

Nadrzędność parlamentu  
– mit czy realna  
alternatywa ustrojowa?  
Analiza wybranych przykładów

Przemysław Kierończyk

Recenzent  
prof. zw. dr hab. Wiesław Skrzydło  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
UMCS w Lublinie

Redaktor techniczny  
Tomasz Mikołajczewski

Wydanie pierwsze  
Objętość 19,7 ark. wyd.  
Gdańsk, 2009

Druk i oprawa:  
Sowa-Druk na Życzenie  
www.sowadruk.pl, tel. 22 431 81 40

© Copyright by Wydawnictwo  
Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, Gdańsk 2009



**WYDAWCA**  
Wydawnictwo  
Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji  
80-656 Gdańsk, ul. Wydmy 3  
tel. 58 305 08 12, 58 305 08 89  
mail: [wydawnictwo@gwsa.pl](mailto:wydawnictwo@gwsa.pl)

**[www.gwsa.pl/wydawnictwo](http://www.gwsa.pl/wydawnictwo)**

ISBN 978-83-89762-22-1

## Spis treści

Wstęp.....	7
Rozdział 1. Nadrzędność parlamentu jako idea ustrojowa .....	14
1.1. Elementy instytucjonalne systemu.....	14
1.2. Problemy ze zdefiniowaniem – „rządy zgromadzenia” czy system „parlamentarno-komitetowy” .....	36
Rozdział 2. Rozwiązania parakonstytucyjne .....	63
2.1. „Długi Parlament” – rewolucja angielska.....	63
2.2. Rządy Konwentu – rewolucja francuska.....	80
2.3. Rządy parlamentu – Francja 1848 i 1871-1875.....	88
2.4. Komuna Paryska.....	94
2.5. Krajowa Rada Narodowa.....	104
Rozdział 3. Projekty niezrealizowane .....	124
3.1. Konstytucja jakobińska.....	124
3.2. Projekt żyrodystowski.....	133
3.3. Projekt (poprawka) J. Grevy’ego.....	144
3.4. Projekt konstytucji francuskiej z 19 kwietnia 1946 r.....	149
Rozdział 4. Rozwiązania prowizoryczne .....	158
4.1. Prowizoryczne konstytucje Austrii Niemieckiej z lat 1918 i 1919 r.....	158
4.2. Polska „mała konstytucja” z 1919 r.....	165
4.3. Prowizoryczne litewskie ustawy zasadnicze (1918-1920).....	181
4.4. Tymczasowa konstytucja Republiki Litewskiej z 1990 r.....	189
Rozdział 5. Duże konstytucje .....	205
5.1. Ustrój konstytucyjny Szwajcarii.....	205
5.2. Pierwsze konstytucje państw bałtyckich z lat 20.....	218
5.3. Tureckie konstytucje z 1921 i 1924 roku.....	240
5.4. Eksperyment socjalistyczny – Związek Radziecki i Gruzja.....	252
Rozdział 6. Nawiązania do idei hegemonii parlamentu w innych systemach rządów .....	266
Rozdział 7. Ocena systemu i możliwości jego adaptacji.....	286
Zakończenie .....	300
Bibliografia.....	303



## WSTĘP

---

Na początku była Litwa... Wiele lat temu piszący te słowa zainteresował się ustrojem państwa naszych sąsiadów. Z czasem zainteresowanie przybrało postać pracy doktorskiej, szeregu artykułów i książki. Wraz z tematem litewskim przyszło zainteresowanie innymi krajami bałtyckimi, które też zaowocowało różnymi publikacjami. Zainteresowaniu towarzyszyły pytania. Przynajmniej wszystkie związane z historią ustroju tych państw (choć nie tylko nią). Było to niejako naturalne – jednym z najważniejszych zainteresowań naukowych autora pozostają zagadnienia dotyczące historii systemów rządów. Doświadczenia konstytucyjne państw bałtyckich, a dokładnie ich ustawy zasadnicze uchwalane na początku lat dwudziestych, z których jedna – łotewska – obowiązuje do dziś, musiały skłaniać do pytań, a później do refleksji.

Przypomnijmy, że u źródeł rozwiązań ustrojowych we wszystkich trzech krajach bałtyckich na początku drugiej dekady XX w. stały bardzo podobne założenia. Założenia o niezwykle głębokim uzasadnieniu historycznym. Narody, które wreszcie poczuły się gospodarzami na własnej ziemi, poprzez wybranych do parlamentów swoich reprezentantów, przyjęły konstytucje, w sposób niezwykle silny, podkreślające ich zwierzchnictwo. Oprócz uderzająco szerokiego zastosowania instytucji demokracji bezpośredniej, w ówczesnie przyjętych koncepcjach ustrojowych mieściła się wizja bardzo mocnego parlamentu. Szczególnie rozwinięta została ona w estońskiej ustawie zasadniczej z 15 czerwca 1920 r., w której system rządów oparto na ewidentnej przewadze parlamentu (*Riigikogu*) w stosunku do wszystkich innych organów państwowych. Wariant estoński zakładał bardzo dalekie odstępstwa od modelowych założeń systemu parlamentarno-gabinetowego, rezygnując chociażby z dualistycznej egzekutywy. Ale i pozostałe kraje bałtyckie szły relatywnie daleko w realizacji wizji silnego parlamentu. Wprowadzone wówczas rozwiązania stanowiły niewątpliwie ciekawy

– i szerzej chyba w Polsce nieznanym – etap rozwoju konstytucjonalizmu europejskiego, pod wieloma względami zwracający uwagę swoją oryginalnością. Prowokujący do pytań o ocenę tej wizji ustalenia relacji pomiędzy najważniejszymi władzami. Ocenę zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym.

Autor, na miarę swojej wiedzy i możliwości, takiej oceny próbował dokonać. Jej efektem było szereg publikacji, odnoszących się do powyżej zarysowanej tematyki. Konstatacje były często niejednoznaczne, jak zwykle, gdy ocenia się zjawisko nader złożone. Ocena bowiem czegoś, co autor pozwolił sobie nazwać „bałtycką modyfikacją systemu parlamentarno-gabinetowego”, szczególnie odnośnie do funkcjonowania tego założenia w praktyce, jest zagadnieniem niezwykle problematycznym. Trudno bowiem uznawać te systemy rządów za eksperymenty zakończone pełnymi sukcesami, choć niewątpliwie nadmierny krytycyzm nie jest też wskazany. Warto pamiętać przy tym, że bałtycka koncepcja oparcia relacji podstawowych władz, na osłabieniu władzy wykonawczej i wzmocnieniu legislatury, przetrwała do dziś – w odrodzonej Republice Łotwy. I chyba jednak świadczy to o jakiejś jej wartości.

Niniejsza książka jest próbą odpowiedzi na pojawiające się przy analizowaniu tematyki bałtyckiej pytania o popularność podobnych rozwiązań w historii konstytucjonalizmu na świecie. Każdy student prawa konstytucyjnego wie, iż oczywistym przykładem państwa, w którym system rządów oparto na zasadzie nadrzędności parlamentu jest Szwajcaria. Ale czy tylko ona? Czy jest unikalnym przykładem zastosowania – z sukcesem – tego typu rozwiązania ustrojowego? Czy w ogóle można zakładać, iż rozwiązanie to ma szansę stać się realną alternatywą ustrojową gdziekolwiek, poza krajem Helwetów – charakteryzującym się zupełnie specyficznymi uwarunkowaniami (historycznymi, kulturowymi, politycznymi, gospodarczymi)? A może droga urzeczywistnienia zasady suwerenności narodu poprzez zapewnienie emanacji tego narodu szczególnej, dominującej roli, to – przy pozorach atrakcyjności – tylko atrakcyjny, ale jednak ślepy zaułek wśród koncepcji ustrojowych; a Szwajcaria – tylko i wyłącznie wyjątkiem potwierdzającym tę regułę?

I wreszcie *last but not least* – jak nazwać to rozwiązanie i na jakich zasadach dokonywać kwalifikacji? Chociażby pobieżny rzut

oka na specjalistyczną literaturę prowadzi do wniosku, że w tym zakresie panuje właściwie daleko idąca dowolność. Niewątpliwie stan ten przypomina jedną z wielkich dyskusji, toczonych w obrębie nauki polskiego prawa konstytucyjnego – o rozumienie i definicję zasady podziału władzy. A może to nie jest wada i poszukiwanie jakiegoś wspólnego mianownika (nazwy) dla niezwykle wielowątkowego zjawiska „nadrzędności parlamentu” jest działaniem tyleż zajmującym, co z natury rzeczy bezsensownym? Zastanowić się także wypada, czy nie mamy czasem do czynienia nie tyle z jednym zjawiskiem, występującym w różnych odmianach, ale po prostu z zupełnie różnymi rozwiązaniami ustrojowymi? I wreszcie, gdzie ustawić logiczną granicę pomiędzy systemami rzeczywiście zakładającymi dominację parlamentu, a takimi, które wcale takiej dominacji nie zakładały, tylko pojawiła się ona *via factii* (o ile w ogóle). Znamy chociażby ten problem z naszego, polskiego podwórka. Na przykład wielokrotnie można się spotkać z poglądem, iż konstytucja marcowa wprowadzała dominację parlamentu. Prawda? Fałsz? A może półprawda?

Jak wydać z powyższego, liczba pytań pojawiających się chociażby po pobieżnym przyjrzeniu się zagadnieniu, które – nonszalancko upraszczając – możemy nazwać koncepcjami opierającymi się na nadrzędności parlamentu jest całkiem spora. Czyż można zatem dziwić się autorowi, że kończąc powoli swoją przygodę z konstytucjonalizmem bałtyckim, zdecydował się na ryzykowne wpłynięcie na szersze wody?

Piszący te słowa przyznaje się przy tym do pewnej naiwności. W pierwotnym zamiarze miała powstać publikacja obejmująca wszystkie koncepcje ustrojowe, które zakładały szczególnie silną pozycję parlamentu, jeżeli tylko takowe pojawiły się w historii. Każdy przypadek miał być omówiony w miarę szczegółowo i dokładnie. W miarę postępu prac okazało się, że jest to po prostu niemożliwe, gdyż dzieło wymagałoby albo grupy autorów, albo zajęłoby autorowi wiele lat życia – a i tak rezultaty zapewne byłyby dyskusyjne, biorąc pod uwagę fakt, że i w prawie konstytucyjnym powinno zachowywać się zasady pewnej specjalizacji. Autor obiecuje sobie, że oparte na powyższym założeniu próby podejmie, ale już w formie kolejnych publikacji, odnoszących się do poszczególnych rozwiązań. Tym razem powstało jednak opracowanie *sui generis* syntetyczne. I widzieć je należy jako swoisty wybór. Autor zdecydował się

przedstawić genezę i charakter niektórych rozwiązań na zasadzie pewnej selekcji, wybierając rozwiązania ciekawe i jednocześnie typowe dla danej kategorii. Wybór jest całkowicie subiektywny, nie mniej piszący te słowa uważa, że oddaje najbardziej charakterystyczne próby urzeczywistnienia (czy tylko zadekretowania) wizji nadrzędności parlamentu. Może być jednak kwestionowany, gdyż każdy wybór będzie rodził pytania o zasadność sposobu jego dokonania. Stosowano przy tym dosyć prostą zasadę. Tam, gdzie rozwiązanie jest w miarę znane i posiada bogatą literaturę w języku polskim, autor generalnie poprzestawał na przypomnieniu najważniejszych faktów. W sytuacjach, gdy materia jest zapoznana przez naukę polskiego prawa konstytucyjnego starano się zagadnienie przedstawić bardziej kompleksowo. Autor kierował się zasadą, że lepiej omówić dokładniej to co nieznanne, lub mało znane (np. żyrondydystowski projekt konstytucji), niż eksploatować w ślad za innymi ustrój Szwajcarii. Tym bardziej, że owi „inni” wykonali tę pracę nader starannie i dociekliwie. Oczywiście państwo-archetyp, czyli Republika Helwecka w tej pacy pojawić się musiała – z nader oczywistych względów – ale głównie w założeniu źródła materii służącej porównaniom.

Niewątpliwie relatywnie szeroko omówione są doświadczenia (czy raczej eksperymenty) francuskie z tym rozwiązaniem ustrojowym, które nieoceniony P. Bastid nazwał – niewątpliwie upraszczając – *le gouvernement d'assemblée*. Jest to naturalne. Francja, jako europejskie laboratorium ustrojowe, nader często torowała drogę nowościom w tym zakresie. Tam powstała także interesująca literatura na ten temat.

Przy pisaniu niniejszej książki pojawiały się rozliczne problemy i towarzyszące im wątpliwości. Najbardziej chyba podstawowym była kwestia, czy (ewentualnie w jakim stopniu) poprzestawać na analizie rozwiązań konstytucyjnoprawnych? Było bowiem jasne, że pozostawanie tylko w kręgu interpretacji przepisów prawnych będzie prowadziło do istotnego zubożenia pracy. Z drugiej strony, nadmierne zainteresowanie praktyką polityczną groziłoby zmianą charakteru naukowego pracy z konstytucyjnoprawnego w politologiczny (co być może jakąś zasadniczą wadą nie byłoby, wobec występowania zjawiska swoistego pokrewieństwa, choć nie tożsamości pomiędzy tymi dyscyplinami naukowymi), historyczny lub – w skrajnej sytuacji – w przekształcenie jej w wywód

publicystyczny. Z wątków o charakterze „politycznym” nie sposób było jednak zrezygnować. Przyjąć bowiem należy, że badanie praktyki politycznej stanowi immanentną część analizy konstytucyjnoprawnej. Książka, w kształcie takim, jakim trafia do rąk Czytelnika, jest w efekcie próbą wyważenia pomiędzy pomysłem przedstawienia zagadnienia okiem prawnika a bardziej ogólnym poglądem na zjawiska i ich kontekstem. Stąd można zaryzykować stwierdzenie, iż praca ma – przynajmniej w pewnym zakresie – charakter interdyscyplinarny. Podstawowe jej wątki mają wymiar prawny (a dokładnie konstytucyjnoprawny), natomiast niewątpliwie można w niej wykazać także cechy pozycji politologicznych czy historycznych. Na ile autorowi udało się wyważyć poszczególne te elementy, aby zachować jednak charakter prawniczy niniejszej książki – wypada zapytać jej Czytelników. Autor może jedynie zapewnić, iż kierował się właśnie takim założeniem.

Pozostając w kręgu trudności, które napotkał piszący, warto zwrócić uwagę na te, które towarzyszyły analizie prawodawstwa państw tak zwanego „realnego socjalizmu”. Traktować ich doświadczenia jako urzeczywistnienie koncepcji dominacji parlamentu prowadziłyby prosto do uznania rozwiązań fasadowych za realne. Ale autor był jednocześnie przekonany, że pominąć całkowicie tego okresu historycznego w rozważaniach jednak nie można. Tym bardziej, że ówczesne regulacje nie były bynajmniej jedynymi w historii świata, co do których właściwej realizacji można mieć wątpliwości. Sprowadzając rzecz *ad absurdum* można powiedzieć, że i dziś na przykład realizacja zasady reprezentacji budzi wątpliwości, co nie czyni jej nieatrakcyjnym przedmiotem badań. Zatem, choć traktowane *cum grano salis* – pewne ścieżki wytyczone przez konstytucjonalizm socjalistyczny w tej pracy znajdują swoje miejsce.

Inną zasadę zastosowano w stosunku do rozwiązań archaicznych, czyli nader odległych od współczesności. Autor uznał, że praca ma być przede wszystkim analizą zagadnień związanych z konstytucjonalizmem „nowoczesnym”. Czyli obejmować okres doświadczeń ustrojowych mniej więcej od końca wieku XVIII, czyli od momentu, gdy pojawiać się zaczęły pierwsze konstytucje, rozumiane jako świadome próby regulacji całokształtu ustroju państwowego. Dopuszczono od tej reguły jeden wyjątek – w pracy pojawia się (i to dosyć obszerny) wątek poświęcony preponderancji parlamentu w XVII-wiecznej Anglii. Zdecydowano się na to z kilku

względów. Przede wszystkim – przyznać wypada – że zadziałały tu, skądinąd dyskusyjne, zasady *argumentum ad numerum* i *argumentum ad traditio*. Większość piszących na temat preponderancji parlamentu wspomina o czasach Długiego Parlamentu, zatem dziwne byłoby pominięcie tych doświadczeń ustrojowych i politycznych w pracy. Ponadto doświadczenia brytyjskie mają olbrzymi wpływ na współczesny europejski i światowy konstytucjonalizm, a wiemy przy tym wszyscy, że bagaż tych doświadczeń nawarstwiał się przez całe stulecia, by w końcu przybrać postać systemu parlamentarno-gabinetowego. W tym kontekście brytyjski eksperyment z wieku XVII może być uważany za część składową wielkiej ewolucji ustrojowej, prowadzącej do czasów nam współczesnych. Waga tych wydarzeń, ich uniwersalne znaczenie – to wszystko zadecydowało, iż w pracy znalazły swoje miejsce, tak odległe czasowo, rozwiązania brytyjskie. Natomiast – z całą konsekwencją – pominięto w tej pracy chociażby polskie doświadczenia z okresu I Rzeczypospolitej, mimo że niektórzy autorzy (np. H. Izdebski) próbowali przypisać je do modelu „rządów zgromadzenia”. Uznano jednak, że były to rozwiązania zbyt odległe od współczesnego konstytucjonalizmu, niewiele wnoszące do problematyki wyznaczonej tematem pracy, o niewielkim wpływie na rozwój idei supremacji parlamentu i generalnie europejskiego konstytucjonalizmu.

Omawiając trudności, jakie stanęły przed autorem, należy wspomnieć także o tych, może prozaicznych i oczywistych, ale mających istotny wpływ na tempo pisania niniejszej książki. Istotne problemy wiązały się z zagadnieniami językowymi. Dla potrzeb niniejszej pracy korzystano z wielu tekstów w wersji oryginalnej. W tym napisanych w tak oryginalnych językach, jak turecki, litewski, łotewski i estoński. Ale nawet teksty w językach powszechnie znanych (angielskim czy francuskim) niekiedy budziły istotne wątpliwości przy tłumaczeniu. Niekiedy z racji ich archaiczności, niekiedy z braku odpowiedniej terminologii polskiej. Niezależnie od tego, czy autor sam tłumaczył teksty, czy korzystał z w tym zakresie z pomocy, zawsze ostateczny rezultat tłumaczenia podlegał jego weryfikacji. Zapewniając, że starał się dokładać tym zakresie należytej staranności, piszący te słowa jest przekonany, że nie zawsze rezultaty jego pracy będą bezdyskusyjne. Pragnąłby jednak, aby wszelakie zastrzeżenia w tej materii wiązać tylko i wyłącznie z jego działalnością.

Układ pracy jest dosyć typowy. Można go nazwać problemowym. W pierwszym rozdziale autor zajmuje się próbą określenia nazwy, tudzież odnalezienia elementów instytucjonalnych systemu opartego na nadrzędności parlamentu. Następnie przychodzi kolei na przedstawienie i krótką analizę najbardziej charakterystycznych rozwiązań. Są to zarówno rozstrzygnięcia pozakonstytucyjne, tak zwane „małe konstytucje”, konstytucje pełne, wreszcie przykłady złożone w ocenie, czy wręcz dyskusyjne. Końcowa część pracy wiąże się z próbą dokonania porównań i wyciągnięcia wniosków.

Autor, idąc w ślad za cenionym przez siebie, nieodżałowanym Profesorem Pawłem Wieczorkiewiczem (przy czym słowo „ceniony” w tym przypadku nie oznacza bynajmniej ogólnej zgodności poglądów), chciał napisać rozprawę naukową, „taką, którą da się czytać”. Zamiarem było przekazanie swoich myśli w sposób jak najbardziej nieskomplikowany, aczkolwiek z poszanowaniem oczywistych reguł rządzących językiem prawniczym (a w szczególności prawnokonstytucyjnym).

Innym założeniem, które towarzyszyło autorowi w jego poszukiwaniach i późniejszym przelewaniu swoich wniosków na karty najpierw komputerowego „rękopisu”, a potem samej książki, była zasada „brzytwy Ockhama”, czyli „*entia non sunt multiplicanda sine necessitate*”. Nie wnikając tu, czy Ockham rzeczywiście był jej autorem, jak dokładnie brzmiała i „co autor miał na myśli”, piszący te słowa przyjął, iż sprowadza się do reguły, aby bytów nie mnożyć, fikcji nie tworzyć, a fakty tłumaczyć jak najprościej.

Czy powyższe założenia zostały spełnione i czy uznać je należy za słuszne, czy tylko za dowód nieporadności autora – ocena zależy tylko od Czytelników niniejszej pracy, pod których osąd autor się oddaje, prosząc wszakże o pewną wyrozumiałość.