

Jacek Wojnicki*

Problemy współczesnego parlamentaryzmu bułgarskiego – zagadnienia instytucjonalne i funkcjonalne

Problems of contemporary Bulgarian parliamentarism
– institutional and functional issues

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: parlamentaryzm, postkomunizm, demokratyzacja, korupcja, stabilność

Keywords: parliamentarism, post-communism, democratization, corruption, stability

Abstrakt: Artykuł dotyczy problemów współczesnego parlamentaryzmu bułgarskiego, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym. Najpierw została przedstawiona ewolucja pozycji parlamentu bułgarskiego od 1878 roku, następnie aktualne regulacje konstytucyjne. W dalszej kolejności nastąpiło przejście do współczesnych zagadnień. Główne pytanie badawcze brzmi – na ile problemy dysfunkcji bułgarskiego parlamentaryzmu wynikają z przesłanek strukturalnych, a na ile – z funkcjonalnych. Zastosowano w pracy kilka metod badawczych – analizę prawno-instytucjonalną, analizę historyczno-opisową oraz metodę porównawczą i systemową.

Abstract: The article is dedicated to the problems of contemporary Bulgarian parliamentarism, both in the institutional and functional dimension. First, the evolution of the position of the Bulgarian parliament since 1878 will be presented, albeit in a cursory way, then the current constitutional regulations, before moving on to contemporary issues. The main research question is to what extent the problems of dysfunction of the Bulgarian parliamentarism result from structural reasons and to what extent from functional ones. Several research methods were used in the work – legal and institutional analysis, historical and descriptive analysis as well as a comparative and systemic method.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4289-989X>, prof. dr hab., Katedra Systemów Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: jacekwojnicki@uw.edu.pl

Artykuł dotyczy problemów współczesnego parlamentaryzmu bułgarskiego, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym. Najpierw zostanie przedstawiona – choć w sposób pobieżny – ewolucja pozycji parlamentu bułgarskiego od 1878 roku, następnie aktualne regulacje konstytucyjne, aby przejść do współczesnych zagadnień. Główne pytanie badawcze brzmi – na ile problemy dysfunkcji bułgarskiego parlamentaryzmu wynikają z przesłanek strukturalnych, a na ile – z funkcjonalnych. Zastosowano w pracy kilka metod badawczych – analizę prawno-instytucjonalną, analizę historyczno-opisową oraz metodę porównawczą i systemową.

Ewolucja parlamentaryzmu bułgarskiego po 1878 roku

Konstytucja z Wieliko Tyrnowa (stąd określana jako tyrnowska) była definiowana jako bardziej postępową w ówczesnej Europie, była przygotowywana zarówno przez polityków z ugrupowań liberalnych, jak i doradców z Kremla. Ustanawiano parlament – Zgromadzenie Narodowe – powoływane w drodze wyborów powszechnych, ograniczonych cenzusem płci – wybierali tylko mężczyźni, a bierne prawo wyborcze również przysługiwało mężczyznom, którzy ukończyli 30 lat. Książę, a potem król, miał prawo mianowania ministrów, współdzierzył władzę ustawodawczą z parlamentem¹. Takie przynajmniej były założenia ustrojowe, praktyka polityczna poszła natomiast w odmienną stronę. Nie było konsensusu, co do modelu bułgarskiego parlamentaryzmu między kolejnymi monarchami, a głównymi ugrupowaniami politycznymi – konserwatywnymi i liberalnymi, a potem – z rosnącym w siłę odłamek ruchu chłopskiego z BZNS. Wpływało w sposób bardzo niekorzystny na kolejne turbulencje w życiu społeczno-politycznym Bułgarii, determinując poszukiwanie „silnego człowieka”, który byłby w stanie zarządzać państwem. Tak był postrzegany – przez wielu obserwatorów sceny politycznej – premier Stombołow.

W najnowszych dziejach politycznych państwa bułgarskiego kilkakrotnie dochodziło do zamachów stanów czy prób wojskowego (zbrojnego) dokonania alternacji władzy. Można wymienić następujące zdarzenia, które wpływały na dalszy rozwój społeczno-polityczny państwa bułgarskiego: zamach komunistyczny z 1923, zabójstwo premiera Stambolijskiego w 1923, przewrót z 1934 i 1944 roku. Wszystkie wymienione zdarzenia wpływały w sposób negatywny na funkcjonowanie systemu demokratycznego, a w konsekwencji – modelu parlamentarnego, obniżając zdolność do współpracy poszczególnych ugrupowań politycznych. Poza tym wybory parlamentarne często przez ówczesne

¹ Zob. S.K. Pawłowitch, *Historia Bałkanów (1804–1945)*, Warszawa 2009, s. 168.

rządy były traktowane jako procedura zapewnienia ciągłości władzy metodami policyjnymi, bądź administracyjnymi².

Oddzielny rozdział stanowił okres parlamentaryzmu socjalistycznego w latach 1944–1989. Władze państwowe były wówczas – podobnie jak w pozostałych państwach regionu, uzależnionych od ZSRR – zdominowane przez ugrupowanie komunistyczne, sprawujące od 1946 roku hegemoniczną władzę, ograniczaną tylko przez wpływy radzieckie, wyrażane w sposób bezpośredni, i pośredni. Oddajmy głos znanemu polskiemu bałkańście i znawcy najnowszych dziejów Bułgarii: *przyniosły zdecydowane zwycięstwo komunistom, czyli dokładnie tym siłom politycznym, które zawiązały Front Ojczyźniany. Zawdzięczali je głównie terrorowi i machinacjom wyborczym. Doprowadziło to do daleko idącej polaryzacji w społeczeństwie*³. Nastąpiło wówczas zerwanie z podstawową zasadą systemu parlamentarnego – obecnością i aktywnym udziałem opozycji parlamentarnej, której zadaniem z jednej strony jest kontrolowanie pracy rządu i całej administracji państwowej, a z drugiej – przygotowywanie do przejęcia władzy. W systemie autorytarnym (a w pierwszym okresie do połowy lat 50. XX wieku – występowało wiele cech systemu totalitarnego) nie było to możliwe do występowania, dlatego opozycja została trwale wyeliminowana z ław parlamentu, aż do czerwca 1990 roku. Zaś procedury demokratyczne nie były konsekwentnie przestrzegane nawet w instancjach monopolistycznie rządzącej partii komunistycznej⁴.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rosnące rozwarstwienie pomiędzy normami konstytucyjnymi (czy szerzej prawnymi) a praktyką życia politycznego. W obu konstytucjach ludowej, a potem socjalistycznej Bułgarii z 1947 roku i 1971 roku Zgromadzenie Ludowe było definiowane jako najwyższy organ władzy w państwie. Ustrojodawca z 1946 roku deklarował, iż

„Zgromadzenie Ludowe jest naczelnym organem władzy państwowej. W ramach Konstytucji jest ono piastunem pełni władzy państwowej, o ile poszczególne funkcje nie zostały przekazane na mocy Konstytucji kompetencji innych podległych mu organów

² Zob. T. Wasilewski, *Historia Bułgarii*, Wrocław 1988; W. Walkiewicz, *Bułgaria: dzieje polityczne najnowsze*, Warszawa–Białystok 2018; M. Tanty, *Balkany w XX wieku. Dzieje najnowsze*, Warszawa 2003; R.L. Wolff, *The Balkans in Our Time*, Cambridge, Massachusetts 1956 oraz E. Pioskowiak, *Ewolucja systemu sprawowania władzy w Bułgarii w latach 1918–1944*, Katowice 1993.

³ Zob. A. Koseski, *W bałkańskim tyglu*, Pułtusk 2002, s. 78.

⁴ Zob. T. Rakowska-Harmstone (red.), *Communism in Eastern Europe*, Bloomington 1984; F. Fejtö, *A History of the People's Democracies. Eastern Europe Since Stalin*, New York–Washington–London 1971; I. Znepolski, M. Gruev i in., *Bułgaria under Communism*, London 2018; J. Tomaszewski, *Europa Środkowo-Wschodnia 1944–1968. Powstanie, ewolucja i kryzys realnego socjalizmu*, Warszawa 1992; G. Besier, K. Stokłosa, *Europa dyktatur*, Warszawa 2009.

władzy państwowej i administracji państwowej. Zgromadzenie Ludowe jest jedynym organem ustawodawczym Bułgarskiej Republiki Ludowej” (art. 15 i 16 Konstytucji)⁵.

Podobny przepis konstytucyjny znalazł się w ustawie konstytucyjnej z 1971 roku.

Nie zmieniało to jednakże faktu fasadowej pozycji politycznej parlamentu bułgarskiego, zdominowanego aż do czerwca 1990 roku przez deputowanych reprezentujących BKP. Realna władza znajdowała się w instancjach partyjnych odpowiedniego szczebla, organem decyzyjnym pozostawał Komitet Centralny BKP, zbierający się kilka razy w ciągu roku oraz Biuro Polityczne pracujące w cyklu cotygodniowym jako najwyższy organ decyzyjny w Ludowej Republice Bułgarii. Świadczą o tym fakcie np. zmiany premierów czy ministrów dokonywane pod wpływem decyzji, które zapadły na posiedzeniu Biura Politycznego, zatwierdzonym następnie na stosownym plenum KC. Interesująca była również praktyka w sprawie budżetu państwa – najpierw odbywało się posiedzenie Biura Politycznego z odpowiednim wystąpieniem premiera (który z urzędu zasiadał w tym partyjnym organie), następnie zwoływano plenum Komitetu Centralnego z referatem ministra finansów oraz szefa komisji planowania, a dopiero na końcu procedury decyzyjnej – zwoływano Zgromadzenie Ludowe, podczas którego uchwalano (zwykle w grudniu) oficjalnie budżet państwa i inne plany społeczno-gospodarcze Bułgarii⁶.

Nowy etap bułgarskiego parlamentaryzmu rozpoczął się w 1990 roku. w czerwcu 1990 roku odbyły się pierwsze od 1945 roku w pełni rywalizacyjne wybory do Zgromadzenia Narodowego. Silny mandat – 144 mandaty na 400 ogółem uzyskali kandydaci wystawieni przez Związek Sił Demokratycznych. W parlamencie znaleźli się również deputowani z ugrupowania tureckiego, ludowego oraz postkomunistyczna partia – BSP. Najważniejszym zadaniem nowego parlamentu było przygotowanie ustawy zasadniczej i powołanie rządu zdolnego do przeprowadzenia niezbędnych reform społecznych, politycznych i w sferze gospodarki narodowej⁷.

⁵ Zob. *Konstytucja Bułgarskiej Republiki Ludowej*, [w:] L. Gelberg (red.), *Nowe konstytucje państw europejskich*, PISM, Warszawa 1949, s. 32. Por. K. Gościński, *Z problematyki konstytucyjnej Bułgarii. O zasadzie zwierzchności Zgromadzenia Ludowego*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 1966, nr 28, z. 2, s. 13–30.

⁶ Zob. T. Rakowska-Harmstone (red.), *Communism in Eastern Europe...*; F. Fejtö, *A History of the People's Democracies...*; I. Znepolski, M. Gruev i in., *Bulgaria under Communism...*

⁷ Zob. M. Żmigrodzki, *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd Konstytucyjny w Bułgarii*, Lublin 1997; K. Dawisha, B. Parrott (red.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge 1997; B. Góralczyk, W. Kostecki, K. Żukrowska (red.), *In pursuit of Europe. Transformations of post-communist states 1989–1994*, Warszawa 1995 oraz L.T. Holmes, W. Roszkowski (red.), *Changing Rules. Polish political and economic transformation in comparative perspective*, Warszawa 1997.

Regulacje konstytucyjne z 1991 roku

Bułgaria jest definiowana przez obecnie obowiązującą konstytucję z lipca 1991 roku⁸ – republiką parlamentarną. Cała władza państwowa pochodzi od narodu, który zdaniem ustrojodawcy jest najwyższym suwerenem. Jest ona przez niego sprawowana zarówno bezpośrednio, jak i poprzez organy, przewidziane w regulacjach Konstytucji. Warto przytoczyć fragment art. 1 – *Żadna część narodu, partia polityczna lub inna organizacja, instytucja państwowa lub pojedyncza osoba nie może zawłaszczać realizowania suwerenności narodu.* (art. 1 Konstytucji)⁹. Jest to bezpośrednia konsekwencja niedemokratycznych tendencji w okresie przedwojennym, jak i rządów partii komunistycznej po 1944 roku.

Zgromadzenie Narodowe – jak stanowi ustrojodawca – realizuje władzę ustawodawczą oraz sprawuje kontrolę parlamentarną. Parlament dysponuje samodzielnym budżetem (art. 62 Konstytucji)¹⁰. Zgromadzenie Narodowe składa się z 240 przedstawicieli narodu. Wybierane ono jest na okres czterech lat. W razie wojny, stanu wojennego lub innego stanu wyjątkowego, rozpoczętych podczas lub po upływie kadencji parlamentu, okres jego pełnomocnictw przedłuża się do czasu ustania przywołanych nadzwyczajnych okoliczności. Wybory do nowego Zgromadzenia Narodowego przeprowadza się nie później niż w ciągu dwóch miesięcy po wygaśnięciu uprawnień poprzedniego (art. 63–64 Konstytucji)¹¹. Na przedstawiciela narodu może zostać wybrany obywatel bułgarski, który nie ma innego obywatelstwa, ukończył 21 lat, nie jest ubezwłasnowolniony oraz nie odbywa kary pozbawienia wolności. Kandydaci na deputowanych, którzy pełnią funkcję państwową, obowiązani są do zaprzestania jej wykonywania w momencie rejestracji swojej kandydatury. Ważność wyborów może być zaskarżona do Sądu Konstytucyjnego w trybie określonym regulacjami ustawowymi (art. 65 i 66 Konstytucji)¹².

Pełnomocnictwa deputowanych ulegają przedterminowemu wygaśnięciu w czterech przypadkach: 1. złożenia dymisji przed Zgromadzeniem Narodowym; 2. uprawomocnienia się wyroku, w którym została orzeczona kara pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne lub kiedy wykonanie kary pozbawienia wolności nie zostało zawieszane; 3. stwierdzenia niewybial-

⁸ Zob. R. Chruściak (red.), *Bułgaria: konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona 12 lipca 1991 roku*, seria: *Przemiany Konstytucyjne w Europie Wschodniej*, z. 1, Warszawa 1993; J. Karp (red.), *Konstytucja Republiki Bułgarii*, Warszawa 2012.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

ności lub niepołączalności; 4. śmierci. W przypadkach przywołanych w punkcie 1 i 2 decyzję podejmuje Zgromadzenie Narodowe, a w przypadkach wskazanym w punkcie 3 – Sąd Konstytucyjny (art. 72 Konstytucji)¹³.

Organizacja i działalność Zgromadzenia Narodowego realizowane są na podstawie Konstytucji oraz przyjętego przez parlament regulaminu. Parlament bułgarski jest organem działającym stale. Sam określa czas trwania wakacji parlamentarnych. Nowo wybrane Zgromadzenie Narodowe zwoływane jest na pierwsze posiedzenie przez Prezydenta Republiki najpóźniej w ciągu miesiąca po wybraniu parlamentu. Jeśli we wskazanym terminie Prezydent nie zwoła Zgromadzenia Narodowego, zostaje ono zwołane przez jedną piątą przedstawicieli narodu (art. 73–75 Konstytucji)¹⁴.

Posiedzenia parlamentu zwołuje Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego w następujących przypadkach:

- 1) z własnej inicjatywy;
- 2) na wniosek jednej piątej przedstawicieli narodu;
- 3) na wniosek Prezydenta;
- 4) na wniosek Rady Ministrów. Zgromadzenie Narodowe wybiera ze swojego składu stałe oraz tymczasowe komisje.

Stale komisje wspierają działalność parlamentarną i sprawują w jego imieniu kontrolę parlamentarną. Komisje tymczasowe wybiera się w celu badań i dochodzeń (art. 78–79 Konstytucji)¹⁵. Zgromadzenie Narodowe może otwierać posiedzenia oraz podejmować uchwały, jeżeli jest obecna ponad połowa przedstawicieli narodu. Parlament uchwała ustawy i inne akty większością ponad połowy obecnych przedstawicieli narodu, chyba że Konstytucja wymaga innej większości. Głosowanie jest osobiste i jawne, chyba że Konstytucja przewiduje lub Zgromadzenie Narodowe postanowi, by było ono tajne (art. 81 Konstytucji)¹⁶. Posiedzenia parlamentu są jawne. W drodze wyjątku Zgromadzenie Narodowe może postanowić, by określone posiedzenia były zamknięte. Członkowie Rady Ministrów mogą uczestniczyć w posiedzeniach Zgromadzenia Narodowego oraz jego komisji parlamentarnych. Na żądanie ministrowie wysłuchiwani poza kolejnością. Zgromadzenie Narodowe oraz komisje parlamentarne mogą zobowiązać ministrów do stawienia się na ich posiedzeniach i udzielenia odpowiedzi na zadane pytania (art. 82 i 83 Konstytucji)¹⁷.

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

Konstytucja w sposób dość precyzyjny określa kompetencje parlamentu bułgarskiego, które w sposób generalny wpisują się w deklarowany model parlamentarno-gabinetowy. Zgromadzenie Narodowe:

- 1) uchwała, zmienia, uzupełnia i uchyla ustawy;
- 2) uchwała budżet państwa i sprawozdanie z jego wykonania;
- 3) ustala podatki i określa wysokość podatków państwowych;
- 4) zarządza wybory Prezydenta Republiki;
- 5) podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego;
- 6) wybiera i odwołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek Radę Ministrów; dokonuje zmian w rządzie na wniosek Prezesa Rady Ministrów;
- 7) na wniosek Prezesa Rady Ministrów powołuje, przekształca i likwiduje ministerstwa;
- 8) wybiera i odwołuje zwierzchników Bułgarskiego Banku Narodowego i innych instytucji określonych ustawą;
- 9) wydaje zgodę na zawieranie umów o pożyczkach państwowych;
- 10) decyduje w sprawach wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju;
- 11) wydaje zgodę na wysłanie i użycie bułgarskich sił zbrojnych poza granicami państwa, jak również na pobyt obcych wojsk na terytorium państwa lub ich przejście przez nie;
- 12) na wniosek Prezydenta lub Rady Ministrów ogłasza stan wojenny lub inny stan nadzwyczajny na całym terytorium państwa lub na jego części;
- 13) udziela amnestii;
- 14) ustanawia ordery i odznaczenia;
- 15) określa oficjalne święta;
- 16) wysłuchuje i przyjmuje roczne sprawozdania Naczelnego Sądu Kasacyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i prokuratora generalnego, wniesione przez Najwyższą Radę Sądowniczą, dotyczące stosowania prawa i działalności sądów, prokuratury i organów śledczych;
- 17) wysłuchuje i przyjmuje sprawozdania o działalności organów, które w całości lub częściowo są wybierane przez Zgromadzenie Narodowe, jeżeli zostało to przewidziane ustawą (art. 84 Konstytucji)¹⁸.

Prawo inicjatywy – jak stanowi ustrojodawca – ustawodawczej posiadają przedstawiciele narodu oraz Rada Ministrów. Wyjątek od wskazanej zasady stanowi ustawa budżetowa. Projekt ustawy o budżecie państwa przygotowuje i wnosi Rada Ministrów (art. 87 Konstytucji)¹⁹.

Ustawy są rozpatrywane, a następnie uchwalane w dwóch głosowaniach, przeprowadzanych na oddzielnych posiedzeniach. W drodze wyjątku Zgroma-

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże.

dzenie Narodowe może postanowić, by oba głosowania odbyły się podczas jednego posiedzenia. Inne akty parlamentu uchwalane są w jednym głosowaniu. Uchwalone akty ogłaszane są w „D”rżaven Vestnik” [„Държавен вестник”] nie później niż 15 dni po ich uchwaleniu (art. 88 Konstytucji)²⁰.

Ustrojodawca definiuje funkcje kontrolne pełnione przez deputowanych, zgodnie z modelem parlamentarno-gabinetowym ukształtowanych w Republice Bułgarii. Jedna piąta przedstawicieli narodu może wystąpić do Zgromadzenia Narodowego z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności dla Rady Ministrów. Wniosek zostaje przyjęty, jeśli głosowała za nim ponad połowa wszystkich przedstawicieli narodu. W razie wyrażenia przez parlament wotum nieufności dla Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów, premier zgłasza dymisję rządu. W razie odrzucenia przez Zgromadzenie Narodowe wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla Rady Ministrów, ponowny wniosek o wotum nieufności z tym samym uzasadnieniem nie może być przedstawiony wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy (art. 89 Konstytucji)²¹. Przedstawiciele narodu mają prawo do zapytań i interpelacji wobec Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, którzy są zobowiązani do udzielenia odpowiedzi. Na wniosek jednej piątej przedstawicieli narodu w sprawie interpelacji przeprowadza się dyskusję, a w jej wyniku podejmuje uchwałę (art. 90 Konstytucji). Zgromadzenie Narodowe wybiera Izbę Obrachunkową, która sprawuje kontrolę wykonania budżetu. Organizację, uprawnienia i tryb działalności Izby Obrachunkowej określa ustawa. Parlament bułgarski równocześnie wybiera Ombudsmána, który chroni prawa i wolności obywateli. Uprawnienia i działalność Ombudsmána określają oddzielne regulacje ustawowe (art. 91 i 91 a Konstytucji)²².

Problemy współczesnego parlamentaryzmu bułgarskiego

Analizując kwestie głównych problemów, z jakimi spotyka się współczesny parlamentaryzm Republiki Bułgarii należy odnotować cztery czynniki:

- 1) częstotliwość przedterminowych wyborów do Zgromadzenia Narodowego po 1990 roku;
- 2) częstotliwość rządów technicznych;
- 3) liczbę skutecznych wniosków o wotum nieufności wobec Rady Ministrów;
- 4) niezdolność ugrupowań parlamentarnych do powołania rządu.

W Republice Bułgarii od uchwalenia nowej konstytucji w lipcu 1991 roku przeprowadzono do lutego 2023 roku trzynastę wyborów do Zgromadzenia

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

²² Tamże.

Narodowego, z czego aż osiem odbyło się w trybie przedterminowym. W tym miejscu należy odnotować, iż elekcje przedterminowe odbywały się w dwóch okresach historyczno-ustrojowych – na początku przemian demokratycznych (do 1997 roku), aż ukształtowała się zrównoważona scena polityczna między obozem postkomunistycznym symbolizowanym przez BSP a demokratycznym ze Związku Sił Demokratycznych (SDS)²³. Druga faza elekcji przedterminowych rozpoczęła się w 2014 roku, gdy bułgarska scena polityczna znowu stała się niestabilna wobec braku trwałego ugrupowania wyrażającego sprzeciw wobec rządów GERB i otoczenia politycznego skupionego wokół Bojko Borisowa. Tendencja powyższa nasila się szczególnie od 2021 roku, od kiedy przeprowadzono już czterokrotnie wybory do Zgromadzenia Narodowego. Ale ich wyniki nie są konkluzywne, obóz reformatorski okazał się za słaby dla sprawowania władzy (gabinet K. Petrowa z listopada 2021 roku), również partie populistyczne nie były w stanie utworzyć stabilnej koalicji rządowej, a i poparcie dla ugrupowania B. Borisowa (ostatnia elekcja z 2022 roku) okazało się za niewystarczające do sprawowania rządów w Bułgarii²⁴.

W kontekście możliwości powołania przez głowę państwa tzw. rządu technicznego warto prześledzić szczegółową procedurę ustrojową, którą przewiduje Konstytucja Republiki Bułgarii z lipca 1991 roku odnośnie tworzenia gabinetu²⁵. Prezydent po konsultacjach z klubami parlamentarnymi powierza kandydatowi na Prezesa Rady Ministrów, wskazanemu przez największy liczebnie klub parlamentarny, utworzenie rządu. Jeśli w terminie 7 dni kandydat na

²³ Zob. A. Koseski, M. Willaume, *Bułgaria, Rumunia, Nowe kraje Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; R. Woźnica, *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, Kraków 2012; idem, *Od partii komunistycznej do współczesnej socjaldemokracji: reformy wewnętrzne i przeobrażenia Bułgarskiej Partii Socjalistycznej w latach 1990–2005*, «Prace Komisji Środkowoeuropejskiej» 2010, t. 18, s. 139–157; J. Jackowicz, *Bułgaria: od rządów komunistycznych do demokracji parlamentarnej 1988–1991*, Warszawa 1992.

²⁴ Zob. S. Domaradzki, *Ustępstwa lub wybory w zniewolonym państwie*, «Dziennik Gazeta Prawna» 5 maja 2021, nr 82; idem, *Słabe państwo jako narzędzie rosyjskiego imperializmu. Przypadek Bułgarii*, https://iderepublica.pl/multimedia/dr-spasimir-domaradzki-slabepanstwo-jako-narzedzie-rosyjskiego-imperializmu-przypadek-bulgarii/#_ (11.02.2023); idem, *Bułgaria; harwardzki duumwirat*, «Komentarze IES» 2022, nr 495, (7/22), 19 stycznia; idem, *Przedterminowe wybory parlamentarne w Bułgarii – powrót Borisowa*, «Komentarze IES» 2022, nr 702, (214/22), 3 października; T. Dąbrowski, *Bułgaria: dymisja rządu Borisowa po fali protestów*, «Analizy OSW» 20.02.2013.

²⁵ Warto zwrócić uwagę, iż jest ona dość oryginalna zarówno w kontekście innych ustaw konstytucyjnych w państwie bułgarskim, jak i w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Godzi się jednakże odnotować dość szczegółowe regulacje odnośnie powoływania Rady Ministrów w Ustawie Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku (potocznie nazywanej Małą Konstytucją). Zob. M. Kruk (red.), *Mała Konstytucja, czyli Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 roku*, Warszawa 1992 oraz M. Kallas (red.), *Mała Konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.

Prezesa Rady Ministrów nie zdoła zaproponować składu rządu, Prezydent zadanie takie powierza kandydatowi na Prezesa Rady Ministrów, wskazanemu przez drugi co do liczebności klub parlamentarny. Jeśli i w tym wypadku nie zostanie zaproponowany skład rządu, głowa państwa w terminie 7-dniowym powierza wskazanie kandydata na Prezesa Rady Ministrów któremuś (w tym przypadku nie jest zachowana kolejność klubów) z mniejszych klubów parlamentarnych. Jeśli konsultacje zakończą się pomyślnie, Prezydent proponuje Zgromadzeniu Narodowemu wybór kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeśli nie dojdzie do zgody na utworzenie rządu, Prezydent powołuje rząd tymczasowy, jednocześnie skraca kadencję Zgromadzenia Narodowego oraz zarządza nowe wybory w terminie określonym konstytucyjnie. Akt, w którym bułgarska głowa państwa skraca kadencję Zgromadzenia Narodowego, określa równocześnie datę wyborów do nowego Zgromadzenia Narodowego. Tryb powołania rządu według omawianej procedury konstytucyjnej stosowany jest również w przypadkach wymienionych w art. 111 ust. 1²⁶ (skuteczne uchwalenie wotum nieufności wobec Rady Ministrów). W przypadkach wymienionych w ust. 5 i 6²⁷ (niemożność powołania rządu przez parlament po nowych wyborach do ZN oraz po uchwaleniu wotum nieufności wobec rządu) Prezydent nie może skrócić kadencji Zgromadzenia Narodowego w ciągu ostatnich trzech miesięcy swojej kadencji. Jeśli w tym terminie parlament nie jest w stanie powołać rządu, Prezydent powołuje rząd tymczasowy (art. 99 Konstytucji)²⁸.

W sytuacji ukształtowanej po ostatnich wyborach do Zgromadzenia Narodowego jesienią 2022 roku prezydent nie śpieszył się z powołaniem nowego gabinetu z powodu politycznego klinczu, w jakim znalazły się ugrupowania reformatorskie: Kontynuujemy Zmianę (Продължаваме промяната – KZ) oraz Demokratyczna Bułgaria (Демократична България – DB) oraz „starego systemu”: GERB, Ruch na rzecz Praw i Wolności (Движение за права и свободи – DPS) oraz Bułgarska Partia Socjalistyczna (Българска Социалистическа Партия – BSP) po niedawnych, bo już czwartych w ciągu niecałych dwóch lat (2021/2022) wyborach. Wyniki kolejnych wyborów pokazują głęboki podział bułgarskiej sceny politycznej wokół kwestii zmiany lub utrzymania modelu uprawiania polityki utożsamianego z trzykrotnym premierem B. Borisowem, który doprowadził do społecznych protestów w 2020 roku²⁹.

W naszej analizie należy zatrzymać uwagę na możliwości powołania w Republice Bułgarii tzw. rządów technicznych. Ich występowanie umożli-

²⁶ Zob.: R. Chruściak (red.), *Bułgaria...*; J. Karp (red.), *Konstytucja...*

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ Zob. S. Domaradzki, *Bułgaria: w poszukiwaniu formuły władzy*, «Komentarze IES» 2022, nr 728, (240/22), 18 listopada.

wia regulacja konstytucyjna z lipca 1991 roku (art. 99 pkt 5)³⁰, a zostały one wkomponowane w uprawnienia głowy państwa. Stanowią jeden z wariantów rozwiązania kryzysu gabinetowego w Bułgarii, gdy dotychczasowe misje utworzenia rządu spełżyły na panewce. Prezydent Republiki w takiej sytuacji politycznej może rozwiązać Zgromadzenie Ludowe, jednocześnie powołując tzw. rząd techniczny, który sprawuje swoją misję do utworzenia Rady Ministrów po wyborach parlamentarnych. Po uchwaleniu nowej konstytucji w lipcu 1991 roku w Bułgarii funkcjonowało siedem gabinetów technicznych, powołanych do czasu przeprowadzenia wyborów przedterminowych do Zgromadzenia Narodowego (R. Indżowa w 1994 roku, S. Sofijanski w 1997 roku, M. Rajkow w 2013 roku, G. Bliznaszki w 2014 roku, O. Gerdżikow w 2017 roku, S. Janew w 2021 roku, G. Donew w 2022 roku). Należy wskazać, iż pięciu z tymczasowych kierowników Rady Ministrów było bezpartyjnych, wywodząc się z wysokiej administracji publicznej lub świata nauki/akademickiego. Jeden S. Sofijanski był merem Sofii z centroprawicowego Związku Sił Demokratycznych, a M. Rajkow – politykiem ugrupowania mniejszości tureckiej, Ruchu na Rzecz Praw i Swobód (DPS) – obecnego na forum bułgarskiego parlamentu od czerwca 1990 roku³¹.

Praktyka wniosków o wotum nieufności w stosunku do rządu Republiki Bułgarii jest dość bogata w ostatnim 30-leciu, nie świadczy to bynajmniej o rozwiniętej funkcji kontrolnej parlamentu wobec władzy wykonawczej. Stanowi raczej wyraz słabości układów parlamentarnych, niestabilności koalicji rządowych oraz długiego procesu kształtowania sceny politycznej po demokratycznej zmianie w 1990 roku³². Jedyne cztery rządy bułgarskie po 1990 roku urzędowały przez pełną kadencję parlamentu – Iwana Kostowa (1997–2001), Symeona II (2001–2005), Sergeja Staniszeva (2005–2009) oraz trzeci rząd Bojko Borisowa (2017–2021).

Pierwszym rządem, który został zmuszony do dymisji w wyniku przegłosowanego w grudniu 1992 roku wniosku o wotum nieufności był gabinet Filipa Dimitrowa, lidera SDS oraz pierwszego demokratycznego szefa rządu po II wojnie światowej. Kilka gabinetów podawało się do dymisji z własnej woli, po utracie większości parlamentarnej (Luben Berow w październiku 1994 roku), czy w wyniku niepokojów społecznych na wielką skalę (Żan Widenow w lutym

³⁰ Zob.: R. Chruściak (red.), *Bułgaria...*; J. Karp (red.), *Konstytucja...*

³¹ Zob.: J. Wojnicki, *Instytucja premiera w Republice Bułgarii – przeszłość a teraźniejszość*, [w:] M. Podolak, M. Michalczyk-Wliziło (red.), *Prawo. Państwo. Polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*, Lublin 2022, s. 509–523 oraz M. Grzybowski, J. Karp, *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002.

³² Zob. M. Czernicka, *Ewolucja systemu partyjnego i sceny politycznej w Bułgarii w latach 1990–2017 od dwublokowości do wielopartyjności*, «Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej» 2021, z. 2, s. 283–300.

1997 roku, B. Borisow w lutym 2013 roku, P. Oreszarski w sierpniu 2014 roku, B. Borisow w listopadzie 2016 roku). W tym ostatnim przypadku dymisja rządu była związana bezpośrednio z porażką wyborczą w elekcji prezydenckiej kandydatki ugrupowania rządowego – Cecki Caczewej Dangowskiej. Następný rząd odsunięty od władzy w wyniku wotum nieufności to gabinet Kirila Petkowa, stosowny wniosek Zgromadzenie Narodowe przegłosowało w czerwcu 2022 roku, po opuszczeniu koalicji rządowej przez ugrupowanie populistyczne – Jest Taki Naród³³.

Czwartym aspektem wskazującym na występujące zjawiska kryzysowe w bułgarskim modelu parlamentarnym jest spora częstotliwość nieudanych misji tworzenia rządów w najnowszych dziejach Republiki. W najnowszych dziejach prezydent Żelew wskazał na szefa rządu profesora Lubena Berowa – jego ekonomicznego doradcę, który stworzył gabinet przeprowadzający konieczne reformy polityczne oraz społeczno-gospodarcze, korzystając ze wsparcia politycznego Prezydenta Republiki³⁴. Po wyborach parlamentarnych wiosną 2005 roku pierwsza „misja premierowska” Sergeja Staniszeva była nieudana, 27 lipca 2005 roku jego rząd nie uzyskał zaufania większości w Zgromadzeniu Narodowym. Dopiero po nawiązaniu współpracy z Narodowym Ruchem Symeona II (ugrupowanie byłego cara, po lipcu 2001 roku – premiera) 16 sierpnia 2005 roku jego drugi gabinet, uzyskał wotum zaufania³⁵.

Z kolei po elekcji parlamentarnej wiosną 2013 roku dwa ugrupowania – socjaliści z BSP i ugrupowanie tureckie uzyskało połowę miejsc w parlamencie (120 na 240 ogółem). Wskazany przez prezydenta Płamen Oreszarski, wcześniejszy wiceminister oraz minister finansów w poprzednich gabinetach – centroprawicowym I. Kostowa z SDS oraz centrolewicowym S. Staniszeva z BSP uzyskał zaufanie w parlamencie, na skutek wyjścia z sali deputowanych z nacjonalistycznego ugrupowania Ataka³⁶.

Po dymisji rządu B. Borisowa w listopadzie 2016 roku prezydent dwukrotnie występował z propozycjami misji tworzenia nowych gabinetów, obie próby były jednakże, w ostatecznym wymiarze, nieskuteczne. Sytuacja znacznie się skomplikowała po wyborach przedterminowych wiosną 2021 roku, gdy ugrupowanie rządzące B. Borisowa kontrolowało zbyt małą część Zgromadzenia

³³ Zob. J. Wojnicki, *Instytucja premiera w Republice Bułgarii...*; W. Walkiewicz, *Bułgaria. Dzieje najnowsze...*, https://fr.wikipedia.org/wiki/Premier_ministre_de_Bulgarie (11.02.2023).

³⁴ Zob. J. Jackowicz, *Bułgaria*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia 1992*, t. II, Warszawa 1994, s. 52.

³⁵ Zob. A. Burakowski, *Bułgaria*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia 2005*, t. XV, Warszawa 2008, s. 72.

³⁶ Zob. T. Dąbrowski, *Bułgaria z perspektywy rządów centrolewicy*, «Analizy OSW» 5.06.2013, <https://www.nytimes.com/2013/05/30/world/europe/bulgaria-naming-of-prime-minister-ends-stalemate.html?ref=europe> (11.02.2023).

Narodowego, aby podejmować się czwartej misji tworzenia koalicji rządowej, a w rezultacie – gabinetu. Z kolei ugrupowania opozycyjne były głęboko sfragmentaryzowane między BSP a resztkami stronnictw liberalno-demokratycznych. Jednocześnie pojawiło się nowe ugrupowanie populistyczne – Jest Taki Naród, sformowane przez showmena telewizyjnego i estradowego. Kolejne wybory przedterminowe – trzy w samym 2021 roku – nie zakończyły się powodzeniem, nie została uformowana stabilna koalicja rządowa, co świadczy o głębokości kryzysu społeczno-politycznego państwa bułgarskiego³⁷.

Rząd K. Petkowa utworzony na podstawie dość kruchej koalicji rządowej wokół nowego ugrupowania liberalnego – Kontynuujmy Zmiany – przetrwał zaledwie siedem miesięcy, po odejściu z koalicji jednego z partnerów politycznych. Należy wskazać, na interesujące rozwiązanie zastosowane przez obecnie urzędującego prezydenta R. Radewa, który dwukrotnie powołał rząd techniczny na czele z ekonomistą Gylybem Donewem. Pierwszy rząd powołano w sierpniu 2022 roku, z misją określoną do wyborów do Zgromadzenia Narodowego. Jednakże ponieważ po kolejnej elekcji w październiku 2022 roku również nie została zawiązana koalicja parlamentarna, prezydent ponownie powierzył misję rządu technicznego G. Donewowi, a (piąte z kolei) wybory przedterminowe zostały zarządzane na kwiecień 2023 roku³⁸.

Konkluzje

Przedstawiona analiza politologiczno-ustrojowa ukazuje narastający kryzys parlamentaryzmu w państwie bułgarskim. Ma on zróżnicowane przesłanki, ale do głównych zaliczyć należy kwestie niestabilności demokratycznych porządków. Wpływowo środowiska polityczne nie są zainteresowane ustabilizowaniem sceny politycznej i wprowadzeniem niezbędnych reform wewnętrznych (których nawet instytucje unijne nie były w stanie wymusić na kolejnych władzach Bułgarii). Warto w tym kontekście przywołać opinię jednego z demokratycznych polityków bułgarskich Christo Iwanowa: *Borisow jest już przegrany, niezależnie od tego, czy ustąpi teraz, czy dojdzie do wyborów w ustawowym terminie (w marcu przyszłego roku – red.). Wyzwaniem będzie zbudowanie większości w parlamencie, która poprze głębokie reformy. Korupcja*

³⁷ Zob. Ł. Kobeszko, *Kryzys rządowy w Bułgarii*, „Analizy OSW”, 17.06.2022; G. Kuczyński, *Kryzys polityczny w Bułgarii. Putin może liczyć na starych i nowych sojuszników*, 27.10.2022, <https://i.pl/kryzys-polityczny-w-bulgarii-putin-moze-liczyc-na-starych-i-nowych-sojusznikow/ar/c1-16997829> (11.02.2023).

³⁸ Zob. *Bułgaria: trudności z wyłonieniem rządzącej koalicji*, <https://studium.uw.edu.pl/bulgaria-trudnosci-z-wylonieniem-rzadzacej-koalicji/> (11.02.2023).

jest problemem systemowym. Zmieniają się nazwiska, zmieniają się twarze w rządzie, ale model polityczny może pozostać ten sam. Odejście Borisowa i prokuratora generalnego Iwana Geszewa to tylko pierwszy krok na bardzo długiej drodze. Moja siła polityczna jest świadoma potrzeby zmian, ale wiemy też, że to dopiero początek bardzo trudnej podróży³⁹.

Kluczowym problemem obecnie jest niestabilizowana scena polityczna, która uniemożliwia przejęcie władzy przez środowiska zainteresowane zmianami. Wpływy ugrupowania B. Borisowa pozostają nadal istotne, ale partia GERB nie jest w stanie utworzyć stabilnej większości parlamentarnej z powodu braku koalicjantów w Zgromadzeniu Narodowym. Warto również nadmienić o inicjatywie referendum w sprawie zmian konstytucyjnych, których celem jest przeorientowanie obowiązującego od 1991 roku systemu parlamentarno-gabinetowego na system z aktywnym komponentem władzy wykonawczej skupionej wokół prezydenta⁴⁰. Trudno obecnie wyrokować o przyszłości wspomnianej inicjatywy, bardziej politycznej, niż ustrojowej, jak się wydaje.

Bibliografia

- Besier G., Stokłosa K., *Europa dyktatur*, Warszawa 2009.
- Burakowski A., *Bułgaria*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia 2005*, t. XV, Warszawa 2008.
- Czernicka M., *Ewolucja systemu partyjnego i sceny politycznej w Bułgarii w latach 1990–2017 od dwublokowości do wielopartyjności*, «Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej» 2021, z. 2.
- Dawisha K., Parrott B. (red.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge 1997.
- Dąbrowski T., *Bułgaria z perspektywy rządów centrolewicy*, «Analizy OSW» 2013, 5 czerwca.
- Domaradzki S., *Bułgaria: w poszukiwaniu formuły władzy*, «Komentarze IES» 2022, nr 728, (240/22), 18 listopada.
- Domaradzki S., *Bułgaria; harwardzki duumwirat*, «Komentarze IES» 2022, nr 495, (7/22), 19 stycznia.
- Domaradzki S., *Przedterminowe wybory parlamentarne w Bułgarii – powrót Borisowa*, «Komentarze IES» 2022, nr 702, (214/22), 3 października.
- Domaradzki S., *Bułgaria: Podpisy w sprawie referendum*, «Komentarze IEŚ» 2023, nr 774, (22/2023), 31 stycznia.
- Fejtő F., *A History of the People's Democracies. Eastern Europe Since Stalin*, New York–Washington–London 1971.
- Gościński K., *Z problematyki konstytucyjnej Bułgarii. O zasadzie zwierzchności Zgromadzenia Ludowego*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 1966, nr 28, z. 2.
- Górowska B., *Parlament Bułgarii*, Warszawa 1992.

³⁹ Zob. *Bułgarski opozycjonista uderza w Tuska: wstyd mi za jego spotkanie z Borisowem. Wywiad Christo Iwanowa*, «Dziennik Gazeta Prawna» 2020, nr 152, 12 października.

⁴⁰ Zob. S. Domaradzki, *Bułgaria: Podpisy w sprawie referendum*, «Komentarze IEŚ» 2023, nr 774, 31 stycznia (22/2023).

- Góralczyk B., Kostecki W., Żukrowska K. (red.), *In pursuit of Europe. Transformations of post-communist states 1989–1994*, Warsaw 1995.
- Grzybowski M., Karp J., *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002.
- Holmes L.T., Roszkowski W. (red.), *Changing Rules. Polish political and economic transformation in comparative perspective*, Warsaw 1997.
- Jackowicz J., *Bułgaria*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia 1992*, t. II, Warszawa 1994.
- Jackowicz J., *Bułgaria: od rządów komunistycznych do demokracji parlamentarnej 1988–1991*, Warszawa 1992.
- Kobeszko Ł., *Kryzys rządowy w Bułgarii*, «Analizy OSW» 2022, 17 czerwca.
- Koseski A., *W bałkańskim tyglu*, Pułtusk 2002.
- Koseski A., Willaume M., *Bułgaria, Rumunia, Nowe kraje Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Pavlowitch S.K., *Historia Bałkanów (1804–1945)*, Warszawa 2009.
- Pioskowik E., *Ewolucja systemu sprawowania władzy w Bułgarii w latach 1918–1944*, Katowice 1993.
- Rakowska-Harmstone T. (red.), *Communism in Eastern Europe*, Bloomington 1984.
- Tanty M., *Bałkany w XX wieku. Dzieje najnowsze*, Warszawa 2003.
- Tomaszewski J., *Europa Środkowo-Wschodnia 1944–1968. Powstanie, ewolucja i kryzys realnego socjalizmu*, Warszawa 1992.
- Walkiewicz W., *Bułgaria: dzieje polityczne najnowsze*, Warszawa–Białystok 2018.
- Wasilewski T., *Historia Bułgarii*, Wrocław 1988.
- Wojnicki J., *Instytucja premiera w Republice Bułgarii – przeszłość a teraźniejszość*, [w:] M. Podolak, M. Michalczuk-Wlizło (red.), *Prawo. Państwo. Polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*, Lublin 2022.
- Wolff R.L., *The Balkans in Our Time*, Cambridge, Massachusetts 1956.
- Woźnica R., *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, Kraków 2012.
- Woźnica R., *Od partii komunistycznej do współczesnej socjaldemokracji: reformy wewnętrzne i przeobrażenia Bułgarskiej Partii Socjalistycznej w latach 1990–2005*, «Prace Komisji Środkowoeuropejskiej» 2010, t. 18.
- Znepolski I., Gruev M. i in., *Bulgaria under Communism*, London 2018.
- Żmigrodzki M., *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd Konstytucyjny w Bułgarii*, Lublin 1997.