

Witold Brodziński

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet Łódzki

UWAGI O DWÓCH ELEMENTACH SYSTEMU RZĄDÓW W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 ROKU

Zamiarem twórców Konstytucji RP z 1997 r. było m.in. optymalne zapewnienie stabilności systemu rządów w Polsce. Analiza postanowień Konstytucji 1997 roku skłania do wniosku, że ustawodawca konstytucyjny przyjął „zracjonalizowaną wersję parlamentarno-gabinetowego systemu rządów”¹. System rządów danego państwa może być oceniany przez pryzmat samych regulacji konstytucyjnych, co jednak najczęściej nie wystarcza. Dlatego niezbędna jest analiza rzeczywistych mechanizmów funkcjonowania systemu rządów. Przedmiotem zainteresowania uczyniłem dwa elementy konstytucyjnego systemu rządów w Polsce po roku 1997 z punktu widzenia ich praktycznej funkcjonalności, a właściwie dysfunkcjonalności. Porównanie konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności przybliży odpowiedź na pytanie o stabilność mechanizmów władzy politycznej w Polsce. Jest to pytanie, które co pewien czas powraca. Kilkadziesiąt lat wstecz, czyli w latach trzydziestych ubiegłego stulecia, z problemem koherentności regulacji konstytucyjnych z rzeczywistymi mechanizmami funkcjonowania systemu rządów zmierzyły się elity polityczne II Rzeczypospolitej. Idea sprawnie rządzonego państwa polskiego była fundamentem reformy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku. Abstrahując od oceny poszczególnych rozwiązań przyjętych w konstytucji kwietniowej uważam, że reforma konstytucyjna 1935 roku miała m.in. przystosować strukturę organów państwa do wyzwań, przed którymi stanęła w połowie lat trzydziestych Rzeczpospolita Pol-

¹ R. Mojak, *Parlament a Rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 622. O zracjonalizowanej wersji parlamentarno-gabinetowego systemu rządów zob. także: J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 134–174.

ska². Przed poważnymi wyzwaniami staje również dzisiaj współczesne państwo polskie. Dlatego praktyczna funkcjonalność systemu rządów pozostaje wartością podstawową dla Rzeczypospolitej Polskiej. Zarazem jest poważnym wyzwaniem dla obecnych elit politycznych. Spośród wielu wybrałem do analizy dwa zagadnienia-elementy zracjonalizowanego systemu rządów w Polsce. Po pierwsze interesująca jest praktyczna funkcjonalność przyjętego w Konstytucji 1997 r. modelu dwuizbowego parlamentu. Problematyce bikameralizmu w Polsce poświęconych jest całkiem niemało znakomitych opracowań naukowych. Po drugie przedmiotem zainteresowania uczyniłem także konstrukcję dwuczłonowej egzekutywy, wzajemnych relacji między głową państwa a rządem. Na zakończenie, wycinkowych z konieczności, rozważań chciałbym postawić pytanie: na ile pożądane byłoby wprowadzenie w przyszłości separacji funkcji legislatywy i egzekutywy? Separacja władzy ustawodawczej i wykonawczej pozostaje „sercem kwestii konstytucyjnej” i jest bliższa współczesnemu odczytaniu idei Monteskiusza. W praktyce politycznej takie rozwiązanie oznaczałoby niezależność mandatu władzy wykonawczej od ustawodawczej, bowiem te władze są tylko wtedy oddzielone, gdy mają odrębne źródło. Separacja umacniałaby, czyli usprawniała władzę wykonawczą, co w konkretnych warunkach ustrojowych Polski pozostawało niemal zawsze jedynie postulatem.

Bikameralizm parlamentu

Nie od rzeczy będzie przypomnieć, że dyskusję w sprawie koncepcji parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej zapoczątkował referat P. Sarneckiego pt. *Założenia konstytucji (uwagi de lege ferenda)*, przedstawiony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu 29 marca 1990 r. Autor referatu stwierdził m.in., że jest „...zwolennikiem jednoizbowości parlamentu i nie widzi miejsca i potrzeby funkcjonowania Senatu...”³. Z kolei J. Zakrzewska stanęła na gruncie parlamentu dwuizbowego: Sejmu i Senatu, i w myśl zaprezentowanej przez nią koncepcji „...izby różniłyby się składem, pochodzeniem i częściowo koncepcjami”⁴. Jej zdaniem „...w świetle rysujących się potrzeb

² D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 19.

³ Skrócona wersja referatu opublikowana została w „Państwie i Prawie” (dalej: PiP), zob. P. Sarnecki, *Założenia konstytucji (Uwagi de lege ferenda)*, PiP 7/1990, s. 5–11.

⁴ J. Zakrzewska, *Parlament w Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej*, PiP 11/1990, s. 8 i nast.

wyduje się ważne nadanie Senatowi szczególnej pozycji. W myśl takiej koncepcji Senat byłby reprezentacją demokratycznej podstawy państwa, jaką powinny być samorządy terytorialne oraz reprezentacja Polaków mieszkających za granicą⁵. Artykuł J. Zakrzewskiej zapoczątkował nieprzerwane, trwające do dzisiaj, spory w środowisku prawników-konstytucjonalistów. Przywołam dwie pochodzące z początków lat 90. (polemiczne względem artykułu J. Zakrzewskiej) wypowiedzi znanych i cenionych konstytucjonalistów. A. Bałaban zwrócił m. in. uwagę na fakt, że „...dwiuzbowość w państwie unitarnym jest dość powszechnie i coraz częściej uznawana za rozwiązanie mające więcej wad niż zalet”⁶. Natomiast M. Granat uznał, że „«samorządowy senat» [...] wiąże się jakby z faktycznie realizowanym wreszcie postulatem części socjalistycznej nauki prawa państwowego utożsamienia «organu władzy państwowej» z «organem samorządu terytorialnego» już nie w radzie narodowej, lecz w drugiej izbie”⁷. Od chwili powołania Senatu ustawą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r. dyskusja o miejscu, charakterze, kompetencjach drugiej izby, wzajemnych relacjach między izbami parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej była i pozostaje przedmiotem badań prawnokonstytucyjnych, tematem wielu konferencji i sympozjów naukowych. Opublikowano wiele bardzo interesujących monografii naukowych⁸. Na szczególną uwagę zasługuje opracowanie *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*. Autor wspomnianej monografii z wielką sumiennością przeanalizował obszerne materiały źródłowe z prac Zgromadzenia Narodowego oraz Komisji Konstytucyjnej ZN z lat 1993–1997⁹.

Konstytucja z 1997 r. przyjęła model dwiuzbowości nierównoprawnej (podobne rozwiązanie przyjęto w tzw. małej konstytucji z 1992 r.). Zakłada on m.in. uprzywilejowanie w toku prac nad ustawą jednej z izb. Konstrukcja art. 121 wyklucza twierdzenie, że ustawa dochodzi do skutku na zasadzie równego udziału Sejmu i Senatu. Ustawa rozumiana jest jako akt prawny uchwalany przez Sejm z udziałem Senatu. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala także na zaakceptowanie tezy o nierównorzędnym charakterze uprawnień ustawodawczych Senatu w porównaniu z kompetencjami Sejmu. W orzeczeniu TK z 19 czerwca 2002 r. (OTK ZU 2002, Nr 4A, poz. 43) dotyczącym

⁵ Tamże, s. 11.

⁶ A. Bałaban, *W sprawie koncepcji parlamentu III Rzeczypospolitej*, PiP 6/1991, s. 70.

⁷ M. Granat, *Przeciwko samorządowemu charakterowi drugiej izby parlamentu*, PiP 10/1991, s. 86.

⁸ M.in. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995; *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej*, Kancelaria Senatu 2013; interesująca praca o charakterze prawnoporównawczym: *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996.

⁹ R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.

nowelizacji ustawy lustracyjnej sędziowie, wskazując na generalne ograniczenie roli Senatu w procesie ustawodawczym, zauważyli, że w szczególnych sytuacjach, w których zamierzeniem ustrojodawcy istotnie było wzmocnienie (w stosunku do modelu wyznaczonego przez tzw. zwykły tryb ustawodawczy) pozycji tego organu, znalazło to jednoznaczny wyraz w treści stosownych przepisów konstytucyjnych (art. 90 ust. 2 oraz art. 235 ust. 2 w zestawieniu z tymi przepisami art. 121 ust. 2 Konstytucji w żadnym stopniu nie daje podstawy do takiego wzmocnienia)¹⁰. Analiza rzeczywistych mechanizmów funkcjonowania dwuizbowości nierównoprawnej dowodzi zgodności aspektu prawnego (konstytucyjnej regulacji) z praktyką polityczną. Uzasadnianie przewagi Sejmu nad pozostałymi organami państwa, w tym przypadku Senatu, polską tradycją ustrojową uważam nie tylko za anachroniczne, lecz wręcz szkodliwe dla praktycznej funkcjonalności systemu rządów we współczesnej Polsce. Należałoby podjąć, choćby ze względu na niekorzystne zmiany w sytuacji geopolitycznej Polski, prace nad niezbędnymi zmianami w obowiązującej Konstytucji. W perspektywie pięciu–dziesięciu lat powinna zostać przemyślana i nakreślona optymalna, z punktu widzenia praktycznej funkcjonalności, rola drugiej izby. W pierwszej kolejności należałoby przygotować zasadniczą reformę sposobu powoływania senatorów. Rozdzielenie kadencji Sejmu i Senatu można by potraktować jako punkt wyjścia dla dalszych konkretnych zmian w dotychczasowym modelu dwuizbowości parlamentu. Najpilniejszą potrzebą powinno być wnikliwe rozważenie przedstawionych w doktrynie prawa konstytucyjnego postulatów *de lege ferenda*, dotyczących trybu uchwalania ustaw. Mam na myśli zaproponowanie dostatecznie skonkretyzowanych zmian, np. wprowadzenia obowiązku rozpatrywania przez Senat każdej ustawy uchwalonej przez Sejm; podniesienia progu większości koniecznej do odrzucenia stanowiska Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm oraz wprowadzenia udziału Senatu w ponownym uchwalaniu ustaw po wecie prezydenta¹¹. Może w następstwie tych zmian udałoby się poprawić jakość stanowionego przez parlament prawa. Przecież wielokrotnie dzięki poprawkom Senatu uniknięto uchwalenia ustawy, której przepisy mogłyby budzić wątpliwości co do zgodności z postanowieniami Konstytucji RP lub z postanowieniami innych ustaw.

¹⁰ Zob. *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. i wprowadzenie M. Zubik, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 599.

¹¹ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, PiP 11/2001, s. 3. Zdaniem R. Chruściaka, postulowane przez W. Sokolewicza zniesienie ograniczeń co do zakresu poprawek przedkładanych przez Senat do ustaw oraz podniesienie większości koniecznej do odrzucenia stanowiska Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm „...oznaczałoby dezaktualizację dotychczasowego bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zakresu poprawek Senatu”, por. R. Chruściak, *Dwuizbowość parlamentu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 97.

Władza wykonawcza w Konstytucji z 1997 roku

W art. 10 Konstytucji zapisano, że władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów. Przyjęto zatem koncepcję dualistycznej egzekutywy. W literaturze przedmiotu można spotkać opinię, że art. 10 „...hołduje tradycyjnej, a przez to przestarzałej koncepcji rozdziału władz...”¹². Przyjęty przez ustawodawcę trójpodział nie obejmuje ważnych współcześnie sfer działania państwa, jak np. kontrola czy kontrola konstytucyjności. W art. 10 Konstytucji Prezydent RP został zaliczony do organów władzy wykonawczej, głównym zaś jego zadaniem w zracjonalizowanej postaci rządów parlamentarnych jest polityczny arbitraż¹³.

Przyjęta w art. 10 koncepcja dualistycznej egzekutywy realizowana jest w warunkach określenia funkcji ustrojowych Prezydenta RP (art. 126 ust. 2 Konstytucji) przy założeniu, że funkcje głowy państwa będą sprawowane na podstawie i w granicach określonych przez konstytucję i ustawy¹⁴. Ponieważ art. 146 ust. 2 Konstytucji ustanawia konstytucyjne domniemanie właściwości Rady Ministrów („do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”), to założeniem konstytucyjnym jest ściśle pojmowanie kompetencji Prezydenta¹⁵. Zasada ścisłego pojmowania kompetencji znalazła potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r. (K4/06). Trybunał wyraził (po raz kolejny zresztą) opinię, że kompetencje organów (w rozpatrywanej sprawie chodziło o kompetencje Prezydenta RP) nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa. Zdaniem Trybunału zasada ta odnosi się w szczególności do takich kompetencji organu konstytucyjnego (w tej sprawie chodziło o art. 144 ust. 3 Konstytucji), które mają charakter wyjątku od reguły działania tego organu¹⁶.

¹² Zob. R. M. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 1/2009, Warszawa 2009, s. 105.

¹³ W połowie lat 90. (w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji 1992–1997) na ten fakt zwrócił uwagę P. Sarnecki, stwierdzając, że „... nasuwa się wniosek, że Prezydent RP jest przede wszystkim piastunem odrębnej (czwartej) władzy państwowej, władzy arbitrażu politycznego”, zob. P. Sarnecki, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji*, PiP 7/1995, s. 12.

¹⁴ M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP–Rada Ministrów)*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. nauk. K. Działocha, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 240.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Wyrok TK K(4/06) z dnia 23 marca 2006 r. (OTK ZU 2006, Nr 3A, poz. 32). Wyrok dotyczył zgodności z postanowieniami Konstytucji RP przepisów Ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji.

Skoro działania Prezydenta RP podejmowane są w ramach przyznanych mu funkcji przy ścisłym przestrzeganiu granic przedmiotowych i kompetencyjnych, należy przyjąć, że w pozostałym zakresie realizacja władzy wykonawczej jest udziałem rządu.

W Konstytucji RP głowa państwa utraciła szereg ważnych kompetencji, którymi Prezydent dysponował na podstawie Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

Zgodnie z art. 61 Małej Konstytucji „wniosek dotyczący powołania ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych Prezes Rady Ministrów przedstawia po zasięgnięciu opinii Prezydenta”. Jest to zmiana jak najbardziej celowa, ponieważ po pierwsze, szef rządu uzyskał jednakowy wpływ na obsadę wszystkich resortów rządowych, po drugie zapewniona jest większa spójność polityczna gabinetu¹⁷.

Konstytucja nie wyposażała Prezydenta RP w prawo sprawowania „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków zagranicznych” (art. 32 ust. 1 Małej Konstytucji) oraz „ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa” (art. 34 Małej Konstytucji). Zdaniem W. Skrzydły, zmiana ta oznacza, że „prezydent nie będzie wikłany w bieżącą politykę państwa, powoduje to jednak osłabienie jego roli ustrojowej”¹⁸. Wspomniana zmiana nie tylko osłabia rolę ustrojową Prezydenta; może doprowadzić także do bardzo poważnych napięć politycznych między głową państwa a rządem, ściślej szefem gabinetu. Na przełomie 2008/2009 roku doszło do silnego napięcia politycznego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów. Owo napięcie przybrało postać sporu kompetencyjnego, którego przedmiotem była kwestia ujęta w pytaniu Prezesa Rady Ministrów, kto uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania na nim stanowiska Państwa. Spór kompetencyjny rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 20 maja 2009 r. (OTK –A 2009 Nr 5 poz. 78). Trybunał zwrócił uwagę na podstawowy fakt, że treść art. 126 ust. 2 ustala zadania (cele) głowy państwa. Owe zadania realizowane są przez Prezydenta RP wspólnie i w porozumieniu z innymi

¹⁷ Powszechnie znany jest fakt, że w praktyce politycznej Prezydent RP może wywierać dostatecznie silny wpływ tak na podział zadań wewnątrz gabinetu, jak i na obsadę poszczególnych resortów. Oczywiście, aktywność Prezydenta RP przy powoływaniu składu rządu mieści się jak najbardziej w dyspozycji art. 154 ust. 1 Konstytucji. Powierzenie jesienią 2014 r. ministrowi obrony narodowej równocześnie stanowiska wiceprezesa Rady Ministrów potwierdzałoby realny i skuteczny wpływ Prezydenta na sferę polityki zagranicznej (szeroko rozumianej) gabinetu.

¹⁸ W. Skrzydło, *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban, J. Ciapała, L. Garlicki, R. Mojak, P. Sarnecki, W. Skrzydło, Z. Witkowski, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze, 2002, s. 47.

organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych w art. 126 ust. 2 zadań Prezydent RP nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Prezydent nie może wskazanych w tym przepisie zadań realizować w sposób dowolny. Realizując wyznaczone przez Konstytucję zadania, zobowiązany jest do sięgania jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3). Poza wszelką dyskusją pozostaje fakt, że sięganie przez Prezydenta po te konkretne kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji zadań wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Obowiązująca konstytucja umocniła bez wątpienia pozycję ustrojową Prezesa Rady Ministrów poprzez m.in. instytucje konstruktywnego wotum nieufności. Premier ma decydujący wpływ na skład zarówno liczbowy, jak i personalny Rady Ministrów, co w praktyce oznacza odpowiedzialność członków gabinetu przed jego szefem.

Potwierdzeniem osłabienia w obowiązującej Konstytucji pozycji ustrojowej głowy państwa jest także rezygnacja ze zobowiązania szefa rządu do informowania Prezydenta RP o „podstawowych problemach będących przedmiotem pracy Rady Ministrów” (art. 38 Małej Konstytucji). Prezydent został pozbawiony także prawa zwoływania posiedzeń Rady Ministrów („w sprawach szczególnej wagi dla Państwa” – art. 38 ust. 2 Małej Konstytucji) i przewodniczenia tym posiedzeniom. Jak trafnie zauważa W. Skrzydło, „dysponowanie tymi uprawnieniami stanowiło środek wzmacniający oddziaływanie głowy państwa na bieżącą politykę państwa”¹⁹. Na tym posiedzeniu gabinet pod przewodnictwem głowy państwa mógł podejmować stosowne decyzje, co w sytuacji np. napięcia w stosunkach międzynarodowych mogło być rozwiązaniem niezwykle przydatnym. Natomiast w rozwiązaniu przyjętym w obowiązującej Konstytucji, Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów (art. 141 ust. 2 Konstytucji).

Zjawiskiem wymagającym wszechstronnych badań jest swoista „prezycjalizacja” zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego w niektórych państwach europejskich. Chodzi o sytuację, kiedy w rzeczywistości premier staje na czele władzy wykonawczej, a z czasem na czele władz państwa. Choć Konstytucja RP nie „postawiła” premiera na czele władzy wykonawczej, ewolucja we wskazanym powyżej kierunku nie może być wykluczona. Zmiany ustrojowe na Węgrzech po roku 2010 nawet umacniają w tym przekonaniu. Dzisiaj trudno byłoby na Węgrzech dostrzec jakiegokolwiek „napięcia” między poziomem formalnego (konstytucyjnego) systemu rządów a poziomem faktycznego systemu rządów.

¹⁹ Tamże.