

---

Paweł Ostachowski<sup>1</sup>

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0002-9187-5982

Krzysztof Matuszek<sup>2</sup>

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-2325-0304

## Funkcja lidera opozycji w systemach politycznych wybranych państw europejskich

### Wstęp

Problematyka związana z opozycją polityczną znajduje się w kręgu zainteresowań przedstawicieli nauk społecznych od kilkudziesięciu lat. Pierwsze teksty na ten temat pojawiły się w latach 50. XX wieku [Burdeau 1954; Kirchheimer 1957]. Bardziej zaawansowane oraz pogłębione badania nad zjawiskiem opozycji politycznej rozpoczęto w drugiej połowie następnej dekady. Według Petera Pulzera świadczy o tym szereg podjętych wówczas inicjatyw. W 1965 roku opublikowany został pierwszy numer prestiżowego czasopisma naukowego „Government and Opposition”, a w 1966 roku ukazał się – klasyczny już dziś – zbiór artykułów *Political Opposition in Western Democracies* pod redakcją Roberta A. Dahla. Dwa lata później Ghiță Ionescu i Isabel de Madariaga wydali swoją fundamentalną monografię: *Opposition. Past and Present of a Political Institution*. W opinii przytoczonego wyżej autora to szczególne zainteresowanie opozycją polityczną w latach 60. XX wieku

---

<sup>1</sup> pawel.ostachowski@uken.krakow.pl

<sup>2</sup> krzysztof.matuszek@doktorant.up.krakow.pl

wynikało z dwóch powodów. Po pierwsze, powojenne struktury konstytucyjne i partyjne były już na tyle ustabilizowane, że nadszedł czas na ich ewaluację. Po drugie, w Stanach Zjednoczonych i Europie przetaczały się w tamtym okresie fale manifestacji studenckich, które stanowiły nową formę radykalnej opozycji, kwestionującej nie tylko istniejące instytucje, ale także zastane koncepcje zachowań opozycyjnych [Pulzer 1987: 10–11].

Do dziś na temat opozycji politycznej ukazała się niezliczona ilość monografii, opracowań zbiorowych i artykułów. Autorzy zajmujący się tą problematyką koncentrowali zaś swoją uwagę zarówno na kwestiach teoretycznych [Krawczyk 2000; Kubát 2010], jak i praktycznych (empirycznych). Wykorzystując metody komparatystyczne, badano m.in. rolę, wzorce zachowań czy status opozycji w wybranych państwowych systemach politycznych [Dahl 1967; Barker (ed.) 1971; Giulj 1980; Kolinsky (ed.) 1987; Zwierchowski 2000; Helms (ed.) 2009; Machelski 2001; Ostachowski 2017: 106–107, De Giorgi, Ilonszki (eds.) 2018]. Nierzadko celem analiz było także konstruowanie mniej lub bardziej rozbudowanych typologii opozycji politycznej (Dahl 1967; Sartori 1971; Giulj 1980; Linz 1998; Blondel 1997; Pałecki 2001]. Nie wszystkie jednak zagadnienia wpisujące się w obszar badań nad opozycją były eksplorowane w równym stopniu. Francuski politolog Yves Surel zwrócił uwagę, że bardzo niewielkim, zainteresowaniem badaczy cieszy się funkcja lidera opozycji [Surel 2004: 64]. Oczywiście trudno zgodzić się z twierdzeniem, że kwestia ta była i jest całkowicie pomijana – na ogół bowiem autorzy pochyłają się nad funkcją przywódcy opozycji, gdy przedmiotem ich badań jest opozycja parlamentarna działająca w systemie politycznym, w którym stanowisko to zostało formalnie ustanowione, jak choćby w kontekście brytyjskiego systemu politycznego [Gebethner 1967; Punnett 1973; Wójtowicz 2000: 284–286; Machelski 2016: 74–77]. Nie zmienia to jednak faktu, że brakuje publikacji, których treść koncentrowałaby się ściśle na funkcji lidera opozycji. Spośród niewielu tego typu opracowań dla przykładu wymienić można: artykuł Deana E. McHenry’ego (1954), wydany jeszcze w latach 50. XX wieku i dotyczący kwestii formalnego uznania lidera opozycji w parlamentach krajów Commonwealthu, a z bardziej współczesnych tekstów m.in. – artykuły wspomnianego Surela (2004), Machelskiego (2004) czy Marcina Łukaszewskiego (2023).

Marginalizacja funkcji lidera opozycji oraz brak szerszego nim zainteresowania stanowiły główną determinantę do podjęcia tej problematyki. Celem niniejszego opracowania jest w tym wypadku komparacja rozwiązań (regulacji) prawno-politycznych dotyczących funkcji lidera opozycji, które obowiązują we współczesnych systemach politycznych państw europejskich. W szczególności skoncentrowano się na analizie trzech kwestii. Po pierwsze, skali zjawiska prawnej (bezpośredniej) instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji. Po drugie, rozwiązań proceduralnych dotyczących sposobu jego wyłaniania. Po trzecie, zakresu przysługujących mu uprawnień, tj.: możliwości

udziału w organach (izbach) parlamentu i wpływu na funkcjonowanie legislatywy, kompetencji w sferze ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej (związanej z powoływaniem organów), a także przywilejów o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym i doradczym.

Choć nie wydaje się to konieczne, przyjęto hipotezę, zgodnie z którą zjawisko prawnej instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji nie występuje w zbyt wielu państwach europejskich, a wśród tych, w których stanowisko to zostało formalnie uznane, wskazać można wyraźne różnice dotyczące zarówno sposobu wyłaniania przywódcy opozycji, jak i przysługujących mu uprawnień [Nowak 2012: 35]. W celu weryfikacji postawionej hipotezy wykorzystano dwie metody naukowe – analizy treści i metodę porównawczą. Na materiał badawczy złożyły się akty normatywne, w tym: regulaminy parlamentarne, ustawy oraz konstytucje państw. Sięgnięto też po fachową literaturę przedmiotu (monografie, opracowania zbiorowe, artykuły naukowe) poruszającą problematykę opozycji politycznej i systemów politycznych. Wnioski z przeprowadzonej analizy zawarto w zakończeniu.

### Prawna instytucjonalizacja funkcji lidera opozycji

Za „kolebkę” instytucji opozycji politycznej uchodzi Wielka Brytania, to właśnie tam najwcześniej pojawiły się bowiem warunki sprzyjające jej kształtowaniu i późniejszej legitymizacji [Bożyk 2006: 93]. Za Stanisławem Gebethnerem można przyjąć, że zorganizowana oraz oficjalnie uznawana opozycja parlamentarna wykształciła się w brytyjskim systemie politycznym mniej więcej w połowie XIX stulecia [Gebethner 1967: 20–21].

Podobnie jak sama instytucja opozycji politycznej, funkcja jej lidera również zachowuje rodowód brytyjski, choć trudno dokładnie określić, kiedy wyłoniło się to stanowisko. Łatwiej jest natomiast ustalić moment dokonania jego prawnej instytucjonalizacji. Wbrew pozorom Wielka Brytania nie była pierwszym krajem, w którym to uczyniono. Pierwszy raz urząd lidera opozycji poddano prawnej instytucjonalizacji w Kanadzie w 1905 roku za sprawą ustawy przyznającej posłowi piastującemu tę funkcję specjalne wynagrodzenie [Smith 2013: 69, Matuszek 2022: 100]. Podobne rozwiązanie zastosowano w 1920 roku w Australii (*Parliamentary Allowances Act*), a w 1933 również w Nowej Zelandii [Harris, Wilson (eds.) 2017: 117]. W brytyjskim systemie politycznym funkcja lidera opozycji została prawnie określona w 1937 roku na mocy ustawy o ministrach Korony (*The Ministers of the Crown Act*). W akcie tym ustawodawca odniósł się do funkcji lidera opozycji w dwóch artykułach: w art. 10 zdefiniował jego pojęcie, natomiast w art. 5 określił wysokość przysługującego mu wynagrodzenia [ustawa o ministrach Korony 1970: 4]. W ten sam sposób, tj. przez przyznanie specjalnej diety, funkcję lidera

opozycji poddano prawnej instytucjonalizacji również w innych krajach, m.in. w Unii Południowej Afryki (ówczesne dominium brytyjskie; obecnie RPA) w 1946 roku [McHenry 1954: 451] czy w Indiach w 1977 roku (*The Salary and Allowances of Leaders of Opposition in Parliament Act*).

Współcześnie funkcja lidera opozycji jest określona w kilkudziesięciu państwach świata, z czego w ponad 30 została ona wyniesiona do rangi normy konstytucyjnej. Prawne określenie stanowiska lidera (przywódcy) opozycji stanowi domenę państw, które w przeszłości były koloniami lub dominiami brytyjskimi, a obecnie (na ogół) mają status członka Wspólnoty Narodów (*Commonwealth of Nations*). Są to zatem często państwa, które w mniejszym bądź większym stopniu zaadaptowały na wzór brytyjski westminsterski model demokracji, wyróżniający się m.in. większością ordynacją wyborczą, systemem dwupartyjnym oraz stabilnym gabinetem jednopartyjnym. Przykładem są tu choćby państwa basenu Morza Karaibskiego czy niektóre z państw Oceanii [Osóbka 2012: 56–64]. Wśród państw instytucjonalizujących stanowisko przywódcy opozycji znalazły się jednak także te spoza wpływu brytyjskiej kultury polityczno-prawnej, które nie przyjęły założeń modelu demokracji westminsterskiej. Dobrym tego przykładem jest Litwa – unitarna, wielopartyjna republika o formie rządu łączącej elementy parlamentaryzmu i semiprezydencjalizmu [Lukošaitis 2020: 117; Prokop 2016: 273] z jednoizbowym parlamentem i mieszanym systemem wyborczym – czy Brazylia, która jest federacyjną, wielopartyjną republiką z dwuizbowym parlamentem, wyłanianym na podstawie ordynacji proporcjonalnej (izba niższa) i większościowej (izba wyższa) [Olechno 2012: 424–425]. Do grupy tej zaliczają się też niektóre afrykańskie postkolonialne państwa frankofońskie [Biskupski 1964: 3], takie jak Burkina Faso, Niger czy Madagaskar, które – czerpiąc ze wzorców francuskich – przyjęły semiprezydencką formę rządów. Jeszcze innym przypadkiem jest Tajlandia, która nie była zależna od Wielkiej Brytanii jako kolonia czy dominium, a mimo to zdecydowano się tam wprowadzić wiele rozwiązań charakterystycznych właśnie dla modelu westminsterskiego [Ochwat 2016: 6].

W Europie prawna instytucjonalizacja funkcji lidera opozycji to rzadkość funkcjonująca w trzech z 46 europejskich państw: Wielkiej Brytanii, Malcie oraz Litwie<sup>3</sup>. W Wielkiej Brytanii – o czym już wcześniej wspomniano – funkcja lidera opozycji została prawnie określona w 1937 roku za sprawą ustawy o ministrach Korony, w której znalazły się dwa przepisy odnoszące

<sup>3</sup> Do państw europejskich zaliczono: Albanie, Andorę, Austrię, Belgię, Białoruś, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Cypr, Czarnogórę, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Islandię, Kosowo, Liechtenstein, Litwę, Luksemburg, Łotwę, Macedonię Północną, Malte, Mołdawię, Monako, Niemcy, Norwegię, Polskę, Portugalie, Rosję, Rumunię, San Marino, Serbię, Słowację, Słowenię, Szwajcarię, Szwecję, Ukrainę, Watykan, Węgry, Wielką Brytanię oraz Włochy.

się do przywódcy opozycji. Ustawodawca brytyjski zdefiniował pojęcie lidera opozycji, wskazując, że jest to ten poseł do Izby Gmin, który „w danej chwili jest leaderem [...] partii, która, będąc w opozycji do Rządu Jego Królewskiej Mości, dysponuje największą liczebną siłą w tejże Izbie [...]”. Artykuł 5 tej samej ustawy określa:

Leaderowi Opozycji wypłacane będą uposażenia w wysokości dwóch tysięcy funtów szterlingów rocznie, jeśli jednak leader Opozycji pobiera emeryturę wypłacaną mu na podstawie niniejszej ustawy, uposażenie na podstawie niniejszego artykułu nie będzie mu wypłacane, a jeśli pobiera emeryturę na podstawie ustawy z 1869 r. o emeryturach dla piastujących stanowiska polityczne, to uposażenia wypłacane mu na podstawie niniejszego artykułu będą zmniejszone o kwotę równą tejże emeryturze [1970: 6].

Obecnie kwestie dotyczące definicji lidera opozycji oraz wysokości przysługującego mu wynagrodzenia znajdują się w uchwalonej w 1975 roku ustawie *Ministerial and Other Salaries Act* [Johnson 1997: 489].

Drugi z wymienionych podmiotów – Malta – należy państw, które w przeszłości – jako kolonia czy dominium – znajdowały się pod wpływem brytyjskiej kultury polityczno-prawnej i przyjęły szereg rozwiązań charakteryzujących brytyjski system rządów. Nie dziwi zatem, że w jej systemie ustrojowym utworzony został oficjalny urząd lidera opozycji [Skrzypek 2009: 113]. Na uwagę zasługuje natomiast to, że Republika Malty jest jedynym europejskim państwem, w którym funkcja ta została wyniesiona do rangi normy konstytucyjnej. Uczyniono to za sprawą konstytucji z 21 września 1964 r., którą uchwalono tuż po uzyskaniu niepodległości wyspy [Floraczak-Wątor, Mikuli 2009: 59]. Maltańska ustawa zasadnicza wspomina o funkcji lidera opozycji w dziewięciu artykułach (49, 60, 61, 85, 90, 101A, 109, 118, 120), z których kluczowy jest art. 90, ust. 1, ustanawiający „konstytucyjny urząd Lidera Opozycji” [Borg 2016: 415]. Poza konstytucją jego działalność regulują przepisy licznych ustaw oraz regulamin parlamentarny Izby Reprezentantów.

Trzecie europejskie państwo, w którym funkcja lidera opozycji została prawnie określona, to Litwa. W jej systemie politycznym doszło do tego w latach 90. XX wieku. Był to okres przemian demokratycznych oraz towarzyszącej im polaryzacji sił politycznych i pogarszających się stosunków pomiędzy parlamentarną większością a opozycją. Warto tutaj podkreślić, że od początku przemian przywiązywano uwagę do potrzeby określenia statusu opozycji i zagwarantowania jej praw na gruncie regulaminu parlamentarnego. Spory oraz konflikty tylko utwierdzały w przekonaniu o konieczności tych działań. W ich efekcie 20 maja 1993 roku sejm litewski uchwalił jedną z części swojego statutu, w której zawarto artykuł 28, stanowiący, że frakcje lub ich

koalicje, które nie zgadzają się z programem rządu, mogą określić się jako opozycyjne. Przewidywał on też, że opozycja mogła publikować własne deklaracje polityczne i alternatywne wobec rządowych programy, cieszyć się gwarancją praw frakcji i koalicji przewidzianych w statucie oraz wyłonić ze swego grona posła i ogłosić go liderem opozycji [Lukošaitis 2020: 120].

Obecnie – po licznych nowelizacjach – statut (regulamin) sejmiku litewskiego pozostaje głównym aktem regulującym działalność lidera opozycji (*opozicijos lyderis*), choć należy zaznaczyć też, że nie jest to zwykła uchwała, lecz akt prawny o mocy ustawy [*Konstytucja Republiki Litewskiej* 2006: art. 76].

Implikacją prawnej instytucjonalizacji badanej funkcji lidera opozycji jest to, że jasno precyzuje się wówczas – przynajmniej *de iure* – kto stoi na jej czele. W systemach politycznych, w których urząd przywódcy opozycji nie jest prawnie określony, można jedynie domniemywać, kto pełni (lub może pełnić) tę funkcję. W takiej sytuacji w celu zidentyfikowania przywódcy opozycji kluczową kwestią jest uwzględnienie przyjętych w danym państwie rozwiązań systemowych dotyczących formy rządu i systemu partyjnego [Surel 2004: 66].

Biorąc pod uwagę formę rządu, w systemie prezydenckim (np. w USA), w którym opozycja może wyjątkowo zachowywać charakter większościowy, rolę lidera opozycji może odgrywać choćby przewodniczący (izby) parlamentu, podczas gdy w systemie parlamentarnym i kanclerskim osobą tą najpewniej będzie lider głównej partii (lub koalicji partii) wywodzącej się z parlamentarnej mniejszości. Trafniejszą zmienną pozwalającą na identyfikację lidera opozycji w systemie, w którym funkcja ta nie została prawnie określona, jest system partyjny. O ile jednak zadanie to jest trudniejsze do wykonania w systemie wielopartyjnym, zwłaszcza sfragmentaryzowanym, o tyle nie powinno stanowić problemu w systemie dwupartyjnym, gdzie naturalnym przywódcą opozycji staje się lider drugiej co do wielkości partii w parlamencie. Tylko ta bowiem ma realne szanse na przejęcie władzy [Surel 2004: 66–69]. Można więc przyjąć, że system parlamentarny z ordynacją większościową, która – zgodnie z prawem Duvergera – determinuje system dwupartyjny, tworzy najdogodniejsze warunki do zidentyfikowania lidera opozycji, a także do wprowadzenia zinstytucjonalizowanych reguł jego wyboru [Machelski 2004: 192].

## Sposoby wyłaniania lidera opozycji

W państwach, w których funkcja lidera opozycji poddana została prawnej instytucjonalizacji, odpowiednie akty normatywne – konstytucje, ustawy bądź regulaminy parlamentarne – określają (*explicite* lub *implicite*), w jaki

sposób jest on wyłaniany. Mówiąc ściślej, wskazują one podmiot, który formalnie o tym decyduje. Bazując na analizach treści aktów prawnych, wyróżnić można co najmniej trzy sposoby wyznaczania osoby na to stanowisko.

Pierwszy sposób wydaje najprostszy i najbardziej oczywisty. Przepisy prawne nie określają bowiem żadnej procedury wyboru lidera opozycji ani nie wskazują podmiotu, który formalnie miałby podejmować decyzję w tej sprawie. Z treści przepisów wynika po prostu, że liderem opozycji jest przywódca najsilniejszej partii opozycyjnej lub – z czym można się spotkać znacznie rzadziej – przywódca koalicji ugrupowań opozycyjnych. A zatem w państwach, w których obowiązuje tego typu rozwiązanie, jak np. Kiribati, Nowa Zelandia, Samoa czy RPA, lider opozycji wyłaniany jest poniekąd automatycznie.

Drugi sposób polega na tym, że osobę na stanowisko lidera opozycji formalnie powołuje głowa państwa. W zależności więc od przyjętej formy państwa decyzję w tej sprawie podejmuje monarcha (Tajlandia), prezydent (Dominika, Mauritius, Trynidad i Tobago) lub – w przypadku niektórych krajów uznających za głowę państwa brytyjskiego monarchę – gubernator generalny (np. Antigua i Barbuda, Belize, Grenada, Jamajka, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent i Grenadyny, Wyspy Salomona).

Trzeci sposób zakłada z kolei, że wyboru lidera opozycji dokonują w zależności od użytych w treści danego aktu sformułowań parlamentarzyści pozostający w opozycji do rządu bądź frakcje (ugrupowania) opozycyjne. Tego typu formułę przyjęto m.in. w Brazylii, Fidżi, Gujanie, Nigerii, Seszele czy Zambii.

Przepisy prawne obowiązujące we wszystkich wymienionych państwach pozwalają ustalić, jak wyłaniany jest lider opozycji. Pierwszy z przedstawionych sposobów występuje w systemie politycznym Wielkiej Brytanii. Prawo nie określa specjalnej procedury wyboru lidera opozycji. Kto nim jednak zostaje, można odczytać z definicji ustawowej, mówiącej, że:

Lider Opozycji znaczy, w relacji do każdej z izb parlamentu, tego członka Izby, który w danym czasie jest liderem partii pozostającej w opozycji do Rządu JKM, posiadającej największą siłę liczebną w Izbie Gmin [*Ministerial and other Salaries Act 1975: art. 2*].

Z przytoczonej definicji wysunąć można wniosek, że przywódcą opozycji staje się automatycznie lider najsilniejszej partii opozycyjnej, która spośród wszystkich formacji opozycyjnych zasiadających w Izbie Gmin posiada najwięcej mandatów.

Podobne rozwiązanie formalnoprawne zastosowano na Litwie. Ustawodawca nie podał tam bowiem żadnej procedury wyboru lidera opozycji, a jedynie jego definicję, na której podstawie można spróbować określić,

w jaki sposób jest on wyłaniany. Zamieszczona w art. 41 ust. 5 statutu sejmku definicja głosi, że:

Jeśli frakcja opozycyjna lub koalicja posiada więcej niż połowę członków Sejmu należących do sejmowej mniejszości, starszy frakcji lub przewodniczący koalicji nazywany jest liderem opozycji [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* 1994].

Może się wydawać, że na Litwie – jak w Wielkiej Brytanii – do wyłonienia przywódcy opozycji dochodzi w sposób automatyczny. Przypuszczenie to jednak nie całkiem odzwierciedla stan faktyczny. Choć przyjęte rozwiązanie istotnie nawiązuje do tego brytyjskiego, konstruując przepis art. 41 ust. 5, ustawodawca litewski musiał dostosować jego treść do warunków i specyfiki panującego w tym kraju systemu wielopartyjnego. Ten zaś sprawia, że przywódca opozycji nie jest wyłaniany automatycznie, lecz na drodze uzgodnień między frakcjami opozycyjnymi (sposób trzeci).

Utworzenie oficjalnego urzędu lidera opozycji w warunkach systemu wielopartyjnego rodzi jednak pewne problemy. Praktyka pokazuje bowiem, że ugrupowania opozycyjne często nie dochodzą do porozumienia w sprawie jego wyboru – nawet przy odwołaniu się do zasady rotacji – przez co instytucja ta nie zawsze sprawdza się tak jak w systemach dwupartyjnych [Lukošaitis 2020: 122]. W porównaniu z omówionymi państwami przepisy konstytucyjne obowiązujące na Malcie szczegółowo określają procedurę wyboru lidera opozycji. W jej systemie politycznym decyzję w tej sprawie podejmuje głowa państwa, czyli prezydent. Na ogół liderem opozycji zostaje deputowany, który przewodniczy najsilniejszej partii opozycyjnej, niemniej jeśli ugrupowania opozycyjne są równe pod względem liczby członków lub ugrupowanie takie nie istnieje, głowa państwa powołuje tego parlamentarzystę, który w jego opinii „zgromadzi poparcie największej jednolitej grupy członków Izby pozostających w opozycji do Rządu i gotowych wspierać wspólnego przywódcę” [*Konstytucja Malty* 2007: art. 90, ust. 2].

Maltański ustrojodawca wskazał też sytuacje, w których stanowisko lidera opozycji pozostanie nieobsadzone. Może do tego dojść w czterech sytuacjach. Po pierwsze, jeśli po rozwiązaniu parlamentu osoba pełniąca tę funkcję zostanie powiadomiona przez prezydenta, że ten zamierza powołać na to stanowisko kogo innego osobę. Po drugie, gdy lider opozycji przestanie być członkiem Izby Reprezentantów z innego powodu niż rozwiązanie parlamentu. Po trzecie, w sytuacji, gdy zgodnie z przepisami konstytucji osoba ta ma obowiązek zaprzestania wykonywania obowiązków członka Izby Reprezentantów. Po czwarte wreszcie, jeśli jego powołanie zostało cofnięte przez prezydenta [*Konstytucja Malty* 2007: art. 90, ust. 3]. Wówczas to prezydent cofa powołanie lidera opozycji, gdy uzna, że przywódcą najsilniejszej partii opozycyjnej stał się członek parlamentu inny niż lider opozycji bądź

gdy utracił on poparcie największej jednolitej grupy członków parlamentu pozostającej w opozycji do rządu [Konstytucja Malty 2007: art. 94, ust. 4].

### Katalog uprawnień lidera opozycji

Prawna instytucjonalizacja urzędu lidera opozycji nie sprowadza się jedynie do wymiaru symbolicznego czy wyeksponowania tej funkcji, ale wiąże także się z nadaniem osobie ją piastującej konkretnych praw i przywilejów. W każdym z trzech analizowanych systemów politycznych – brytyjskim, maltańskim i litewskim – ustawodawcy przyznali liderom opozycji specjalne kompetencje. Ponieważ funkcje opozycji parlamentarnej można przedstawiać, łącząc je z funkcjami organu, w którym prowadzi ona działalność [Zwierzchowski (red.) 2000: 26], analizę tego zagadnienia oparto na kryterium, w ramach którego wyróżniono uprawnienia dotyczące:

1. udziału w organach i wpływu na funkcjonowanie legislatywy;
2. funkcji ustawodawczej;
3. kontroli;
4. udziału w powoływaniu organów i ich składów osobowych, tj. funkcji kreacyjnej;
5. możliwości o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym i doradczym.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że spośród powyższych uprawnień zaprezentowano głównie te, które znajdują odzwierciedlenie w aktach normatywnych. Wyjątek stanowi tu Wielka Brytania, w której oprócz prawa pisanego ważnym źródłem są konwenanse i zwyczaje parlamentarne [Mészöri 1962: s. 64]. Pominięto natomiast te, które przywódca opozycji może dzielić z szeregowymi członkami parlamentu.

Szczególne uprawnienia dotyczące udziału w organach i wpływu na funkcjonowanie (izby) parlamentu przysługują wszystkim liderom opozycji, przy czym najczęściej przewiduje ich litewskie prawo parlamentarne. Lider opozycji ma tam zagwarantowany udział w pracach zarządu sejmu (*Seimo valdyba*), będącego organem o charakterze organizacyjnym oraz doradczym [Jagusiak 2013: 40]. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 2 statutu Sejmu w skład niniejszego organu wchodzi: Przewodniczący Sejmu, jego zastępcy oraz lider sejmowej opozycji [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* 1994]. Dzięki przynależności do tego organu przywódca opozycji może m.in.: uczestniczyć w opracowywaniu harmonogramu posiedzeń oraz ustalaniu katalogu instytucji opiniujących projekty ustawodawcze. Może też współdecydować o zwolnieniu komitetu głównego z obowiązku przekazywania do konsultacji projektu ustaw, powoływaniu specjalnych zespołów opiniotwórczych do projektów ustaw czy uczestniczyć w koordynowaniu prac komitetów w kwestiach interdyscyplinarnych. Jako członek zarządu sejmu może także

współdecydować o zwołaniu nadzwyczajnego posiedzenia parlamentu i ustalać zakres jego obrad [Zieliński 2003: 14].

Lider sejmowej opozycji jest również *ex officio* członkiem Zebrania Starszych (*Seniūnų sueiga*), organu kolegialnego głównie o charakterze opiniodawczym, będącym odpowiednikiem polskiego Konwentu Seniorów [Jagusiak 2013: 40; Lukošaitis 2020: 122]. Wskazuje na to art. 28, ust. 1 statutu, zgodnie z którym organ ten tworzą członkowie zarządu sejmu oraz przedstawiciele frakcji parlamentarnych [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* 1994]. Przez przynależność do Zebrania Starszych lider opozycji ma zatem zapewniony udział m.in. w: rozpatrywaniu i zatwierdzaniu programu prac sesji parlamentu, aprobowaniu dziennego i tygodniowego porządku posiedzeń, a także ustalaniu wstępnego terminu rozpatrzenia projektu ustawy. Zważywszy, że Zebranie Starszych pełni funkcję komisji mediacyjnej, lider opozycji może też uczestniczyć w rozwiązywaniu kwestii spornych, które wywiązały się w toku prac izby [Zieliński 2003: 15].

Co do uprawnień związanych z funkcjonowaniem Sejmu *in gremio*, ale nie dotyczących jakiejś konkretnej funkcji parlamentu, przywódca opozycji parlamentarnej na Litwie jest jednym z podmiotów – obok prezydenta, przewodniczącego sejmu i premiera – który podczas dyskusji na posiedzeniu plenarnym ma prawo do jednorazowego zabrania głosu poza kolejnością (art. 108, ust. 4). Dysponuje także – w myśl art. 108, ust. 3 – prawem zabrania głosu w sytuacji, gdy parlament podjąłby decyzję o przerwaniu dyskusji [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* 1994].

Przywódca opozycji w brytyjskiej Izbie Gmin, inaczej niż jego litewski odpowiednik, nie ma z racji pełnionej funkcji zapewnionego przepisami prawa udziału w żadnym organie wewnętrznym. Współtworzy on jednak nieformalny tzw. gabinet cieni (*shadow cabinet*), stojąc na jego czele. Gabinet ten to „[...] grupa doradców lidera Opozycji JKM, która w przypadku objęcia władzy przez ich partię tworzy rząd. Każdy z członków «gabinetu cieni» jest oficjalnym rzecznikiem partii opozycyjnej w określonych dziedzinach polityki, administracji i gospodarki”, a „głównym ich zadaniem jest kierowanie krytyką partii opozycyjnej w takim duchu, aby zyskać poparcie wyborców” [Gebethner 1967: 189].

Paradoksalnie *modus operandi* gabinetu cieni nie ma jednak na celu obalenia rządu, na co zwraca uwagę Z. Machelski, stwierdzając, że jego działanie

[...] nie wiąże się z przygotowaniem zaplecza politycznego oraz środków prowadzących do obalenia urzędującego gabinetu, np. w wyniku przeprowadzenia skutecznej procedury wotum nieufności, ale koncentruje się na pracach związanych z tworzeniem alternatywnego programu politycznego stanowiącego przeciwwagę dla programu rządowego [Machelski 2016: 77].

Mimo że nie jest instytucją prawną, gabinet cieni stanowi charakterystyczny oraz trwały komponent brytyjskiego parlamentaryzmu co najmniej od schyłku XIX wieku [Gebethner 1967: 190; Wójtowicz 2000: 286; Bidwell 2004: 131].

Jeśli chodzi o kwestie dotyczące funkcjonowania izby parlamentarnej, lider brytyjskiej opozycji ma też w ograniczonym zakresie prawo decydowania o porządku obrad. Obowiązuje jednak generalna zasada, że porządek obrad powinien być tak określony, aby umożliwić rządowi realizację jego programu ustawodawczego, a co za tym idzie – dawał pierwszeństwo jego przedłożeniom przed tymi, które zgłasza opozycja [Wieciech 2019: 107]. Regulamin izby przewiduje jednak wyjątek od tej reguły, czego wyrazem są tzw. dni opozycji (*opposition days*) – obecne od 1985 r. [Johnson 1997: 491]. Zgodnie z art. 14, ust. 2 opozycja ma zagwarantowane 20 dni obrad w ciągu każdej sesji, podczas których sprawy przez nią przedkładane mają pierwszeństwo przed wnioskami składanymi przez stronę rządową. Spośród tych 20 dni lider opozycji JKM ma do dyspozycji 17, natomiast trzy pozostałe przypadają liderowi drugiej co do wielkości frakcji opozycyjnej [*Standing Orders of the House of Commons* 2021]. Istotą „dni opozycji” jest możliwość wnoszenia do porządku dziennego tematów z zakresu polityki rządowej, przez co instytucja ta uchodzi za jeden z instrumentów kontroli, pozostający w rękach opozycji [Zięba, Wieciech 2014: 64].

Uprawnienia w zakresie funkcjonowania parlamentu przysługują również liderowi opozycji na Malcie. Dotyczą one limitu czasowego na wypowiedź w trakcie debat. Regulamin parlamentarny w art. 49 zakłada bowiem, że członek Izby Reprezentantów podczas każdej debaty może zabierać głos nie dłużej niż przez 40 minut. Lider opozycji jest w dwóch sytuacjach z tego ograniczenia wyłączony. Po pierwsze, w dyskusji nad sprawozdaniem finansowym. Po drugie, podczas debaty nad projektem tej ustawy w drugim czytaniu. W obu przypadkach ma on prawo zabierać głos przez 1,5 godziny [*Standing Orders of the House of Representatives* 1962]. Przywódca maltańskiej opozycji nie ma natomiast zagwarantowanego przepisami udziału w żadnym organie wewnętrznym parlamentu. Niemniej, podobnie jak lider opozycji w Wielkiej Brytanii, zwyczajowo kieruje działaniami gabinetu cieni [Śmigasiewicz 2004: 186].

W ramach funkcji ustawodawczej lider opozycji na Litwie jest jedynym, który ma szczególne uprawnienia. Może bowiem wystąpić z (uzasadnioną) propozycją rozpatrzenia projektu ustawy w trybie pilnym. Jest to jedna z dodatkowych procedur, podczas których projekt ustawy może zostać zgłoszony i uchwalony. Jej cechą szczególną jest przede wszystkim skrócenie czasu między etapami rozpatrywania projektu, a zwłaszcza pomiędzy pracami w Komitecie Głównym, na posiedzeniu sejmiku a jego przyjęciem [Giżyńska 2009: 121]. Tryb ten może być jednak być zastosowany tylko „w szczególnych przypadkach, gdy

okoliczności polityczne, społeczne, gospodarcze lub inne wymagają pilnego ustanowienia lub zmiany obowiązujących przepisów prawa w celu zapewnienia ważnych interesów publicznych i państwowych [oraz] ochrony innych wartości konstytucyjnych” (*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, 1994).

Widać zatem, że przepisy ograniczają lidera opozycji oraz inne uprawnione podmioty do skorzystania z tej możliwości. Poza tym, nawet jeśli wniosek zostałby złożony, do jego zatwierdzenia potrzebna jest zgoda większości uczestniczących w głosowaniu posłów.

W sferze kontrolnej specjalne uprawnienia liderów opozycji przewidują brytyjskie prawo parlamentarne (pisane i zwyczajowe) oraz postanowienia regulaminowe sejmu litewskiego. W Wielkiej Brytanii poza instytucją dni opozycji lider opozycji posiada w ramach udziału w wypełnianiu funkcji kontrolnej jeszcze inne przywileje. Jednym z nich jest prawo wnoszenia poprawek do mowy tronowej, stanowiącej niejako program legislacyjny rządu opracowany przez premiera, który prezentuje monarcha podczas otwarcia nowej sesji parlamentu [Wieciech 2019: 111].

W istocie rzeczy każdy poseł z opozycji ma prawo wnoszenia podobnych poprawek, które formalnie wyrażają żal z powodu pominięcia określonych kwestii w mowie tronowej [Gebethner 1967: 231], jednakże lider opozycji znajduje się w pozycji uprzywilejowanej. Regulamin Izby Gmin w art. 33 ust. 3 przewiduje bowiem, że jeżeli w ostatnim dniu debaty nad mową tronową zostanie przez niego zgłoszona poprawka, to jest ona rozpatrywana przed innymi poprawkami [*Standing Orders of the House of Commons* 2021].

Uprzywilejowaną pozycję lidera brytyjskiej opozycji można jeszcze lepiej dostrzec w zakresie składania wniosków o wotum nieufności dla rządu (*motion of no confidence*) oraz podczas zadawania pytań premierowi, w ramach tzw. godziny pytań (*prime minister's question time*). W pierwszej kwestii prawo wniosku w sprawie wotum nieufności dla rządu teoretycznie ma każdy deputowany, niemniej zgodnie z parlamentarnym zwyczajem spiker Izby Gmin poddaje pod głosowanie wyłącznie te złożone przez lidera opozycji [Wieciech 2019: 173–175; Gebethner 1967: 239]. Z kolei w ramach zadawania pytań premierowi, które (od maja 1997 roku) odbywa się w każdą środę [Johnson 1997: 492] lider opozycji może zadać szefowi gabinetu do sześciu pytań, podczas gdy szeregowy poseł Izby co najwyżej jedno. Poza tym lider opozycji jest też jedynym deputowanym, któremu przysługuje prawo do pytań uzupełniających [Wieciech 2019: 113; Wieciech 2014: 65–66].

Na pewne przywileje w ramach funkcji kontrolnej może też liczyć przywódca litewskiej opozycji. Źródłem tych uprawnień jest statut sejmu, a wyrażają się one w postaci pierwszeństwa zabierania głosu i zadawania pytań. Zgodnie z regulaminem sejmu lider opozycji jako pierwszy zabiera głos podczas debaty nad programem rządowym oraz tej nad rocznym sprawozdaniem rządu [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, 1994: art. 196, ust. 2, art. 207 ust. 3].

Przywódca opozycji zachowuje też uprzywilejowaną pozycję w trakcie tzw. godziny rządowej i półgodziny rządowej. Pierwsza to jeden z punktów obrad. Odbywa się w każdy czwartek trwającej sesji sejmowej oraz polega na tym, że przez 60 minut na forum plenarnym sejmownicy gabinetu odpowiadają na ustne pytania posłów (art. 208, ust. 1). Pół godziny rządowej to z kolei punkt obrad organizowany w każdy wtorek sesji, podczas którego członkowie gabinetu oraz kierownicy organów państwowych powoływanych przez sejm odpowiadają na złożone nie później niż dwa dni przed posiedzeniem pisemne pytania posłów (art. 209, ust. 1 i 2). W przypadku godziny rządowej lider opozycji jako pierwszy z posłów może zadać dwa pytania, natomiast podczas pół godziny – jeśli złożył pisemne pytanie –

przysługuje mu pierwszeństwo zadania pytania dodatkowego (art. 209, ust. 6). Lider opozycji ma też pierwszeństwo w zadawaniu pytań podczas wspomnianej debaty nad sprawozdaniem rządu i przy rozpatrywaniu interpelacji, w których wypadku regulamin sejmowej przewiduje taką samą kolejność zadawania jak w czasie godziny rządowej [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, 1994].

Choć kontrola działalności gabinetu i administracji rządowej stanowi jedną z podstawowych funkcji opozycji [Zwierzchowski (red.) 2000: 26], prawodawstwo Malty ani w konstytucji, ani w regulaminie parlamentarnym nie przewiduje dla przywódcy opozycji jakichś szczególnych uprawnień. Jedyne, o czym można tu wspomnieć, to – ujęte w art. 61, ust. 3 pkt a) konstytucji – prawo lidera opozycji do otrzymywania informacji od Głównego Komisarza Wyborczego w sprawie zaprowadzenia zmian granic okręgów wyborczych [*Konstytucja Malty* 2007].

Brak specjalnych przewidzianych prawem uprawnień lidera maltańskiej opozycji w zakresie kontroli nad działalnością rządu rekompensują nieco jego przywileje o charakterze kreacyjnym. Ustawa zasadnicza Malty gwarantuje mu wpływ na kształtowanie składu osobowego dwóch organów, stanowiących ogniwa maltańskiego systemu ochrony prawa; Komisji do spraw Wymiaru Sprawiedliwości (*Commission for the Administration of Justice*) oraz Komisji Zatrudnienia dla Malty (*Employment Commission for Malta*) [Skrzypek 2009: 118–125]. W pierwszym przypadku przywódca opozycji powołuje jednego członka, natomiast w drugim decyduje o wyborze dwóch. Choć bowiem członków pięcioosobowej Komisji Zatrudnienia formalnie powołuje prezydent, to głowa państwa musi tutaj działać zgodnie z zaleceniami wskazanych podmiotów, w tym m.in. przywódcy opozycji, który upoważniony jest do przedłożenia dwóch kandydatur [*Konstytucja Malty* 2007].

Kompetencji kreacyjnych przywódcy opozycji na Malcie można też doszukać się w materii ustawowej. Ta daje mu możliwość kształtowania składów osobowych co najmniej dwóch instytucji – Rady Urzędu do spraw Środowiska i Zasobów (*Board of Environment and Resources Authority*) oraz

Rady Gubernatorów (*Board of Governors*), działającej w ramach Maltańskiego Urzędu do spraw Usług Finansowych (MFSA). W obu przypadkach lider opozycji ma prawo nominowania jednego członka, przy czym kandydatem do Rady Gubernatorów musi być członek parlamentu [*Environment Protection Act 2016*: art. 6, ust. 2 pkt c); *Lands Authority Act 2016*: art. 10, ust. 1 pkt c].

Należy wreszcie wskazać, że w ramach funkcji kreacyjnej przywódca maltańskiej opozycji ma też zagwarantowane przepisami regulaminu Izby Reprezentantów prawo kształtowania składów osobowych komisji stałych. Nominuje on do nich członków i ich zastępców spośród parlamentarzystów reprezentujących stronę opozycyjną [*Standing Orders of the House of Representatives*, 1962]. W stosunku do niektórych komisji regulamin *a priori* określa liczbę osób, jaką lider opozycji może wskazać. Przykładowo: do Stałej Komisji do spraw Wewnętrznych Izby oraz do Stałej Komisji do spraw Przywilejów przywódca opozycji nominuje po dwóch członków; w przypadku Stałej Komisji do spraw Rachunków Publicznych, która nie powinna liczyć więcej niż siedmiu członków, nie określono liczby kandydatów przez niego zgłaszanych. Wskazano natomiast, że jeden z grupy nominowanych członków opozycji powinien zostać wybrany po konsultacjach przywódcy opozycji z liderem Izby. Bez względu jednak na to, czy w przepisach regulaminowych została określona liczba deputowanych reprezentujących stronę opozycyjną, czy też nie, należy podkreślić, że w maltańskim parlamencie obowiązuje zasada, w myśl której skład wszystkich komisji stałych powinien odzwierciedlać układ sił w Izbie pomiędzy rządem a opozycją [Mikuli, Grzybowski 2006: 17].

Oprócz uprawnień dotyczących udziału lidera opozycji w wypełnianiu tradycyjnych funkcji parlamentu: ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej na początku tej części pracy wyróżniono jeszcze uprawnienia o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym i doradczym. Najwięcej przewidywało ich prawodawstwo maltańskie, w którym lider opozycji ma uprawnienia w zakresie powoływania osób do określonych organów państwa (tj. funkcji kreacyjnej) i współpracy w tym zakresie (głównie) z premierem. Szef rządu jest wręcz zobligowany do konsultacji z przywódcą opozycji lub zasięgnięcia jego opinii: w sprawie ewentualnego wyznaczenia osoby na urząd prezydencki, gdy ten pozostaje tymczasowo nieobsadzony lub gdy osoba go zajmująca nie może sprawować swej funkcji (art. 49 konstytucji); w sprawie wskazania kandydatów (powoływanych następnie przez prezydenta) na członków Komisji Wyborczej (art. 60, ust. 3 i 8 konstytucji), Komisji Służby Publicznej (art. 109, ust. 2 i 7 konstytucji) i Urzędu do spraw Przekazu Audiowizualnego (art. 118, ust. 2 i 7 konstytucji), a także w sprawie wskazania kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Zatrudnienia (art. 120, ust. 2 konstytucji). Ponadto lider opozycji doradza głowie państwa przy wyborze jednego z członków Stałej Komisji Antykorupcyjnej [*Permanent Commission Against Corruption Act 1988*: art. 3, ust. 1].

Na Litwie oraz w Wielkiej Brytanii przywódcy opozycji również mogą liczyć na pewne przywileje w tej sferze, choć nie zostały one wyrażone tak bezpośrednio jak w prawodawstwie maltańskim. Na Litwie prawo nie przyznaje przywódcy opozycji żadnych osobistych uprawnień o charakterze konsultacyjno-opiniotawczym i doradczym, a jednak korzysta on z nich pośrednio przez członkostwo w zarządzie sejmiku i Zebraniu Starszych. Pierwszy z nich jest bowiem organem o charakterze organizacyjnym (dla izby) oraz doradczym (dla przewodniczącego). Drugi to organ opiniotawczy, do którego zadań należy m.in. opiniowanie programów prac sesji i ich porządku dziennego czy doradzanie izbie w kwestiach prowadzonej działalności [Zieliński 2003: 14–15; Jagusiak 2013: 40].

W Wielkiej Brytanii z kolei lider opozycji nie tylko porozumiewa się z kierownictwem strony rządzącej – premierem bądź liderem Izby Gmin – w sprawie przyjęcia porządku prac legislatury [Wieciech 2019: 107; Machelski 2016: 75]. Może być też, często bez wiedzy opinii publicznej, konsultantem premiera w ważnych sprawach publicznych, dotyczących np. kwestii ustrojowych, problemów wewnętrznych czy polityki zagranicznej i obronności. Wraz z czołowymi przedstawicielami opozycji wchodzi także w skład Tajnej Rady (*Privy Council*) – ciała doradczego monarchy – dzięki czemu może uczestniczyć w rozmowach na temat poufnych spraw państwowych z obowiązkiem zachowania tajemnicy [Wójtowicz 2000: 285; Machelski 2016: 75].

## Podsumowanie

Przeprowadzona w artykule analiza pozwala na wnioskowanie zarówno na temat przyjętej hipotezy głównej, jak i zjawisk jej towarzyszących, które zaobserwowano w grupie badanych państw.

Zostaje potwierdzone, że instytucjonalizacja funkcji lidera opozycji pozostaje rzadkością we współczesnych europejskich systemach politycznych. Badania aktów normatywnych, konstytucji i regulaminów parlamentarnych wykazały, że występuje ona jedynie w trzech państwach: Wielkiej Brytanii, na Malcie oraz Litwie. Poza Republiką Malty urząd lidera opozycji wyniesiony został do rangi normy ustawowej, natomiast w jej systemie politycznym uległ nawet konstytucjonalizacji. Bez względu jednak na poziom prawnej instytucjonalizacji owych norm ustanowienie formalnej funkcji lidera opozycji wydaje się rozwiązaniem racjonalnym, zwłaszcza w demokracjach o stabilnych systemach dwupartyjnych i jednocześnie wyróżniających się konfrontacyjnym modelem opozycji parlamentarnej. W wątpliwość natomiast można podać sens tworzenia funkcji lidera opozycji w krajach, gdzie obowiązuje system wielopartyjny, a opozycja parlamentarna wpisuje się raczej w ramy modelu mieszanego [Zwierzchowski (red.) 2000: 24]. Uzasadnia

ten wniosek choćby Litwa, gdzie przy rozdrobnieniu politycznej opozycji nierzadko trudno byłoby wskazać osobę do tej roli predestynowaną i mogącą uzyskać konsensus partii opozycyjnych w tej materii.

W każdym z trzech badanych państw występują odmienne sposoby wyłaniania przywódcy opozycji. W brytyjskiej Izbie Gmin lider wyłania się niemal automatycznie w ramach najsilniejszej partii opozycyjnej. W maltańskiej Izbie Reprezentantów przywódcę opozycji formalnie powołuje głowa państwa (prezydent). Choć podobnie jak w Wielkiej Brytanii zostaje nim lider najsilniejszej partii opozycyjnej, to w szczególnych okolicznościach, gdyby np. takiej partii nie było, liderem opozycji może zostać przywódca grupy posłów opozycyjnych, a zdecyduje o tym być może subiektywne odczucie głowy państwa. Na Litwie z kolei, przez wzgląd na występujący tam system wielopartyjny, lider opozycji wybierany jest (*de facto*) przez parlamentarne frakcje.

Prawodawstwa trzech państw poddanych analizie badawczej, w których urząd lidera opozycji został prawnie określony, przyznają tej osobie specjalne uprawnienia, choć w różnym zakresie. O ile bowiem lider opozycji w brytyjskiej został wyposażony głównie w uprawnienia kontrolne, to w systemie maltańskim ustawodawca położył raczej nacisk na uprawnienia o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym i kreacyjnym [Borg 2016: 415; Skrzypek 2009: 113]. Na Litwie natomiast przywódca opozycji ma zagwarantowane regulaminem prawo udziału w pracach dwóch organów wewnętrznych parlamentu: zarządu sejmu i Zebraniu Starszych. Poza tym przywódca litewskiej opozycji może liczyć też na pewne przywileje w sferach ustawodawczej (wniosek o tryb pilny) i kontrolnej (pierwszeństwo zabierania głosu podczas niektórych debat i pierwszeństwo zadawania pytań).

Wskazać można zatem wyraźne różnice zarówno w zakresie sposobu wyłaniania przywódcy opozycji, jak i przysługujących mu specjalnych praw oraz przywilejów. Podsumowuje to tabela 1, która wyniki analizy poddaje systematyzacji.

Tabela 1. Wybrane rozwiązania prawno-polityczne dotyczące funkcji lidera opozycji, obowiązujące w Wielkiej Brytanii, na Malcie i Litwie

|                                                                                 | WIELKA<br>BRYTANIA | MALTA              | LITWA                |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Typ systemu partyjnego, w którym lider opozycji prowadzi działalność polityczną | System dwupartyjny | System dwupartyjny | System wielopartyjny |

| Poziom prawnej instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji       | Funkcja lidera opozycji wyniesiona do rangi normy ustawowej (1937)                        | Funkcja lidera opozycji wyniesiona do rangi normy konstytucyjnej (1964)                                                   | Funkcja lidera opozycji wyniesiona do rangi normy ustawowej (1993)                                    |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sposób powoływania lidera opozycji                               | Liderem opozycji jest „z urzędu” przywódca najsilniejszej partii opozycyjnej w Izbie Gmin | Liderem opozycji zostaje przywódca najsilniejszej frakcji lub grupy opozycyjnej, którego formalnie powołuje głowa państwa | Lider opozycji jest <i>de facto</i> wybierany przez parlamentarne frakcje opozycyjne                  |
| Przepisy prawa przyznają liderowi opozycji specjalne uprawnienia | Tak (głównie o charakterze kontrolnym)                                                    | Tak (głównie o charakterze konsultacyjnym i kreacyjnym)                                                                   | Tak (prawo udziału organach wewnętrznych parlamentu; niewielkie uprawnienia kontrolne i ustawodawcze) |

Opracowanie własne.

Brak prawnej instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji w wielu krajach Europy i świata może jednak być powodem do niepokoju, zwłaszcza wówczas, gdy silna polaryzacja społeczna oraz zaostrzający się konflikt polityczny w kraju przechodzi z fazy sporów co do sposobów rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych do sytuacji, w której rządzący przechodzą do etapu dehumanizacji członków opozycji w duchu nietolerancji i nagonki politycznej. Wówczas tego typu mechanizmy dające szansę na wzmocnienie kontroli opozycyjnej mniejszości nad rządzącą większością wraz z formalnym wyodrębnieniem sylwetki opozycyjnego lidera wydają się warte rozważenia zarówno w demokracjach dojrzałych o jasno wyodrębnionej dwupartyjności, jak i tam, gdzie występuje wyraźny brak swoistego „jednoczyciela opozycji”, osoby scalające interesy mniejszościowych ugrupowań.

## Bibliografia

- Barker Rodney (ed.). 1971. *Studies in Opposition*. London: Macmillan.
- Bidwell A. Sybilla. 2004. *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*. Warszawa: Trio.
- Biskupski Kazimierz. 1964. Prezydent republiki w państwach Afryki Zachodniej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 26 (2): 1–19.

- Blondel Jean. 1997. Political opposition in the contemporary world. *Government and Opposition* 32 (4): 462–486.
- Borg Tonio. 2016. *A Commentary on the Constitution of Malta*. Birkirkara: Kite.
- Bożyk Stanisław. 2006. Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych. W: A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*. Białystok: Temida 2.
- Burdeau Georges. 1954. L'évolution de la notion d'opposition. *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*: 119–125.
- Commonwealth of Australia Numbered Acts. 1920. Parliamentary Allowances Act 1920. [http://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/num\\_act/paa1920121920283/](http://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/num_act/paa1920121920283/) (dostęp: 10.11.2024).
- Dahl Robert A. 1967. Patterns of opposition. W: R.A. Dahl (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven–London: Yale University Press.
- Dahl Robert (ed.). 1967. *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven–London: Yale University Press.
- De Giorgi Elisabetta, Ilonszki Gabriella. (eds.). 2018. *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?* London–New York: Routledge.
- Florczak-Wątor Monika, Mikuli Piotr. 2009. *Systemy konstytucyjne Cypru i Malty*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Gebethner Stanisław. 1967. *Rząd i opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Giulj Sylvie. 1980. *Le statut de l'opposition en Europe*. Paris: La Documentation française.
- Giżyńska Monika. 2009. Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej. *Studia Prawnoustrojowe* 9: 109–122.
- Harris Mary, Wilson David (eds.). 2017. *Parliamentary Practice in New Zealand*. Auckland: Oratia Books.
- Helms Ludger (ed.). 2009. *Parliamentary Opposition in Old and New Democracies*. London–New York: Routledge.
- Jagusiak Bogusław. 2013. *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*. Warszawa: Difin.
- Johnson Nevil. 1997. Opposition in the British political system. *Government and Opposition* 32 (4): 487–510.
- Kirchheimer Otto. 1957. The waning of opposition in parliamentary regimes. *Social Research* 24 (2): 128–156.
- Kolinsky Eva (ed.). 1987. *Opposition in Western Europe*. New York: St. Martins's Press.
- Konstytucja Republiki Litewskiej*. 2006. Tłum. H. Wisner. W: *Konstytucja Republiki Litewskiej*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Konstytucja Malty*. 2007. Tłum. J. Winczorek. W: *Konstytucja Malty*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Krawczyk Tomasz. 2000. Opozycja polityczna w państwach demokratycznych. W: A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*. T. 3. Wrocław: Wyd. UWr.
- Kubát Michał. 2010. *Teoria opozycji politycznej*. Kraków: Wyd. UJ.

- Legislation.gov.uk. 1975. Ministerial and other Salaries Act 1975. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/27> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 1962. Standing orders of the house of representatives. <https://legislation.mt/eli/sl/const.2/eng> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 1964. Constitution of Malta. <https://legislation.mt/eli/const/eng> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 1988. Permanent Commission against Corruption Act. <https://legislation.mt/eli/cap/204/eng/pdf> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 2016a. Environment Protection Act. <https://legislation.mt/eli/cap/549/eng/pdf> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 2016b. Lands Authority Act. <https://legislation.mt/eli/cap/563/eng/pdf> (dostęp: 10.11.2024). Linz, Juan. 1998. *Kryzys, załamanie i powrót do równowagi*. W: J. Szczupaczyński (wybór i oprac.), *Władza i społeczeństwo*. T. 2. Warszawa: Scholar.
- Lukošaitis Alvidas. 2020. Parlamentarizmas, parlamentas ir parlamentinė demokratija Lietuvoje 1990–2020. W: *Parlamentarizmas Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimas. <https://www.lrs.lt> (dostęp: 10.11.2024).
- Łukaszewski Marcin. 2023. Pozycja ustrojowa Lidera Opozycji w maltańskim systemie konstytucyjnym. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 71 (1): 89–105.
- Machelski Zbigniew. 2001. *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Machelski Zbigniew. 2004. *Przywódca opozycji w demokracji plebiscytarnej*. W: L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- Machelski Zbigniew. 2016. *Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze*. Warszawa: Difin.
- Matuszek Krzysztof. 2022. Konstytucjonalizacja opozycji w systemach politycznych państw europejskich. *Przegląd Politologiczny* 1: 99–108.
- McHenry Dean. 1954. Formal recognition of the leader of the opposition in parliaments of the British Commonwealth. *Political Science Quarterly* 69 (3): 438–452.
- Meszorer Albert. 1962. *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*. Warszawa: PWN.
- Mikuli Piotr, Grzybowski Marian. 2006. *Parlament Republiki Malty*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Ministry of Parliamentary Affairs. 1977. The salary and allowances of Leaders of Opposition in Parliament Act 1977. <https://mpa.gov.in/acts/salary-and-allowances-leaders-opposition-parliament-act-1977-and-rules-made-thereunder> (dostęp: 10.11.2024).
- Nowak Stefan. 2012. *Metodologia badań społecznych*. Warszawa: PWN.
- Ochwat Maria. 2016. *Systemy konstytucyjne Tajlandii, Malezji i Singapuru*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Olechno Artur. 2012. Brazylia. W: S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*. Białystok: Temida 2.
- Osóbka Przemysław. 2012. *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.

- Ostachowski Paweł. 2017. Anarchokapitalizm a państwo narodowe – utopijna wizja czy realna perspektywa przyszłości. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 18: 103–110.
- Pałeczki Krzysztof. 2001. Opozycja polityczna – próba typologii. W: K. Łabędź, M. Miłkołajczyk (red.), *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*. Kraków: Katedra Politologii Instytutu Nauk Społecznych AP.
- Prokop Krzysztof. 2016. Funkcje Prezydenta Republiki Litewskiej w świetle Konstytucji z 1992 r. *Białostockie Studia Prawnicze* 20/B: 273–282.
- Pulzer Peter. 1987. Is there life after Dahl? W: E. Kolinsky (ed.). *Opposition in Western Europe*. New York: St. Martins's Press.
- Punnett Robert Malcolm. 1973. *Front Bench Opposition: The role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*. London: Heinemann.
- Sartori Geovanni. 1971. Opposition and control: Problems and prospects. W: R. Barker (ed.). *Studies in Opposition*. London: Macmillan.
- Skrzypek Anna. 2009. *System polityczny Republiki Malty*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Smith David. 2013. *Across the Aisle: Opposition in Canadian politics*. Toronto–Buffalo–London: University of Toronto Press.
- Surel Yves. 2004. Le chef de l'opposition. *Pouvoirs* 108 (1): 63–80.
- Śmigasiewicz Marek. 2004. System polityczny Republiki Malty. W: K.A. Wojtaszczyk (red.). *Systemy polityczne wybranych państw*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Teisės Aktų Registras. (1994). Lietuvos Respublikos Seimas Statutas 1994 m. vasario 17 d. Nr. I-399 Vilnius. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70/asr> (dostęp: 10.11.2024).
- Ustawa o Ministrach Korony. 1970. (The Ministers of the Crown Act, 1937). Tłum. S. Gebethner. W: A. Burda, M. Rybicki (red.). *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*. Wrocław: Ossolineum.
- Wójtowicz Karol. 2000. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Zieliński Jacek. 2003. *Seimas – parlament Litwy*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Zwierzchowski Edward (2000). *Opozycja parlamentarna*. W: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Zwierzchowski Edward (red.). (2000). *Opozycja parlamentarna*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.

## Abstrakt

Celem artykułu jest porównanie rozwiązań (regulacji) prawno-politycznych dotyczących funkcji lidera opozycji, które obowiązują we współczesnych systemach politycznych państw europejskich. W szczególności skoncentrowano się na trzech kwestiach: 1) skali zjawiska prawnej instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji, 2) rozwiązań proceduralnych dotyczących sposobu jego wyłaniania, 3) zakresu przysługujących mu (specjalnych) uprawnień. Podczas badań skorzystano z metody analizy

treści i metody porównawczej, a na materiał badawczy złożyły się akty normatywne, w tym: konstytucje, ustawy i regulaminy parlamentarne. Wyniki analizy okazały się potwierdzać postawioną hipotezę, zgodnie z którą prawna instytucjonalizacja funkcji lidera opozycji jest zjawiskiem występującym w niewielu europejskich państwach, a wśród tych, w których funkcja ta została formalnie uznana, istnieją wyraźne różnice zarówno w zakresie sposobu wyłaniania lidera opozycji, jak i przynależnych mu praw.

### The function of the opposition leader in the political systems of selected European countries

#### Abstract

The aim of this article is to compare the legal and political solutions (regulations) regarding the function of leader of the opposition that are in force in contemporary political systems of European states. In particular, focused on three issues: 1) the scale of the phenomenon of legal institutionalization of the function of leader of opposition, 2) solutions regarding the method of its selection, and 3) the scope of his (special) permissions. While research has used to the content analysis method and comparative method, the research material consisted of normative acts, including: constitutions, acts, and parliamentary rules. The results of the analysis turned out to be consistent with the hypothesis, which assumed the legal institutionalization of the function of leader of opposition is a phenomenon what occurs in not many European states, but those in, which this function has been formally recognized, there exist clear differences in the scope of the method of its selection, and also its rights.

Słowa kluczowe: lider opozycji, opozycja polityczna, Europa

Keywords: opposition leader, political opposition, Europe

