeciwdziałać nadmiernej kumulacji władzy w rękach jednego podmiotu bez względu na to, czy będzie on ujmowany od strony instytucjonalnej, politycznej, partyjnej czy może jeszcze innej. Treścią autentycznego podziału władzy, abstrahując od tego, jak on zostanie ostatecznie zaaranżowany, jest więc „nieufność” jednej władzy wobec pozostałej i będąca tego konsekwencją tzw. zdolność przeszkadzania (*faculté d'empêcher*). Nieufność

<sup>10</sup> Por. L. Helms, *Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives*, „The Journal of Legislative Studies” 2008, Vol. XIV, No. 1–2, s. 6 i nn.

<sup>11</sup> Stąd też słusznie niektórzy zaznaczają, że w momencie, kiedy zasada podziału władzy została wpisana jako zasada konstytucyjna, przestała być przedmiotem poważniejszej refleksji, a doktryna przestała się nią interesować, nie dostrzegając także tego, że być może wymaga ona nowego spojrzenia, por. R.M. Małajny, *Europejska teoria podziału władzy państwowej w XX stuleciu* [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, Wrocław 2002, s. 328.

<sup>12</sup> Por. A. Antoszewski, *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji politycznej* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 43 i nn.

ta, wespół z całym arsenałem kompetencji, tworzy delikatną dialektykę balansu między wszystkimi władzami, który jest gwarantowany swoistym „potencjałem wzajemnego odstraszenia” albo – w innej nieco konwencji – złożonym mechanizmem „akcji” i „reakcji”.

Mówiąc o potrzebie dowartościowania praw opozycji, należy podkreślić, że chodzi tutaj nie o faktyczne tolerowanie opozycji i jej praw, co w europejskich systemach parlamentarnych, w większym bądź mniejszym stopniu, było respektowane właściwie zawsze, ale o ich prawną instytucjonalizację, a więc określenie w postaci normatywnej, mniej bądź bardziej szczegółowej, roli opozycji, jeśli idzie o organizację i funkcjonowanie parlamentu. Chodzi więc, mówiąc inaczej, o przeniesienie opozycji parlamentarnej z poziomu instytucji faktycznej na poziom instytucji formalnej, uregulowanej – w taki bądź inny sposób – w przepisach prawa. Należy podkreślić, że zjawisko prawnej reglamentacji opozycji politycznej, w tym zwłaszcza opozycji parlamentarnej, jest zjawiskiem względnie nowym, ale zarazem konsekwentnie rozwijanym<sup>13</sup>. Jest ono przy tym skutkiem postępującej od mniej więcej stu lat jurydyzacji poszczególnych reguł działania państwa, które początkowo obowiązywały wyłącznie jako reguły niepisane, tj. jako zwyczaje i obyczaje polityczne, tudzież jako praktyka działania różnych instytucji i podmiotów, by z czasem znajdować swoje potwierdzenie w przepisach prawa pozytywnego. Początkowo jurydyzacja ta objęła swoim zasięgiem kluczowe mechanizmy funkcjonowania parlamentarnego systemu rządów, takie jak wotum zaufania czy wotum nieufności<sup>14</sup>. Potem objęła również partie polityczne jako te podmioty, które mają rzeczywiste znaczenie dla uruchomienia i działania konstytucyjnych reguł funkcjonowania całego reżimu politycznego, a które przez wiele lat były zupełnie nieobecne, zarówno w konstytucji, ustawach wyborczych, jak i regulaminach parlamentarnych<sup>15</sup>. Na końcu wreszcie pojawiła się potrzeba prawnego uregulowania relacji rządu z opozycją, gdyż szybko się okazało, że to właśnie stanowi sedno mechanizmów całego systemu rządów.

Oczywiście, jurydyzacja opozycji wiązała się również z dostrzeżeniem wagi i znaczenia samej opozycji, a co za tym idzie z bardzo ważną zmianą optyki postrzegania opozycji parlamentarnej. O ile wcześniej opozycja była bowiem oceniana jako siła wyłącznie destrukcyjna i destabilizująca, odpowiedzialna za ujawniające się patologie i dysfunkcje działania systemu rządów, o tyle później

<sup>13</sup> Przy czym obejmuje ono różne poziomy regulacji. Najbardziej mamy do czynienia z dokonaną *expressis verbis* konstytucjonalizacją opozycji (Portugalia), najczęściej zaś z wyraźnym zaznaczeniem opozycji w przepisach regulujących tryb i sposób działania parlamentu (Wielka Brytania, Francja). Niekiedy można również spotkać sytuacje, w których do opozycji odnoszą się niektóre inne, partykularne ustawy (np. w Ameryce Łacińskiej opozycji poświęcają miejsce chociażby przepisy prawa wyborczego, które przewidują udział przedstawicieli opozycji np. w komisjach wyborczych).

<sup>14</sup> Por. J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 35 i nn.

<sup>15</sup> Por. np. W. Skrzydło, K.A. Wojtaszczyk, *Instytucjonalizacja partii politycznych w państwach demokracji parlamentarnej*, Warszawa 1989, s. 7 i nn.

zaczęto w niej dostrzegać również elementy witalne, potrzebne, a przede wszystkim przesądzające o jakości systemu rządów i jego demokratycznej postaci (co wiązało się z przebiegającą równocześnie zmianą sposobu definiowania samej demokracji, z początkowego uznawania jej jako formuły rządów większości, na późniejszą formułę demokracji jako zasady poszanowania praw mniejszości, a skończywszy na tych wszystkich ujęciach, które w demokracji widzą przede wszystkim mechanizm swoistej gry rządu z opozycją)<sup>16</sup>.

Wydaje się, że wspomniana zmiana sposobu postrzegania opozycji zadecydowała w największym stopniu o konieczności jej jakiegoś ujęcia prawnego. Tym samym relacja rząd–opozycja z dotychczasowej relacji faktycznej przeszła na relację prawną, co oczywiście wiązało się z ogólniejszą tendencją do prawnej reglamentacji wszystkich właściwie elementów tworzących system polityczny. Oczywiście takim elementem rozstrzygnięć *stricte* prawnych stała się jedynie ta opozycja polityczna, i jej parlamentarna ekspozytura, która jest określana mianem „opozycji programowej”. Nie jest natomiast, co do zasady, elementem instytucjonalizacji opozycja, którą określa się mianem „opozycji systemowej” (a zatem kwestionującej ogół zasad politycznych fundujących dany system polityczny) oraz tym bardziej, „opozycji antypaństwowej”, której celem jest kontestacja państwa jako takiego bądź jego istotnych składników<sup>17</sup>.

Z punktu widzenia podjętych zabiegów prawnej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej znaczenie ma jednak nie tylko całkowita zmiana swoistej filozofii postrzegania opozycji i uznanie, że nie jest ona elementem wyłącznie destrukcyjnym czy też dezorganizującym prace parlamentu, ale również zdefiniowanie ustrojowych funkcji opozycji parlamentarnej, co już *explicite* dowodzi traktowania jej jako instytucji ustrojowej w pełnym tego słowa znaczeniu. Dość zgodnie przyjmuje się, że opozycja parlamentarna realizuje obecnie trzy podstawowe funkcje, mianowicie: 1) tworzenia alternatywy programowej; 2) kontroli nad rządem; 3) jawności (transparentności) prac parlamentarnych. Niewątpliwie kluczowe znaczenie ma przy tym funkcja tworzenia alternatywy programowej, gdyż określa ona sens opozycji, zarówno z punktu widzenia jej relacji do większości rządowej, jak i z punktu widzenia relacji komunikacyjnej w szerszym układzie rywalizacji politycznej. Działania opozycji wyznacza bowiem nie tylko sprzeciw wobec partyjno-personalno-programowej orientacji aktualnej większości parlamentarnej, ale przede wszystkim proponowanie w jej miejsce innych rozwiązań, co w założeniu ma doprowadzić do zmiany układu polityczno-partyjnego w parlamencie albo w wyniku zastosowania odpowiednich mechanizmów gry wewnątrzparlamentarnej (poprzez stworzenie innego układu koalicyjnego), albo w wyniku kolejnych wyborów powszechnych. Sformułowanie czytelnej dla wszystkich alternatywy programowej (włącznie z personalną) ma być więc głównym celem działania opozycji, przy czym alternatywa taka tworzona jest

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 47 i nn.

<sup>17</sup> Por. W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku...*, s. 56–57.

dwojako. Po pierwsze, jako ogólna, długookresowa strategia działania, docelowo mająca stać się przedmiotem programu wyborczego obowiązującego w nadchodzących wyborach. Po drugie zaś jako krótkoterminowa reakcja na bieżące propozycje rządowe, które opozycja poddaje skrupulatnej ocenie, po to by je najczęściej skrytykować, a w konsekwencji przedstawić własne propozycje w tym względzie. Zaznacza się przy tym, że funkcja tworzenia alternatywy programowej jest najważniejsza, gdyż metodologicznie rozstrzyga o pozostałych funkcjach opozycji parlamentarnej, a ponadto, w dalszej kolejności, decyduje o alternacji władzy jako kluczowym mechanizmie w każdym demokratycznie zorganizowanym systemie politycznym, przeciwdziałając tym samym zjawisku zużycia władzy (*l'usure du pouvoir*), które jest niebezpieczne, gdyż może doprowadzić do reorientacji opozycji i jej przejścia z modelu opozycji programowej na model opozycji systemowej bądź wręcz antypaństwowej. Funkcja tworzenia alternatywy programowej w największym też stopniu determinuje model prakseologiczny opozycji parlamentarnej, który może odpowiadać schematowi opozycji antagonistycznej (konfrontacyjnej) bądź też schematowi opozycji koncyliacyjnej<sup>18</sup>. Należy jednak podkreślić, że ta funkcja, choć z pewnością najważniejsza, nie wymaga specjalnych zabiegów prawnej instytucjonalizacji. W wystarczającym stopniu pozwalają ją egzekwować „zwykłe” instrumenty pracy parlamentarnej, takie jak prowadzenie debaty, interpelacje, pytania poselskie, przesłuchania (wysłuchania) parlamentarne, a ich najbardziej ogólną gwarancją jest z jednej strony mandat przedstawicielski, z drugiej zaś immunitet materialny, równoznaczny z parlamentarnym przywilejem wolności słowa, będący obecnie podstawową rękojmnią skutecznego działania opozycji parlamentarnej i to bez względu na to, czy opozycja jako taka jest, czy też nie jest prawnie zinstytucjonalizowana<sup>19</sup>.

Przez długi czas uznawano, że tego rodzaju gwarancje, a zarazem funkcja tworzenia alternatywy programowej jako *clou* istnienia opozycji parlamentarnej, wyczerpują jej ochronę, stąd też nie przewidywano szczególnego reżimu prawnego jej dodatkowej, regulaminowej (czy – tym bardziej – konstytucyjnej<sup>20</sup>) protekcji. Dlatego w wielu państwach (jak np. we Francji) bardzo późno zdecydowano się na prawną instytucjonalizację opozycji parlamentarnej. Tam natomiast, gdzie nastąpiło to wcześniej, uznano, że jest ona potrzebna przede wszystkim z uwagi na dwie pozostałe funkcje opozycji, tj. kontrolę rządu oraz zapewnienie należytej przejrzystości pracy parlamentu. Dopiero dostrzeżenie

<sup>18</sup> Te dwa modele są już dziś klasycznymi modelami działania opozycji parlamentarnej, por. Z. Machelski, *Modele ustrojowe opozycji parlamentarnej w strukturze systemu politycznego Zjednoczonego Królestwa, Republiki Federalnej Niemiec i V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3, s. 27 i nn.; zob. też S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 20, 21.

<sup>19</sup> To, jak najbardziej słusznie, uznaje się za esencjonalny element immunitetu materialnego, por. W. Kręcisz, *Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2000, s. 130 i nn.

<sup>20</sup> Która coraz częściej jest podnoszona jako postulat *de lege ferenda*. Szerzej na ten temat K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 27 i nn.

tych dwóch nowych funkcji opozycji parlamentarnej postawiło na porządku dziennym potrzebę jej prawnej instytucjonalizacji, czego doskonałym przykładem może być Francja V Republiki, w której konstytucjonalizacja opozycji (choć dokonana *implicite*) została skorelowana z przyznaniem parlamentowi (a *de facto* opozycji parlamentarnej) nowej funkcji ewaluacji polityk publicznych<sup>21</sup>, co było konsekwencją przekonania, że należy od nowa określić mechanizmy kontroli parlamentarnej, w której wykonywaniu to właśnie opozycja odgrywa kluczową rolę, gdyż ze zrozumiałych względów większość parlamentarna nie jest zainteresowana nadmiernie drobiazgową kontrolą nad rządem, gdyż ta zawsze wiąże się z obnażaniem jego słabych stron.

Dzisiaj uznaje się, że to właśnie stworzenie realnych możliwości wykonywania zadań kontrolnych parlamentu z jednej strony, oraz zapewnienie koniecznej transparentności wszelkich prac parlamentarnych z drugiej przesądza o konieczności instytucjonalizacji opozycji, a zarazem wyznacza kierunek tej instytucjonalizacji, która docelowo ma zapewnić opozycji nie tyle samo istnienie, co skuteczne sięganie po narzędzia pracy, tak aby izba mogła funkcjonować lepiej i wydajniej. Tu jednak natrafia się na najpoważniejszy bodajże problem, jakim jest takie skonstruowanie mechanizmów działania opozycji (a zatem sięgania po instrumenty kontroli i jawności pracy izby) alby były one skuteczne, ale zarazem aby nie paraliżowały bądź dezorganizowały pracy parlamentu. Opozycja, mimo jej negatywnego stosunku do większości, nie może bowiem paraliżować pracy izby, nie może stosować mechanizmu permanentnej obstrukcji<sup>22</sup>. Celem działania opozycji nie jest bowiem sparaliżowanie albo zniweczenie prac parlamentarnych<sup>23</sup>, ile poddanie ich, m.in. za sprawą dobrze rozumianej przejrzystości, rzeczowej kontroli, która w swoim bilansie ma przynieść efekt dodatni (tzn. poprawienie decyzji i przyjęcie jej optymalnego wariantu), a nie efekt ujemny, sprowadzający się do zablokowania zdolności decyzyjnej izby<sup>24</sup>. To m.in. wyznacza też zasadniczą trudność we właściwej aranżacji, na poziomie przepisów regulaminu parlamentarnego, praw opozycji. Jeśli bowiem prawodawca decyduje się w ogóle na instytucjonalizację opozycji (co samo w sobie pozostaje pytaniem otwartym), to winien to uczynić, kierując się zasadą ostrożności i proporcjonal-

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat zob. P. Blachère, *Le Parlement en France*, Paris 2012, s. 129 i nn.

<sup>22</sup> Choć oczywiście sama obstrukcja parlamentarna, pod warunkiem że nie ma charakteru permanentnego, jest jak najbardziej dopuszczalną formą działania opozycji. Szerzej na ten temat zob. Sz. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki opozycji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 55 i nn.

<sup>23</sup> Co bardzo dobrze widać w modelu parlamentaryzmu mniejszościowego, gdzie formalnie opozycja jest arytmetyczną większością i może torpedować pracę rządu. Wymaga to jednak, poza obowiązywaniem określonych norm prawnych, istnienia także pewnych wzorców kultury prawno-politycznej, która w przypadku każdego parlamentu ma niebagatelne znaczenie, por. F.J. Christiansen, E. Damgaard, *Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia*, „The Journal of Legislative Studies” 2008, Vol. 14, No. 1–2, s. 46 i nn.

<sup>24</sup> Por. J. Szymanek, *Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 9 i nn.



ności, co oznacza, że prawa zastrzeżone dla opozycji muszą być jednocześnie istotne z punktu widzenia rytmu pracy parlamentu, a zarazem na tyle wtórne, że efektywne korzystanie z nich nie zniweczy pracy parlamentarnej. To tłumaczy, dlaczego we współczesnym parlamentarystyce obowiązują zazwyczaj „miękkie” prawa opozycji, które dają jej możliwość obsady niektórych stanowisk parlamentarnych, w tym także – przynajmniej części – kierowniczych; gwarantują proporcjonalną reprezentację w gremiach kolegialnych, co siłą rzeczy także daje opozycji „miejsca pewne”; umożliwiają aranżowanie debaty parlamentarnej nad polityką rządu *in corpore* bądź pojedynczego ministra czy np. stwarzają mechanizmy dysponowania czasem w debacie w taki sposób, aby stanowisko ugrupowań opozycyjnych nie było przypadkiem zmajoryzowane przez większość parlamentarną (co byłoby możliwe, gdyby np. czas wystąpień był proporcjonalny do wielkości frakcji parlamentarnych)<sup>25</sup>.

Panorama „miękkich” środków działania opozycji stawia też, z metodologicznego i prakseologicznego punktu widzenia, najważniejsze bodajże pytanie *à propos* możliwej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w Regulaminie Sejmu RP, tzn. czy opozycję należy w ogóle wprowadzać do przepisów regulaminowych. Dopiero pozytywna odpowiedź na to pytanie może ewokować kolejne, mianowicie w razie wprowadzenia do Regulaminu Sejmu pojęcia opozycji, jakie środki działania w parlamencie należy jej przyznać.

Jeśli chodzi o odpowiedź na pierwsze pytanie, tu zazwyczaj są proponowane dwa ujęcia. Zgodnie z pierwszym opozycja nie jest bezwzględnie wymagana jako instytucja regulaminowa. Nie oznacza to przecież, że posłowie nieidentyfikujący się z rządem, a wręcz otwarcie go krytykujący, nie mogą korzystać z wachlarza instrumentów oddziaływania na proces decyzyjny przebiegający w parlamencie. W takim przypadku, zgodnie z tym podejściem, każde uprawnienie zastrzeżone dla posła indywidualnego bądź wykonywane w ramach frakcji albo inaczej definiowanej grupy, będzie *ipso facto* uprawnieniem opozycji parlamentarnej<sup>26</sup>. Przenosząc ten pogląd na grunt Regulaminu Sejmu RP uprawnieniem opozycji będzie np. prawo wykonania inicjatywy ustawodawczej przez kwantytatywnie określoną grupę posłów albo prawo zadawania pytań poselskich. Zgodnie z tym podejściem opozycja nie musi formalnie istnieć w regulaminie parlamentarnym, aby posłowie należący do mniejszości mogli korzystać z przysługujących im uprawnień. Pogląd ten, odwołujący się do faktycznych możliwości oddziaływania i wpływu posłów na tok prac sejmowych, uznaje, że z opozycją parlamentarną mamy do czynienia niezależnie od tego, czy jest ona potraktowana jako formalna instytucja ustrojowa, czy też nie. Opozycja jest bowiem przede wszystkim faktem z praktyki życia parlamentarnego, a do swojego działania nie potrzebuje osobnych, dedykowanych wyłącznie jej uprawnień. Opozycja może

<sup>25</sup> Por. np. M. Grzybowski, *Opozycja parlamentarna w państwach nordyckich* [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 140 i nn.

<sup>26</sup> Por. S. Bożyk *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP...*, s. 69 i nn.

wszak korzystać z wszelkich środków działania, o ile nie są one skonstruowane w taki sposób, że ich wyłącznym egzekutorem będzie większość parlamentarna<sup>27</sup>. Stanowisko to, które można nazwać realistycznym, uznaje więc, że opozycją jest każda mniejszość parlamentarna niepopierająca rządu, która ma do swojej dyspozycji dokładnie takie same instrumenty działania jak większość, a o jej kwalifikacji jako opozycji rozstrzyga jedynie parlamentarna arytmetyka. Na przeciwległym biegunie poglądów mieści się stanowisko, które można nazwać formalistycznym. Uznaje ono, że opozycja parlamentarna nie jest kwestią faktów parlamentarnych, tylko funkcją istniejących w przepisach regulaminowych instytucji i procedur, zaś arytmetyka parlamentarna odgrywa w tym przypadku rolę wyłącznie konceptualizacyjną, rozstrzygając o tym, kto będzie dysponował narzędziami większościowymi, a kto opozycyjnymi, co *implicite* zakłada jednocześnie podział uprawnień na te, których dysponentem jest większość, i na te pozostawione opozycji (mniejszości). Rudymentem takiego założenia jest uznanie, że opozycja parlamentarna stanowi wartość samoistną, a jej zadania ustrojowe są diametralnie odmienne od zadań rządu i popierającej go większości parlamentarnej. Różnica obu podejść jest więc – jak widać – przede wszystkim aksjologiczna. Podejście realistyczne deprecjonuje opozycję jako wartość *per se*, nie dostrzegając w niej także relewantnej instytucji ustrojowej. Opozycją – w myśl tego podejścia – jest jedynie arytmetyczna mniejszość parlamentarna, która korzysta z dokładnie tych samych instrumentów wykorzystywanych dla potrzeb procedowania parlamentarnego co większość. Podejście formalistyczne odchodzi od czysto „matematycznego” traktowania większości i mniejszości parlamentarnej, zakładając, że mniejszość tworząca opozycję ma do spełnienia niezwykle ważną funkcję ustrojową, której właściwa realizacja wymaga stworzenia osobnych procedur parlamentarnych. Opozycja jest więc tutaj czymś znacznie więcej aniżeli tylko zbiorem osobowym posłów, którzy znaleźli się w mniejszości w stosunku do aktualnej większości. Opozycja jest tutaj instytucją, która wymaga wyraźnego umocowania, włącznie z przypisaniem jedynie jej właściwych środków działania. Opozycja, według podejścia formalistycznego, wymaga więc wyraźnego ustanowienia, określenia i oprzyrządowania w postaci konkretnych instrumentów oddziaływania na przebieg prac parlamentarnych<sup>28</sup>. Oznacza to, *nolens volens*, że opozycja – w podejściu formalistycznym – powinna także dysponować własnym arsenałem uprawnień, które będą zastrzeżone wyłącznie dla niej, a które przestaną być jej potrzebne w momencie, kiedy na skutek alternacji władzy zamieni się ona miejscami z dotychczasową większością<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Taki punkt widzenia reprezentuje bardzo duża część badaczy zajmujących się Sejmem RP. Szerzej na ten temat zob. S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, *passim*.

<sup>28</sup> Por. G. Carcassonne, *L'opposition parlementaire comme objet juridique: une reconnaissance progressive* [w:] *L'opposition parlementaire*, ed. O. Rozenberg, É. Thiers 2013, s. 85 i nn.

<sup>29</sup> Co swoją drogą jest też bardzo często powodem instytucjonalizowania praw opozycji. Większość parlamentarna godzi się wszakże na ujęcie praw mniejszości w przepisach regulaminowych nie dla-

Okazuje się więc, że zasadniczym problemem, jaki pozostaje do rozstrzygnięcia w dyskusji o prawnej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, jest to, czy w ogóle takiej instytucjonalizacji dokonać, czy też może pozostawić opozycję jako sferę nieuregulowaną, wychodząc z założenia, że wszyscy posłowie, bez względu na to, czy zaliczani są do większości czy do mniejszości parlamentarnej, korzystają z określonych możliwości oddziaływania na parlamentarny proces decyzyjny. Raz jeszcze należy bowiem podkreślić, że brak ujętej *expressis verbis* opozycji np. w przepisach regulaminowych nie oznacza wcale, że ona nie istnieje, a tym bardziej że nie może ona sięgać po określone instrumenty działania. W takim przypadku robi to jednak zawsze w sposób niezinstytucjonalizowany, działając albo jako indywidualni posłowie (jeśli dane uprawnienie ma charakter indywidualny), albo jako ich grupy (wówczas, kiedy uprawnienia przybierają postać kolektywną). Dlatego coraz częściej uznaje się, że istnieje wymóg instytucjonalizacji opozycji jako faktu prawnego, a nie tylko rzeczywistości politycznej istniejącej w parlamencie.

Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że instytucjonalizacja opozycji (która może przybierać różne postaci włącznie z jej konstytucjonalizacją) rodzi co najmniej dwa poważne problemy. Pierwszym jest sam sposób konceptualizacji opozycji parlamentarnej. Drugim z kolei jest wachlarz dostępnych opozycji środków działania. Kwestia tego, jak określić, jakie ugrupowanie bądź ugrupowania należą do opozycji parlamentarnej, jest przy tym podstawowa, bo wyjściowa, a zarazem jednocześnie prosta i trudna. Jest tak dlatego, że podstawowym faktorem, który powinien definiować pozostawanie w opozycji jest – w każdym systemie parlamentarnym – głosownie w sprawie wotum zaufania dla rządu. To ono pozycjonuje ugrupowania parlamentarne, przesądzając, które z nich poprą ostatecznie rząd (w konkretnym składzie polityczno-programowo-personalnym), a które zdecydują się zagłosować przeciwko niemu. Samo głosowanie w sprawie parlamentarnej inwestytury dla rządu nie musi jednak przesądzać jednoznacznego podziału na rząd i opozycję. Nie zawsze przecież ugrupowania popierające rząd w głosowaniu nad wotum zaufania ostatecznie tworzą właściwą stronę rządową, tak samo jak nie zawsze wszyscy ci, którzy głosują przeciwko, muszą docelowo stać się opozycją<sup>30</sup>. Parlamentarna płaszczyzna rywalizacji politycznej nie jest wszak tożsama z płaszczyzną rządową, co oznacza, że inaczej może wyglądać koalicja rządowa, a inaczej np. koalicja parlamentarna. Analogicznie jest po stronie przeciwnej, wszak ugrupowania generalnie głosujące przeciwko rządowi w trakcie rozstrzygania kwestii inwestytury, mogą – choćby tylko okazjonalnie – głosować za przedłożeniami rządowymi, budując w ten sposób

---

tego, że dostrzega w opozycji ważną i poważną instytucję ustrojową, ale dlatego, że liczy na korzystanie z uprawnień zastrzeżonych dla opozycji w momencie, kiedy sama się nią stanie.

<sup>30</sup> Oczywiście taka zniuansowana sytuacja dotyczy systemów wielopartyjnych. W systemie dwupartyjnym powyższe rozstrzygnięcie jest proste. Partia nie tworząca rządu, a zatem nie mająca większości, tworzy opozycję (jak w Wielkiej Brytanii).

koalicję parlamentarną *ad hoc*. Uwzględniając te wszystkie niuanse, okazuje się, że sprawą rzeczywiście podstawową, a zarazem wielce złożoną, jest ustalanie tego, czy wszystkie ugrupowania parlamentarne, głosujące przeciwko rządowi, są w (trwałej) opozycji.

Co więcej, problem właściwej konceptualizacji opozycji parlamentarnej wiąże się nie tylko z odpowiedzią na pytanie, jakie siły parlamentarne (frakcje) znajdują się w opozycji, ale również, które z nich, a przede wszystkim, czy wszystkie, czy tylko niektóre można *de iure* uznać za właściwą opozycję. W tym przypadku możliwe są dwa warianty modelowe. Pierwszy z nich zakłada, że wszystkie frakcje, które nie popierają rządu w sposób trwały, są kwalifikowane jako opozycja parlamentarna (w myśl hasła „wszyscy przeciwko jednemu”). Drugi wariant zakłada dla odmiany, że opozycją parlamentarną, oczywiście formalnie rozumianą, będą tylko niektóre z frakcji, które w głosowaniu nad inwestyturą głosowały przeciwko rządowi. O ile przy tym pierwszy z wariantów jedynie *de iure* instytucjonalizuje faktyczną opozycję, o tyle drugi z wariantów czyni wyraźną dystynkcję między opozycją faktyczną a opozycją formalną (pojmowaną jako specyficzna instytucja parlamentarna). Oznacza on przy tym najczęściej, że opozycję – bez względu na to, kto nią będzie – uznaje się za wielce istotną instytucję ustrojową, która ma własne, tylko jej przypisane zadania. Pozostałe ugrupowania parlamentarne, nawet jeśli znajdują się w mniejszości, nie mają statusu opozycji, *ergo* nie korzystają z zastrzeżonych dla niej instrumentów działania (mając do dyspozycji jedynie ogólne formy aktywności parlamentarnej). Jak nie trudno się domyśleć, wybór określonego wariantu ma kapitalne znaczenie dla rozumienia opozycji parlamentarnej. Przy czym można znaleźć argumenty zarówno za pierwszym, jak i za drugim sposobem rozstrzygnięcia tej kwestii. Sposób pierwszy jest niewątpliwie i prostszy (opozycją są wszyscy, którzy nie popierają rządu), i bardziej sprawiedliwy, czy wręcz demokratyczny (każda bowiem z frakcji parlamentarnych przeciwna polityce rządowej jest w tym przypadku traktowana jako opozycja). Niemniej taki sposób ujęcia opozycji w sumie jedynie formalizuje opozycję faktyczną, specjalnie nie czyniąc różnicy między reżimem opozycji zinstytucjonalizowanej i niezinstytucjonalizowanej. W takim przypadku bowiem opozycję rzeczywistą (faktyczną) uznaje się jedynie za opozycję formalną (prawnie przewidzianą). Tymczasem zabieg instytucjonalizacji opozycji nie sprowadza się do prostej czynności przekształcenia bytu jedynie faktycznego w byt prawny. Sensem instytucjonalizacji jest wszakże uznanie, że opozycja jest wartością samoistną, że ma specyficzne funkcje, a jej rola ustrojowa jest zupełnie inna aniżeli wszystkich pozostałych ugrupowań parlamentarnych. Jeśli tak, to niewątpliwie bardziej odpowiedni jest drugi sposób konceptualizacji opozycji, a zatem uznanie, że nie wszystkie, a tylko wybrane bądź też jedna wybrana frakcja parlamentarna staje się urzędową opozycją. Sposób ten ma jednak swoje wady, do których należy choćby wymóg określenia sposobu selekcji frakcji, które (albo która) uzyska formalny status opozycji. Poza tym ten mechanizm określenia opo-

zycji niewątpliwie nierówno traktuje frakcje parlamentarne, zwłaszcza jeśli kilka z nich równocześnie będzie tworzyło wyraźną mniejszość parlamentarną. Mimo wszystko wydaje się, że ten sposób zdefiniowania opozycji parlamentarnej jest lepszy, pod warunkiem oczywiście, że uznamy, iż opozycja parlamentarna to coś więcej (zwłaszcza w sensie kwalitatywnym) niż tylko ugrupowania polityczne w parlamencie konsekwentnie głosujące przeciwko rządowi. Taka zaś perspektywa oglądania opozycji dominuje współcześnie.

Jeśli staniemy na stanowisku, że nie wszystkie frakcje parlamentarne (kluby i koła) głosujące konsekwentnie przeciwko rządowi tworzą formalną opozycję, to kwestią zasadniczą będzie wskazanie, która z nich (albo które) mają mieć status opozycji i jaki moment ma pozycjonować je jako opozycję parlamentarną. Sprawa ta jest niezwykle ważna w kontekście nie tylko konstruowania podziału na rząd i opozycję, ale również w kontekście całego systemu partyjnego, szczególnie jeśli jest on labilny. W takiej sytuacji zbyt restrykcyjne i sztywne określenie formuły tworzenia opozycji może w niebezpieczny sposób zablokować lub zahamować rozwój systemu partyjnego, sztucznie konserwując układ sił parlamentarnych (co oznacza, że będzie on dodatkowo narażony na kontestację podmiotów spoza systemu, co w konsekwencji może delegitymować cały układ). Patrząc na model instytucjonalizacji opozycji, a zwłaszcza model jej konceptualizacji jako instytucji prawa parlamentarnego, ma kapitalne wręcz znaczenie z punktu widzenia kształtowania się całego systemu partyjnego, wpływając na niego w porównywalny sposób jak formuła wyborcza. Dowodzi tego najlepiej brytyjska dwupartyjność, która w analogiczny sposób jak system wyborczy *first past the post* jest formowana przez tamtejszy model opozycji zakładający, że druga partia systemu, która nie zdobyła arytmetycznej większości w Izbie Gmin, staje się *ex lege* oficjalną Opozycją Jej Królewskiej Mości<sup>31</sup>. Stąd należy rzeczywiście rozważyć nie tylko sam moment, który będzie przesądzać o uznaniu jakiejś frakcji za opozycję parlamentarną, ale również to, czy status opozycji ma mieć tylko jedna frakcja, czy też ewentualnie także inne, a jeśli tak – to jakie i ile.

Uwzględniając wszystkie powyższe czynniki, należy zdecydowanie przeciwstawić się dotychczasowym pomysłom na formułę kreowania opozycji, jakie proponowano przy okazji kilku prób, nieudanego zresztą w tym względzie, nowelizowania Regulaminu Sejmu. Zakładały one bowiem dwa, fundamentalnie błędne rozwiązania, które wynaturzały właściwie sam pomysł instytucjonalizacji opozycji. Pierwsze z nich zakładało, że momentem konceptualizacji nie będzie głosowanie nad parlamentarną inwestyturą dla rządu, ale jakiś czas następny, np. okres dwóch tygodni po tym głosowaniu. Taka propozycja właściwie przeczyła najważniejszej idei systemu parlamentarnego (który w polskim porządku konstytucyjnym jest silnie zaznaczony), a ponadto mogła generować sytuacje wręcz kuriozalne, np. złożenie deklaracji o chęci tworzenia opozycji przez klub

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 271 i nn.

poselski, który w głosowaniu nad inwestyturą opowiedział się za wotum zaufania dla rządu. Tymczasem w systemie parlamentarnym to moment głosowania kwestii zaufania dla rządu jest krytycznym momentem dla uporządkowania całego parlamentarnego systemu partyjnego, kiedy to rozstrzyga się kwestia tego, które frakcje poprą rząd, a które zagłosują przeciwko niemu. Poza tym, co wydaje się także rozwiązaniem błędnym, proponowane rozwiązania nie wykluczały sytuacji, w której nawet kilka frakcji zdecyduje się stworzyć opozycję (w myśl zasady „wszyscy na jednego”). Dlatego oba rozwiązania, w optymalnym modelu instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, należy zdecydowanie odrzucić, a zarazem silnie skorelować instytucję opozycji z logiką funkcjonowania systemu parlamentarnego. Zaznaczyć bowiem trzeba, że opozycja parlamentarna nie jest instytucją funkcjonującą w oderwaniu od tego systemu, a wręcz przeciwnie, jest ona z nim silnie powiązana, tworząc dopiero z innymi rozwiązaniami, całą dialektykę relacji składających się na parlamentaryzm<sup>32</sup>.

Uwzględniając powyższe, wydaje się, że należałoby, oczywiście pod warunkiem że zostanie podjęta kluczowa decyzja o prawnej instytucjonalizacji opozycji w Regulaminie Sejmu, przyjąć założenie, że momentem rozstrzygającym o kwalifikacji tego, kto znajduje się w opozycji, jest głosowanie w przedmiocie wotum zaufania dla rządu (w momencie jego tworzenia). Ten moment dla całego systemu parlamentarnego jest najważniejszy, zwłaszcza pod tym względem, że określa postawę polityczną poszczególnych frakcji, które – bez względu na format koalicji rządowej – zdecydują się poprzeć rząd albo opowiedzieć się przeciwko niemu. Jednak kwestia tego, który moment należy potraktować jako rozstrzygający w podziale na rząd i opozycję, nie wyczerpuje problemu instytucjonalizacji opozycji.

Równie istotne jest to, czy status opozycji ma mieć jedna bądź też kilka wybranych frakcji, które w głosowaniu nad wotum zaufania opowiedziały się przeciwko rządowi, czy też formę opozycji – jako instytucji prawnej, a nie tylko rzeczywistej relacji do rządu – przyznać należy wszystkim frakcjom, które zagłosowały przeciwko rządowi. Wydaje się, że racjonalny prawodawca powinien rozważyć co najmniej trzy scenariusze. Zgodnie z pierwszym, status opozycji powinien mieć największy klub poselski, który zagłosował przeciwko rządowi. Takie rozwiązanie jest czytelne i najczęściej wiernie oddaje faktyczny stosunek takiego klubu do formowanej większości rządowej. Rodzi jednak ryzyko zahamowania rozwoju systemu partyjnego, gdyż formalny status opozycji jest też ważnym benefitem premiującym dany klub (a *via* klub partię, która stanowi jego bazę)<sup>33</sup>. W sytuacji zaś uformowania się czytelnego podziału na jedną partię rządzącą

<sup>32</sup> Por. P. Norton, *Making Sense of Opposition...*, s. 236 i nn.

<sup>33</sup> Opozycja polityczna, o czym często się zapomina, jest też – w szerokim tego słowa znaczeniu – częścią układu rządzącego, por. P. Norton, *L'opposition parlementaire dans une perspective politique* [w:] *L'opposition parlementaire...*, s. 71 i nn. W takiej czy innej postaci opozycja parlamentarna wpływa bowiem zawsze na działania rządu.

i jedną partię opozycyjną, generuje ponadto widmo duopolu partyjnego, który może „zabetonować” system partyjny. Zgodnie z drugim scenariuszem status opozycji powinny mieć wszystkie kluby poselskie, które w kluczowym momencie, czyli w głosowaniu nad wotum zaufania dla rządu, nie zdecydowały się go poprzeć. Oddawałoby to rzeczywiste nastawienie tych klubów do rządu, ale zarazem mogłoby nie uwzględniać faktu, że niektóre z nich – przynajmniej okazjonalnie – mogłyby wchodzić w koalicje parlamentarne, popierając niektóre inicjatywy większości parlamentarnej. Poza tym scenariusz taki zbytnio upraszcza obraz parlamentarnej sceny partyjnej, która w praktyce może być o wiele bardziej zniuansowana aniżeli prosty, dychotomiczny podział na rząd i opozycję. Zgodnie z trzecim scenariuszem status opozycji mogą mieć niektóre z klubów, które nie poparły rządu w trakcie głosowania nad inwestyturą i np. wyraźnie zadeklarowały, że będą stanowić opozycję względem niego (w drodze złożenia stosowanego oświadczenia), bądź też *ex lege* za opozycję byłyby uznane (jeśli przyjęto by określony mechanizm ich kwalifikowania jako opozycji). Wadą jednak takiego scenariusza jest to, że należałoby w takim przypadku wybrać jakieś czytelne kryterium selekcji klubów, które formalnie miałyby być opozycją. Należałoby też określić maksymalną liczbę klubów tworzących opozycję, bo w przeciwnym razie mogłoby się okazać, że nawet wszystkie kluby, które nie poparły rządu, zadeklarowałyby chęć pozostawania w opozycji bądź za taką byłyby uznane, co w praktyce złałoby trzeci scenariusz z drugim.

Uwzględniając powyższe scenariusze i ich wszystkie wady i zalety, można by, jak się zdaje, zaproponować rozwiązanie hybrydowe, które dopuszczałoby opcjonalną formułę regulaminowej conceptualizacji opozycji parlamentarnej. Zgodnie z nią opozycją parlamentarną *ex lege*, po głosowaniu nad wotum zaufania, stawałby się albo największy klub poselski, który nie poparł rządu, albo np. dwa, względnie trzy kluby poselskie, które głosowały przeciwko rządowi. Przyjmując takie rozwiązanie, należałoby jednak wprowadzić jednoznaczne kryterium rozstrzygnięcia o tym, czy opozycja ma mieć charakter pojedynczy, czy kolektywny. Kryterium takim mógłby być np. kwantytatywny dystans klubów poselskich do siebie (co byłoby czynnikiem niepowstrzymującym rozwoju systemu partyjnego, zwłaszcza w warunkach wielopartyjności, a zarazem niepetyfikującym nadmiernego rozdrobnienia systemu partyjnego, z czym można by było mieć do czynienia, gdyby przyjąć, że wszystkie kluby, które nie poparły rządu, stają się automatycznie opozycją). Można by więc przyjąć, że tylko jeden, największy klub tworzy oficjalną opozycję, pod warunkiem że skupia on np. co najmniej 50% posłów tworzących większość sejmową (np. przy większości liczącej 240 posłów jeden klub opozycyjny musiałby liczyć minimum 120 deputowanych). W innym przypadku formuła uczestników opozycji ulegałaby z mocy prawa poszerzeniu o dodatkowego uczestnika, przy jednoczesnym ustanowieniu maksymalnej ich liczby (np. trzech). Przykładowo, jeśli największa partia opozycyjna liczyłaby poniżej 50% substratu osobowego większości sejmowej,

wówczas liczba uczestników opozycji mogłaby wynosić dwóch. W sytuacji zaś, kiedy procent ten spadałby poniżej 30%, opozycją stawałby się kolejny, trzeci klub<sup>34</sup>. Nieco inaczej pochodząc do statystyki siły poszczególnych ugrupowań parlamentarnych, można by też założyć ogólną zasadę, że oficjalną opozycją jest klub bądź kluby (bez określania z góry ich liczby), o ile dysponują one np. co najmniej 60% mandatów liczonych w stosunku do liczby mandatów składających się na większość parlamentarną. Oczywiście należy jeszcze raz podkreślić, że ewentualne ograniczenie uczestników formalnej opozycji do jednego, dwóch czy maksymalnie trzech klubów poselskich albo jeszcze inne określenie, kto tworzy opozycję w niczym nie stanowiłoby ograniczenia faktycznej opozycji. Oznacza to, że kluby niepopierające rządu w dalszym ciągu *de facto* były wobec niego w opozycji (permanentnej bądź okazjonalnej), niemniej nie korzystały by z praw oficjalnej opozycji, które – na mocy przepisów regulaminowych – należałoby takiej oficjalnej opozycji przyznać<sup>35</sup>.

Rudymentarnym sensem jakiegokolwiek instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej nie jest bowiem prosty podział ugrupowań parlamentarnych na te, które pełnią rolę opozycji urzędowej i na te, które są jedynie opozycją w praktyce. Z podziałem takim, jeśli ma mieć on jakikolwiek sens, musi być skorelowany podział uprawnień, które przysługują wszystkim posłom i formom ich organizacji w izbie oraz jedynie opozycji, którą właśnie dzięki temu traktujemy jako osobną, ważną dla systemu politycznego instytucję i wartość<sup>36</sup>. W przeciwnym razie wyodrębianie opozycji parlamentarnej jako odrębnej instytucji prawa parlamentarnego nie ma najmniejszego sensu. Dlatego drugą fundamentalną sprawą, którą należy rozważyć, omawiając zagadnienie prawnej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w Regulaminie Sejmu, jest skatalogowanie regulaminowych środków działania opozycji. Środki te, co stanowi ich *signum specificum*, powinny być zastrzeżone wyłącznie dla opozycji. Tutaj jednak powstaje problem ich właściwego doboru tak, aby – z jednej strony – wyraźnie zaznaczały one rolę ustrojową opozycji, z drugiej zaś aby były proporcjonalne do tej roli, co oznacza, że nie mogą one oddziaływać dysfunkcyjnie na tok pracy parlamentu. Nie można bowiem mieszać zasadniczo odrębnej roli większości parlamentarnej i roli mniejszości (opozycji). Opozycja winna wobec tego mieć prawne możliwości skutecznego oddziaływania na prace izby, zarazem jednak nie może ich paraliżować czy w inny sposób działać destrukcyjnie albo – tym bardziej – zamieniać się miejscami z większością,

<sup>34</sup> Oczywiście podany sposób kwalifikowania klubów pozycyjnych ma charakter jedynie przykładowy.

<sup>35</sup> Opozycja parlamentarna, nawet więc jeśli przyjmuje postać sformalizowanej instytucji, nie musi być wcale tożsama z opozycją rzeczywistą. Oczywiście zasada ta działa również w drugą stronę, co oznacza, że brak prawnej instytucjonalizacji opozycji wcale nie świadczy o tym, że opozycji nie ma. Szerzej na ten temat zob. T. Krawczyk, *Stosunki między rządem a opozycją w wybranych państwach Europy*, Toruń 2005, s. 14 i nn.

<sup>36</sup> Por. A. Lavade, *Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique* [w:] *L'opposition parlementaire...*, s. 107 i nn.



a zatem występować z roszczeniem do podejmowania decyzji, zamiast obok czy wespół z większością parlamentarną. Opozycja parlamentarna, w każdym sprawnie działającym systemie parlamentarnym, jest bowiem „tylko”, a zarazem „aż”, opozycją. I to właśnie powinno być odzwierciedlone w regulaminowych środkach jej działania. Z tych też powodów zestaw instrumentów działania opozycji parlamentarnej nie musi być szczególnie rozbudowany. Zazwyczaj kojarzy się on przy tym z narzędziami wpływu i kontroli<sup>37</sup>. Stąd konkretne uprawnienia, jakie są przyznawane opozycji na poziomie przepisów regulaminowych winny koncentrować się w dwóch obszarach, tj. możliwości skutecznego kontrolowania rządu i na tej podstawie formułowania alternatywy programowo-personalnej wobec niego, co stanowi istotę działania każdej opozycji<sup>38</sup>. W praktyce środki prawnej instytucjonalizacji opozycji sprowadzają się najczęściej do trzech zasadniczych grup: 1) zapewnienia udziału opozycji w obsadzie organów wewnętrznych izby, w tym także jej współudziału w kierownictwie izby i jej organów pomocniczych; 2) umożliwienia opozycji podejmowania rozmaitych działań inicjujących kontrolę parlamentarną (pytania, interpelacje, wnioski *etc.*); 3) stworzenie opozycji możliwości wpływu na tok pracy parlamentu, w tym zwłaszcza decydowania (w jakiejś mierze) o porządku dziennym obrad oraz wszczynania i prowadzenia debaty plenarnej nad polityką rządu *in corpore* bądź pojedynczego ministra (co wiąże się z realizacją funkcji upubliczniania pracy parlamentu). Oczywiście zestaw narzędzi oddziaływania sformalizowanej opozycji nie zawsze musi być jednakowy czy choćby podobny. W parlamentach skandynawskich np. uznaje się, że elementem kluczowym jest umożliwienie opozycji udziału w organach izby, w tym także w ich gremiach kierowniczych. W Wielkiej Brytanii z kolei akcent kładzie się na prawo Opozycji Jej Królewskiej Mości do prowadzenia debaty nad polityką rządu, do czego służy m.in. godzina pytań (*question time*). W Niemczech dla odmiany funkcjonuje tzw. przywilej opozycji (*Oppositionprivileg*), który polega na prerogatywie lidera opozycji do zabierania głosu w debacie parlamentarnej zaraz po wystąpieniu kanclerza, co pozwala wyraźnie konfrontować stanowisko rządu ze stanowiskiem opozycji, a co dowodzi samej istoty działań opozycji, tzn. pokazywania alternatywy programowej (a tym samym wyraźnego przeciwstawienia rządu i opozycji). Zasadą jest też respektowany od lat zwyczaj, że przewodnictwo Komisji Budżetowej Bundestagu jest powierzane przedstawicielowi opozycji. We Francji z kolei prawa opozycji zostały skorelowane z przyznaniem parlamentowi nowej funkcji ewaluacyjnej (od czasu rewizji konstytucji w roku 2008), oznaczającej możliwość ewaluacji polityk publicznych, z czym skojarzono prawo powoływania odpowiednich organów wewnątrz Zgromadzenia Narodowego i prowadzenia tzw. OSR *ex post*<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Por. J.-C. Colliard, *L'opposition parlementaire* [w:] *Les Parlements aujourd'hui*, Paris 1976, passim.

<sup>38</sup> E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna* [w:] *Opozycja...*, s. 20.

<sup>39</sup> Takim organem jest np. *Mission d'évaluation et de contrôle*, tj. wyspecjalizowany organ kontrolny funkcjonujący w ramach Komisji Finansów Zgromadzenia Narodowego. Szerzej na ten temat

Wszystkie te przykłady dowodzą, że formy regulaminowych rozwiązań dających opozycji szczególne, w porównaniu do innych frakcji parlamentarnych, uprawnienia, są „miękkie”. Nie popadają też one w sprzeczność z ogólnym uprawnieniami, które pozostają w dyspozycji wszystkich posłów bądź ich form organizacyjnych (frakcji). Próbując wobec tego przedstawić jakiś sensowny zestaw instrumentów instytucjonalizujących opozycję parlamentarną, można wobec tego wskazać: 1) zasadę regulaminową wyraźnie określającą proporcjonalność jako regułę obsadzania organów kolegialnych izby; 2) bezwzględny wymóg zagwarantowania opozycji miejsca w kierownictwie izby; 3) rozwiązanie gwarantujące opozycji prawo do przewodniczenia w stałych komisjach parlamentarnych, przy – dodatkowo – możliwym ustaleniu pułapu minimalnego bądź maksymalnego, który ma do swojej dyspozycji opozycja<sup>40</sup>; 4) możliwości powiązania parlamentarnego procesu oceny skutków regulacji *ex post* z opozycją i np. ustanowieniem nowej, stałej komisji ewaluacji polityk publicznych, w której przewodnictwo z urzędu zajmowałby przedstawiciel opozycji; 5) prawo opozycji do „godziny pytań” na każdym posiedzeniu plenarnym izby; 6) możliwość określania przez opozycję porządku dziennego np. w odniesieniu do co piątego posiedzenia plenarnego; 7) restytucję interpelacji, w tym sensie, że odpowiedź na nią winna – potencjalnie – uruchamiać debatę plenarną nad daną sprawą. Należy bowiem zdawać sobie sprawę z tego, że w gruncie rzeczy kluczowym zadaniem opozycji, z punktu widzenia przypisanych jej dwóch podstawowych funkcji, tj. kontroli nad rządem i formowania alternatywy programowej wobec niego, jest właśnie aranżowanie i prowadzenie debaty parlamentarnej, skąd zresztą *nota bene* bierze się waga tzw. funkcji deliberacyjnej, która w rzeczywistości kreuje trzecią funkcję opozycji, jaką jest zapewnienie transparentności pracy parlamentu. Raz jeszcze należy podkreślić, że istotą uprawnień opozycji parlamentarnej jest stworzenie jej dogodnej płaszczyzny do deliberacji, w wyniku której są obnażane słabości rządu i punktowane atuty opozycji (albo *vice versa*). Swoją drogą takie właśnie rozumienie praw opozycji nawiązuje do elementarnego znaczenia parlamentu, jako miejsca prowadzenia debaty o sprawach kluczowych dla państwa<sup>41</sup>.

Zaproponowane uprawnienia nie wyczerpują bynajmniej wszystkich możliwych do wyobrażenia wariantów prawnej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej. Instytucjonalizacja ta może bowiem przybrać rozmiary zarówno szersze, jak i węższe, a ponadto można ją podzielić na instytucjonalizację ornamentacyjną i prakseologiczną (efektywnościową). Ta pierwsza sprowadzać się będzie do instytucjonalizacji opozycji zawierającej się w jej definiowaniu oraz np. wskazaniu

zob. C. Chevilly-Hiver, *La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale*, „Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 2000, no 6, s. 1679 i nn.

<sup>40</sup> W przypadku minimalnym pułap mógłby być określony na zasadzie „nie mniej niż np. 10%”, przy wprowadzeniu kwot maksymalnych np. „nie więcej niż 25%” albo „nie więcej niż 30%”.

<sup>41</sup> Por. T. Mołdawa, *Parlament w państwie demokratycznym* [w:] *Historia, idee, polityka. Księga dedykowana Profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, red. F. Ryszka, Warszawa 1995, s. 331 i nn.

podstawowych funkcji ustrojowych. Ta druga z kolei nie tyle będzie definiowała opozycję czy też inaczej określała jej specyfikę ustrojową, co raczej będzie dawała opozycji konkretne narzędzia działania i oddziaływania na tok prac parlamentarnych. W praktyce spotkać można oba podejścia do zagadnienia instytucjonalizacji opozycji<sup>42</sup>, przy czym jeśli jurydyzacji ornamentacyjnej nie będzie towarzyszyła choćby minimalna jurydyzacja prakseologiczna, to efektywność samego zabiegu wyodrębniania opozycji formalnej od opozycji faktycznej będzie podana w poważną wątpliwość.

**Jarosław Szymanek**

**ON THE NEED TO INSTITUTIONALIZE  
THE PARLIAMENTARY OPPOSITION IN THE STANDING ORDERS  
OF THE SEJM OF THE REPUBLIC OF POLAND**

The article is devoted to the issue of the legal institutionalization of the parliamentary opposition in the Sejm of the Republic of Poland. The starting point is the recognition that today the opposition (especially parliamentary) is a standard of democratic regulations, connected with such principles as e.g. a democratic state of law or political pluralism (or, more broadly, civil society). Hence, for a long time in the parliamentary law of many countries in the world (Germany, France) the functioning of the opposition has been regulated by the parliamentary Standing Orders, and sometimes it is even regulated by constitutional provisions. From this point of view, the provisions of Polish law still leave the phenomenon of the opposition outside the legal regulation. Nevertheless, the postulates of the legal institutionalization of the opposition, at least in the Standing Orders of the Sejm are raised more and more loudly in the doctrine. The Author points out that this issue is not only of major importance in terms of the political system, but also raises a number of problems in regard to the practical way of describing the opposition (who should create it, how to isolate the opposition and whether it should be formed by all non-governmental groups or only some of them; what rights should be granted to the opposition to make it not only an ornamental opposition but also an opposition capable of active actions). It is important that legal provisions not only mark its existence, but create real mechanisms of its influence on the work of the parliament.

---

<sup>42</sup> Por. E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna...*, s. 20.