

ANDRZEJ KULIG*

RZĄDZENIE KOALICYJNE W PERSPEKTYWIE USTROJOWEJ

W jednej z fundamentalnych dla swego dorobku naukowego prac poświęconych systemom ustrojowym państw Skandynawii Profesor Marian Grzybowski uczynił przedmiotem swych dociekań m.in. kwestię dojrzewania tych systemów do zasady rządów parlamentarnych, zwracając uwagę, że jej ostateczne ukonstytuowanie się „oznaczało akceptację systemu uzależniającego kompozycję, działalność i losy rządu od układu sił politycznych w parlamencie”¹.

W swych rozważaniach Autor skupiał się na wpływie zmian w systemie partyjnym na funkcjonowanie gabinetów i szerzej – na przemianę zasady rządów parlamentarnych. W swej książce zwrócił uwagę na oddziaływanie przekształceń dokonujących się w systemie partyjnym na strukturę polityczną i organizacyjną skandynawskich gabinetów, a także nieuchronne zmiany ustrojowe, które temu towarzyszyły. Opisał obszernie skandynawskie próby formowania i funkcjonowania gabinetów w warunkach złożonej politycznie struktury parlamentu, wśród nich zarówno praktyki rządów mniejszościowych, jak i rządów urzędniczych, a także – koalicyjnych.

W szerszej, europejskiej perspektywie koalicyjny system rządów jest od wielu dziesięcioleci jednym z koniecznych systemów sprawowania władzy. Podstawowy wymóg rządów parlamentarnych, czyli legitymowanie się przez rząd posiadaniem większości parlamentarnej, stało się wykonalne w pluralistycznej społeczności, politycznie, partyjnie, a czasem i religijnie rzeczywistości europejskiej jedynie poprzez tworzenie koalicji parlamentarnych lub rządowych². W ciągu ostatnich dziesięcio-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński.

¹ M. Grzybowski, *Prawnoustrojowe przesłanki formowania rządów w Szwecji i Norwegii*, Kraków 1981, s. 159.

² Jak trafnie zauważają Wolfgang C. Müller i Kaare Strøm w mniejszej grupie przypadków koalicje mogą ograniczać się wyłącznie do aliansów parlamentarnych, w ramach których rządy mniejszościowe poszukiwać będą z dnia na dzień poparcia dla przedkładanych spraw, por. szerzej Wolfgang C. Müller i Kaare Strøm, *Coalition Governance In Western Europe*, Oxford University Press 2000, s. 1–2.

leci liczba tych koalicji, sposoby dochodzenia do ich utworzenia (niekiedy przypominające złożone procesy technologiczne), relacje między uczestnikami koalicji (tworzące nieraz wysoce skomplikowane konstelacje), mechanizmy funkcjonowania koalicji, a nawet sposoby zakończenia ich egzystencji dostarczyły materiału do różnorodnych obserwacji ustrojowoprawnych³.

W tym miejscu pragnę poświęcić nieco uwagi pojęciu koalicji rządzących i zasygnalizować zjawiska, które się z nim łączą. Szczupłość miejsca w oczywisty sposób nie pozwala na dokonanie kompleksowego przeglądu stanowisk w tej mierze – szczególnie, że literatura przedmiotu jest obszerna. Pragnę jedynie zasygnalizować kwestie, które w mojej ocenie pozostają niekiedy niedopowiedziane lub umykają głębszej refleksji.

Pojęcie koalicji rządzących stało się przedmiotem dociekań definicyjnych wystarczająco obszernych, by powtarzać je w tym miejscu. Z czysto technicznego punktu widzenia jest to układ co najmniej dwóch partnerów (najczęściej partii), którzy dla osiągnięcia spodziewanych celów postanawiają stworzyć go celem uzyskania przeciwwagi w stosunku do swych rywali, konkurentów czy też przeciwników⁴. W *Encyklopedii Instytucji Politycznych Blackwella* pod red. V. Bogdanora wyróżnione zostają trzy rodzaje koalicji: wyborcza, parlamentarna i rządowa. W wielu, szczególnie konstytucyjnoprawnych opracowaniach, problematyka koalicji (któregokolwiek rodzaju) traktowana jest w istocie jako problem natury stosunkowo technicznej, np. jako metoda wypełnienia podstawowego warunku systemu parlamentarnego, tzn. stworzenia większości zdolnej do rządzenia (w przypadku koalicji parlamentarnej czy rządowej), lub problem, do którego musi odnieść się prawo wyborcze (w przypadku koalicji wyborczych). Od pewnego czasu w ustrojoznawstwie zachodnim, a od niedawna także w polskim dostrzega się jednak, że ta pozornie techniczna różnica między rządem partyjnie jednorodnym (rządem monopartyjnym) a rządem koalicyjnym (rządem utworzonym przez co najmniej dwa ugrupowania) nie może być zamknięta jedynie w obrębie refleksji odnoszącej się do różnicy w kompozycji personalnej czy politycznej rządu. Mówiąc nieco kolokwialnie, coraz powszechniejsza staje się świadomość, iż rząd koalicyjny to różnica nie tylko ilościowa, ale przede wszystkim jakościowa. Stąd też zauważalny wzrost zainteresowania badawczego problematyką rządów koalicyjnych, wytyczenie coraz bardziej szczegółowych obszarów badań, analiz i porównań.

Mimo to jednak próby uogólnień zarówno w ramach jednostkowego systemu ustrojowego, jak i tym bardziej większej grupy państw nie przyniosły spektakularnych i trwale niepodważalnych wniosków. Liczba zmiennych oddziałujących każdorazowo na procedury koalicyjne (tworzenia koalicji, jej funkcjonowania i wreszcie rozpadu) jest bowiem zbyt znacząca. Sytuacja poszczególnych partii i stan systemu partyjnego jako całości, zachowania innych uczestników życia politycznego (np. związków zawodowych, grup interesów, kościołów i związków wyznaniowych, organizacji mniejszości narodowych czy etnicznych lub innych), bieżące

³ W literaturze polskiej szeroko piszą o tym m.in. Z. Kiełmiński, *Koalicje rządzące w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1984, passim; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, passim, oraz W. Sokół *Teoretyczne aspekty tworzenia i funkcjonowania rządów koalicyjnych* [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 9 i n.

⁴ Por. V. Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford 1987, s. 109.

wydarzenia polityczne ogniskujące w danym momencie scenę polityczną, zwyczajnie polityczno-ustrojowe, wszystko to razem stwarza często jednorazowy, niepowtarzalny układ wpływający na formowanie koalicji rządowej i mechanizmy jej działania. W polskim systemie politycznym na uwagę zasługuje fakt – dostrzeżony przez G. Rydlewskiego – dominacji podziałów historycznych i korespondujące z tym wtórne znaczenie podziałów programowych⁵.

Jest rzeczą oczywistą, że w państwach charakteryzujących się długotrwałą stabilnością polityczno-ustrojową i społeczną proces formowania rządu i jego funkcjonowanie cechuje jeśli nie przewaga, to przynajmniej spora liczba elementów stałych, przewidywalnych, niezmiennych i dających obserwować się w kolejnych odsłonach budowania i działalności rządów parlamentarnych. Przykładowo, pewną cykliczność i porównywalność zdarzeń obserwować można w Holandii czy Belgii przy okazji powoływania formatora i analizując przebieg jego misji. Podobną powtarzalność, pozwalającą na dokonywanie uogólnień w dłuższym horyzoncie czasowym dostarczają niemieckie doświadczenia negocjacji koalicyjnych wraz z będącą ich efektem umową koalicyjną⁶.

Idąc tym tropem, z końcem ubiegłego wieku autorzy pracy zbiorowej poświęconej zjawisku rządzenia koalicyjnego w państwach Europy Zachodniej pokusili się o wskazanie pewnej grupy czynności składających się na ten typ sprawowania władzy, wspólny dla rządów w kilkunastu państwach tej części Europy⁷. Zaliczyli do nich m.in. zawarcie przez ugrupowania tworzące koalicję rządową pisemnej umowy koalicyjnej i jej udostępnienie opinii publicznej, powiązanie upadku gabinetu koalicyjnego z zarządzeniem wyborów parlamentarnych, przyjęcie przez koalicję zasad „zwykłego” zarządzania gabinetem koalicyjnym oraz istnienie zasad rozwiązywania konfliktów oraz kryzysów koalicyjnych, obowiązywanie w partiach koalicji dyscypliny w zakresie wspierania koalicyjnych projektów ustawodawczych oraz w innych zachowaniach parlamentarnych (takich jak pytania i interpelacje czy śledztwa parlamentarne) i inne. Z kolei w cytowanej wcześniej pracy W. Sokół do elementów tych zaliczył tworzenie wspólnego rządu, styl pracy tego rządu, sposób głosowania w parlamencie, współpracę na forum parlamentu oraz współpracę we władzach lokalnych⁸.

Już tylko te dwie cytowane prace pozwalają na dostrzeżenie kilku zjawisk łączących się z rządzeniem koalicyjnym, niezwykle istotnych z ustrojowoprawnego punktu widzenia. Po pierwsze, pojęcie „rządzenia koalicyjnego” dopomina się – o ile to jest możliwe – jasnego sprecyzowania, zarówno co do uczestników (podmiotów) tego procesu, jak i jego materii (przedmiotu). Pojęcie to nie wydaje się mieć charakteru uniwersalnego, raczej zawężone jest dla każdego z systemów państwowych z osobna. Jak się wydaje, odpowiedzią dość powszechnie akceptowaną jest stwierdzenie, że koalicję rządzącą tworzą z reguły partie polityczne (choć znane są incydentalne koalicje, których uczestnikami były związki zawodowe, a przy-

⁵ Por. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 13 i nast.

⁶ Por. szerzej L. De Winter, *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation* [w:] *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. H. Döring, Frankfurt, New York 1995, s. 27 i n.

⁷ Por. szerzej Wolfgang C. Müller i Kaare Strøm, *Coalition Governance In Western Europe*, Oxford University Press 2000, passim.

⁸ W. Sokół, *Teoretyczne aspekty...*, s. 22.

najmniej ich parlamentarne reprezentacje). Wskażmy jednak, że partie polityczne mogą angażować się w koalicję w różnym zakresie, np. ograniczając się do uczestnictwa w niej jedynie parlamentarnej emanacji partii czy też elit przywódczych lub też odwrotnie – włączając w rządzenie koalicyjne także struktury lokalne, a nawet szersze kręgi członkowskie czy grupy zwolenników partii. Zależne to jest od wielu czynników, takich jak choćby typ partii, rodzaj stosunków międzypartyjnych panujących w państwie, istniejący model rywalizacji międzypartyjnej itp. Pamiętać też trzeba o tych partiach, które pozostają w związkach z innymi ugrupowaniami, organizacjami czy instytucjami takimi choćby, jak związki zawodowe, organizacje młodzieżowe, organizacje biznesowe i inne. Podmioty te także wywierają wpływ na potencjał koalicyjny partii i pośrednio na relacje między partiami.

Tak określony udziałowiec koalicji w sposób naturalny wpływa na przedmiot (materię) rządzenia koalicyjnego. Może on ograniczać się do dobrze mu znanych, „tradycyjnych” obszarów konkurencji, właściwych strukturze instytucjonalnej systemów parlamentarnych, może też wykraczać daleko poza ramy tak rozumianego rządzenia jako procesu przebiegającego w obrębie parlamentu i rządu. W przypadku partii angażującej się powszechnie w proces rządzenia, włączającej weni bazę członkowską i grupy zwolenników może się okazać, że tak tradycyjnie określony przedmiot rządzenia koalicyjnego jest zbyt wąsko zarysowany, zbyt elitarny dla tak sporego grona osób – członków, a nawet zwolenników partii. Obok czynników wewnątrzpartyjnych, mobilizujących uczestników koalicji do włączania w sferę rządzenia coraz to szerszej grupy instytucji publicznych, także zmiany instytucjonalno-ustrojowe zachodzące w państwach współczesnych sprzyjają tej tendencji. Coraz bardziej rozbudowująca się siatka organów publicznych o niejednoznacznie określonej pozycji w ramach tradycyjnie rozumianego podziału władz sprzyja jej podporządkowaniu logice „rządów większości”, realizowanej najczęściej w trybie koalicyjnym.

W tej sytuacji przedmiot rządzenia koalicyjnego rozrasta się tak dalece, że polski badacz zalicza do niego kwestię rządzenia w terenie (mimo iż często władze lokalne nie mają charakteru rządowego), a Wolfgang C. Müller i Kaare Strøm – „urzędy sektora publicznego”⁹. Współgra z tym opinia współczesnych polskich obserwatorów problematyki rządów, którzy sformułowali następującą opinię: „(Rząd) w administracji państwa stał się decydującym organem sprawowania władzy publicznej. W działaniach publicznych [należy rozumieć, że wszelkich – podkreśl. moje] znaczenie rządu wciąż rośnie”¹⁰. W istocie, autorzy subtelnie wskazują na wychodzenie współczesnych rządów poza nominalny zakres swojego działania. Tak więc przedmiot rządzenia koalicyjnego może rozrastać się poza *stricte* problematykę rządową i parlamentarną.

Stawiając sprawę jasno, rządzenie koalicyjne może mieć tendencje do obejmowania coraz szerszych obszarów życia państwowego i trudno jednoznacznie wskazać granice, poza które ten mechanizm nie może sięgnąć. Materialnym dowodem tych tendencji w rządzeniu koalicyjnym jest krótki przegląd treści „umów”, „poro-

⁹ Por. W. Sokół, *Teoretyczne aspekty...*, s. 22; por. także G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 66 oraz W.C. Müller i K. Strøm, *Coalition Governance...*, s. 21.

¹⁰ E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 10.

zumień” czy „paktów” zawieranych w różnych państwach przez uczestników koalicji dla jej ukonstytuowania.

Prima facie wydaje się, że obszar ten zostaje wytyczony przez zakres działania „trzeciej władzy”, która *ex definitione* nie jest zaliczana do „władz politycznych” i nie bez przyczyny wyposażona została nie tylko w kompetencje rozstrzygania sporów indywidualnych, ale także w możliwość poddawania ocenie działań władz publicznych. Na przykładzie polskim wystarczy wskazać stosowne kompetencje sądów administracyjnych czy trybunałów, by próbować uzasadnić to twierdzenie.

Jak wskazują W.C. Müller i K. Størm, treść pojęcia rządzenia koalicyjnego nie ma uniwersalnego znaczenia w tym sensie, że musi uwzględniać różnorodne czynniki socjologiczne, polityczne, ustrojowe czy instytucjonalne swoiste dla danego systemu parlamentarnego. Bez wątplenia inaczej wygląda praktyka rządzenia koalicyjnego w Niemczech, a inaczej we Włoszech, nie mówiąc już o kontraście powstałym w konfrontacji z systemami tolerującymi czy wręcz praktykującymi styl rządów mniejszościowych, które wszak od koalicji problemowych nie mogą uciec¹¹. Bez względu jednak na często zasadnicze różnice w praktykowaniu rządzenia koalicyjnego, należy dostrzec co najmniej dwa obszary rządzenia koalicyjnego z punktu widzenia jego relacji z aparatem władzy publicznej. Obszar pierwszy (co wcale nie oznacza, że najważniejszy) można nazwać aspektem wewnętrznym rządzenia koalicyjnego. Obszar ten zostaje wyznaczony wzajemnymi relacjami między uczestnikami koalicji. Wychodząc z założenia, że utworzenie koalicji ma charakter racjonalny, na relacje te składają się m.in.: pewien rodzaj porozumienia programowego (określającego cele i zadania koalicji), personalnego (obsada urzędów pozostających w gestii koalicji), a wreszcie mechanizm porozumiewania się między uczestnikami koalicji (komunikowania swojego stanowiska pozostałym uczestnikom koalicji, dochodzenia do wspólnych decyzji itp.)¹². Skala zaawansowania czy też precyzji w budowaniu wzajemnych relacji bywa oczywiście zróżnicowana i wpływa na jakość i styl rządzenia koalicyjnego¹³. Aspekt zewnętrzny rządzenia koalicyjnego wyznaczony zostaje przez relacje zachodzące między uczestnikami koalicji a organami władzy publicznej oraz pozostałymi uczestnikami sceny politycznej; jest to więc sfera oddziaływania koalicji na aparat władzy i na podmioty, takie jak partie polityczne (np. opozycyjne), związki zawodowe, organizacje samorządu zawodowego czy wiele innych. Koalicja może działać w tej sferze jako całość, ale nie wyklucza to podejmowania odrębnych i niezależnych przedsięwzięć przez jej poszczególnych uczestników. W tym aspekcie swego działania koalicja obejmuje swym mechanizmem tradycyjnie legislatywę i egzekutywę, choć jak wskazano wyżej obserwowana jest tendencja do pewnej ekspansji tej formy rządzenia na inne obszary – zarówno w sferze aparatu władzy publicznej, jak i organizacji społecznych.

Między oboma aspektami działania koalicji występują naturalne związki o charakterze przyczynowo-skutkowym. Decyzje zapadające pomiędzy uczestnikami koalicji

¹¹ Por. szerzej M. Grzybowski, *Państwa nordyckie...* [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierchowski, Warszawa 2000, s. 119 i n.

¹² G. Rydlewski do „mechanizmów wewnętrznego działania danej koalicji” zalicza: umowę koalicyjną, koordynację programową, koordynację działań rządu i koalicji rządowej oraz mechanizm zachowań w sytuacjach napięć wewnątrz koalicji, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 65.

¹³ Na przykładzie Polski szerzej na ten temat pisze W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004.

(aspekt wewnętrzny działania koalicji) ujawniają się następnie w działaniach aparatu władzy publicznej, np. w działaniach rządu czy w programie legislacyjnym parlamentu. Płynność relacji między oboma aspektami działania koalicji oddaje najlepiej fakt, że możliwe są także relacje odwrotne, kiedy to działania w sferze zewnętrznej (wobec koalicji lub poszczególnych jej uczestników) wymuszają na koalicji zmiany w jej działaniu czy w przyjętej strategii. Przykładowo, niechętnie koalicji działania głowy państwa czy też niekorzystne wobec jej programu ustawodawczego orzecznictwo sądów czy trybunałów konstytucyjnych mogą wymusić zmiany w sferze wewnętrznej działania koalicji (np. ustalenia dotyczące strategii postępowania wobec głowy państwa, zmiany w rządowych projektach ustaw itp.).

Na uwagę zasługuje terminologia określająca zjawiska i procedury wypełniające rządzenie koalicyjne; coraz wyraźniej obok pojęć właściwych dla systemów parlamentarnych pojawia się terminologia wojskowa, a niekiedy wręcz wojenna. W pojęciach opisujących koalicję na użytek ustrojowy znajdujemy odwołania nie tylko do terminów *stricte* parlamentarnych, takich jak „większość” czy „mniejszość”, ale terminów od parlamentaryzmu mniej lub bardziej odległych, jak „negocjacje”, „rokowania”, „podział wpływów”, „strefy wpływów”, „podział łupów”, „siła koalicji”, „porozumienie”¹⁴, „pakt koalicyjny” czy „pakt stabilizacyjny”. Co więcej, koalicje same lub też ustami swych obserwatorów i analityków wprowadzą systematycznie pojęcia być może nawet plastycznie opisujące zjawiska ustrojowe, ale zwykle odległe od precyzji językowej właściwej dla nauk ustrojowych, w tym głównie nauk prawnych. Przykładowo, „rozmowy koalicyjne” czy „obrad koalicji” stają się eufemistycznym określeniem obrad osób i instytucji decyzyjnych w państwie. Ta zmiana językowa prowadzi do wypierania obiegowych, powszechnie akceptowanych i jednoznacznie rozumianych pojęć ustrojowych. W ten sposób, nie negując wynikających z konstytucji i innych aktów konstytucyjnych zasad i instytucji ustrojowych właściwych dla danego systemu parlamentarnego, można powiedzieć, że nowe, „plastyczne” pojęcia, słowa i tzw. zbitki językowe opisują pewien fragment procesu rządzenia. Być może – co w tym miejscu jest jedynie hipotezą – stanowi to też forpocztę głębszych zmian ustrojowych.

Pojawia się pytanie o zakres rządzenia koalicyjnego, który może zostać poddany ustrojowej regulacji normatywnej. Gdy mówimy o sferze wewnętrznej rządzenia koalicyjnego, to w pierwszej kolejności godna uwagi staje się tendencja do przyznawania relacjom zachodzącym między uczestnikami koalicji cech normatywności. Abstrahując od znanej w Niemczech dyskusji o charakterze prawnym porozumień koalicyjnych, pewne znaczenie na gruncie polskim posiada coraz częściej nie tylko jawny charakter umów koalicyjnych, ale wytworzony publiczny (np. poprzez media) mechanizm kontroli realizacji ich postanowień. Ujawnianie postanowień umów koalicyjnych, wcześniejsze dyskutowanie na forum publicznym postanowień wzbudzających dyskusję między uczestnikami rozmów międzypartyjnych, a nawet próby publicznego redagowania takich postanowień ma bez wątpienia ten walor, że

¹⁴ I v. Münch w swej pracy *Rządy koalicyjne – problemy polityczne i prawne*, „Przegląd Sejmowy” 4 (12) 1995, s. 54 zwraca uwagę nie bez przyczyny na znaną w niemieckiej literaturze przedmiotu okresu międzywojennego analogię przywołaną przez H. Liermananna między umową koalicyjną a regulacjami właściwymi dla stosunków prawno-międzynarodowych; szerzej H. Liermannn, *Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander*, Archiv des Öffentlichen Rechts n. F. (AöR) z. 11 (1926), s. 401 i n.

czyni jawnym – przynajmniej w części – mechanizm rządzenia. Sprzyja też publicznemu wrażeniu, że strony zawierają rodzaj umowy, która wywoływać powinna pewne konsekwencje. Choć na gruncie prawa pozytywnego taki rodzaj umów nie występuje, to jednak trudno nie dostrzec w takim podejściu pewnego rodzaju samozwiązania się przez uczestników koalicji, co ma przynajmniej pewien walor moralny i polityczny¹⁵.

W aspekcie zewnętrznym rządzenia koalicyjnego podstawowa trudność polega na tym, iż prawdopodobnie żaden ustrojodawca nie może *ex cathedra* założyć, że mechanizm rządzenia w państwie będzie miał docelowo charakter koalicyjny. Nawet w przypadku społeczeństw mocno spluralizowanych, w których występują okoliczności polityczno-ustrojowe uprawdopodobniające rządzenie koalicyjne (np. system partyjny rozbicia wielopartyjnego, proporcjonalny system wyborczy itp.), trudno wykluczyć sytuację rządu jednopartyjnego (monopartyjnego) legitymującego się większością parlamentarną lub rządem o tej samej strukturze partyjnej, lecz z punktu widzenia parlamentu – mniejszościowego.

Jest to zasadnicza trudność, jeśli pamiętać, że rządzenie jako proces inaczej przebiega w przypadku większościowego rządu jednopartyjnego, odmiennie w przypadku rządu mniejszościowego koalicyjnego, jeszcze inaczej, gdy u steru władzy pozostaje koalicyjny rząd większościowy, natomiast inne oblicze posiada jednopartyjny rząd mniejszościowy. Ustrojodawca nie może, jak wiadomo, ustanowić kilku rozwiązań ustrojowych, w sposób wariantowy, dostosowując swoisty „scenariusz ustrojowy” do okoliczności zewnętrznych, które podlegać mogą fluktuacji. Decyduje się więc najczęściej na rozwiązania „głównego nurtu”, najbardziej prawdopodobne, najłatwiejsze do przewidzenia w danym momencie – to znaczy w chwili tworzenia regulacji ustrojowych.

Nie zmienia to w niczym faktu, że pewna nieprzewidywalność zjawisk towarzyszących wyłanianiu się rządzących większości parlamentarnych rodzi często u ustrojodawcy chęć normowania zjawisk brzegowych, krytycznych dla powstania lub utrzymania się parlamentarnej większości. Ich regulacja konieczna jest z wielu przyczyn: z uznania, że ustanowienie rządu daje podstawy stabilizacji ustrojowej, z dbałości o trwałość rządów, dla zapewnienia efektywności rządzenia, z powodu dbałości o bezpieczeństwo ustrojowe itp. Dlatego też konstytucje państw, szczególnie tych, których historia konstytucyjna dostarczyła przykładów negatywnych konsekwencji braku regulacji ustrojowych obszarów „wrażliwych”, podjęły trud ich normowania. Zaliczyć do nich można np. powołanie szefa rządu, powołanie rządu, uchwalenie wotum nieufności i jego konsekwencje, przyznanie rządowi preferencyjnej pozycji w procesie stanowienia ustaw. Ciągłe jednak występują takie zagadnienia – kluczowe dla powstawania i funkcjonowania koalicji – wobec których normy ustrojowe pozostają bezradne (np. nawiązanie koalicji, rozmowy koalicyjne, prace nad programem – umową koalicyjną, dezintegracja koalicji). Obszary te pozostawione zostają raczej praktyce i zwyczajowi politycznemu, co czyni ten element niekiedy wręcz kluczowym przy tworzeniu koalicji. Czy może to jednak prowadzić do wniosków o braku związków między systemem ustrojowym i jego rozwiązaniami a funkcjonowaniem rządu koalicyjnego?

¹⁵ Krytyczną ocenę porozumień koalicyjnych zawartych w Polsce przedstawia W. Jednaka, *Rządy koalicyjne...*, s. 309 i n.

Wniosek taki wydaje się chybiony, a przynajmniej przedwczesny. W szczególności warto wskazać, że koalicyjność może wymuszać zmiany w systemie ustrojowym w obszarach, które *prima facie* wydają się pozostawać poza głównymi szlakami rządzenia koalicyjnego. W Polsce jak dotąd nie są znane wyniki badań nad wpływem, jaki miał wzrost znaczenia pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów na funkcjonowanie koalicji. Doświadczenia obserwowane kolejno w przypadku rządu J. Buzka, L. Millera, M. Belki, K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego prowadzą w mojej opinii do niejednoznacznych wniosków. Podobne obserwacje powinny towarzyszyć koncepcji budowania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, której kompozycja coraz bardziej przybliża ją do pozycji alternatywy (w aspekcie merytoryczno-rzeczowym, a nie kompetencyjnym) do Rady Ministrów. Wreszcie należy dostrzec konsekwentne próby budowania obok Rady Ministrów (mimo iż w jej skład wchodzi najczęściej przywódcy ugrupowań koalicyjnych) organu odpowiadającego za rozwiązywanie konfliktów koalicyjnych (rada koalicji, komitet koalicji). Czy oznacza to proces powolnej utraty przez Radę Ministrów jej politycznego charakteru?

Na koniec warto zwrócić uwagę, że od pewnego czasu w literaturze ustrojowej obserwuje się systematyczne odchodzenie od jednolitych wzorców czy modeli rządów parlamentarnych (sugestywnie nazywane ich dewaluacją)¹⁶, które zastępowane są sporym zbiorem zróżnicowanych wariantów systemów parlamentarnych, różniących się licznymi elementami konstrukcyjnymi. Rodzi się pytanie, czy tendencja ta widoczna nie jest także na skutek postępującego systematycznie poddawania organów państwa, zasadniczych dla systemów parlamentarnych (tj. parlamentu i rządu), logice działania koalicji. Czy koalicyjność, wyrastająca z obiektywnej konieczności budowania większości politycznej nie stała się zasadniczym sposobem nie tylko budowania struktury organów kluczowych dla systemu parlamentarnego, ale także wymogiem efektywnego działania tych organów?

¹⁶ Por. J. Szymanek, *Pojęcie efektywności konstytucyjnego systemu rządów w państwie demokratycznym* [w:] *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego*, red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 131 i n.