



Lech Mażewski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

SYSTEM RZĄDÓW W PROJEKTACH KONSTYTUCJI RP RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH JANUSZA KOCHANOWSKIEGO

Od momentu wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. były podejmowane liczne próby jej nowelizacji¹, chociaż tylko dwie zakończyły się powodzeniem²; sformułowano także kilka projektów nowej ustawy zasadniczej³, jak i zmiany obowiązującej⁴. W 2009 r. swoje propozycje konstytucyjne przedstawił tragicznie zmarły Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski. Przybrały one formę trzech projektów nowej Konstytucji RP określanych mianem: zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego, systemu parlamentarno-gabinetowego oraz systemu prezydenckiego⁵.

Nie mając możliwości całościowej analizy tych projektów konstytucyjnych, swoją uwagę skupię na proponowanych w nich systemach rządów. Przez system rządów należy rozumieć relacje, jakie występują tylko między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej⁶. Jest to wąskie rozumienie tego pojęcia, chociaż

¹ Zagadnienie inicjatyw zmian (w tym jednej udanej) w pierwszym dziesięcioleciu obowiązywania Konstytucji RP poddał kompetentnej analizie R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009, rozdz. I.

² Pierwsza nowelizacja pochodzi z 2006 r. i dotyczyła uzupełnienia art. 55 w sensie możliwości wydania obywatela polskiego, jak również innej osoby przebywającej na terytorium Polski, z tytułu Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) (Dz. U. Nr 200, poz. 1471), druga zaś miała miejsce w 2009 r. i polegała na dodaniu ust. 3 do art. 99, co wreszcie uniemożliwia piastowanie mandatu parlamentarnego przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (Dz. U. Nr 114, poz. 946).

³ Autorami ich były Liga Polskich Rodzin, Samoobrona oraz Prawo i Sprawiedliwość. Krótkiego omówienie każdego z tych dokumentów dokonał R. Chruściak, *Prace...*, rozdz. II, w Aneksie zaś są one dostępne.

⁴ Chodzi o projekt ustawy konstytucyjnej przygotowany przez Platformę Obywatelską, [w:] R. Chruściak, *Prace...*, dokonano krótkiego omówienia tego dokumentu, a w Aneksie został on zamieszczony.

⁵ Powyższe dokumenty wraz z Wprowadzeniem – *Trzy propozycje projektów nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*; <http://www.rpo.gov.pl>.

⁶ Tak proponuje m. in. J. Szymanek, *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia

w literaturze występuje także system rządów w szerszym ujęciu⁷, który nie będzie tu stosowany.

Warto podkreślić, iż kształt systemu rządów wyznaczają zarówno unormowania prawne, jak i faktyczne relacje polityczne występujące pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak i wewnątrz nich, jeśli ogólnie ustawodawcze jest dwuizbowe względnie władza wykonawcza ma charakter dualistyczny. W niniejszym artykule, siłą rzeczy, będę brał pod uwagę głównie propozycje unormowań prawnych składających się na wąskie ujęcie systemu rządów.

Zracjonalizowany system parlamentarno-gabinetowy

Janusz Kochanowski stwierdza: „Pierwszy projekt nawiązuje do konstrukcji Konstytucji z 1997 r., stanowiąc jej gruntowną rewizję. [...] Pozostając przy parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, dokonano jednak zasadniczych zmian w zakresie funkcjonowania organów państwa i rozdziału kompetencji między poszczególne ośrodki władzy”⁸. Jak miałby wyglądać ten zmodyfikowany w stosunku do obecnego system rządów?

Zwraca uwagę, że chociaż w art. 4 projektu statuuje się, iż „Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i współdziałaniu władz”, to jednak nie odwołano się tu wprost do tradycyjnego trójpodziału władzy publicznej, a tym samym brak klasyfikacji organów państwa wedle tego powszechnie uznanego schematu, co zawsze ułatwia stwierdzenie, z jakim system rządów mamy do czynienia.

W projekcie najpierw został umieszczony rozdział dotyczący Prezydenta, potem Sejmu i Senatu, a zamyka tę część regulacja pozycji rządu. Mogłoby to wskazywać na wagę w zmodyfikowanym systemie rządów właśnie instytucji Prezydenta, ale czy tak jest rzeczywiście?

O pozycji ustrojowej Prezydenta mówi art. 57: „Prezydent jest symbolem ciągłości władzy państwowej”. Przypomnę, że wedle art. 126 ust. 1 obecnej konstytucji Prezydent RP nie jest „symbolem” tylko „gwarantem” ciągłości władzy państwowej, a poza tym pominięto tu treść ust. 2, gdzie szeroko specyfikuje się ustrojową rolę tego organu, przez co nadano polskiej prezydenturze znaczący politycznie wymiar.

W art. 58 utrzymany zostaje plebiscytarny tryb wyboru Prezydenta, z tym że można być ponownie wybranym „tylko raz na kadencję następującą bezpośrednio po pierwszej” (ust. 2). *Expressis verbis* nie przewidziano drugiej tury wyborów, ale wynika ona z faktu, iż kandydat musi otrzymać „więcej niż połowę ważnie oddanych głosów” (ust. 4). Za trafną należy uznać zmianę, iż prawo zgłoszenia

Prawnicze” 2005, z. 3, s. 5.

⁷ W rozumieniu szerszym pojęcie „system rządów” należałoby uzupełnić o kształt całego aparatu państwa, wpływ suwerena ustrojowego na jego funkcjonowanie czy zakres zależności od decyzji organów Unii Europejskiej.

⁸ Wprowadzenie – *Trzy propozycje...*, s. 7.

kandydata na Prezydenta ma „co najmniej 300 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu” (ust. 3).

Znacznie zostaje ograniczony zakres kompetencji Prezydenta, w tym chociażby jego uprawnień osobistych. Konstytucja z 1997 r. wlicza 30 prerogatyw (art. 144 ust. 3), zaś w prezentowanym projekcie jest ich 13 (art. 64 ust. 3), z tym że zlikwidowano chyba najważniejsze z nich, czyli weto ustawodawcze oraz obie inicjatywy: ustawodawczą (art. 79) i ustrojodawczą (art. 153)⁹.

Z powyższego wynika, iż silnej legitymacji do sprawowania władzy przez Prezydenta odpowiadałyby nie tylko wątpliwa pozycja ustrojowa, ale również skromny zakres posiadanych kompetencji. Z pewnością byłby to jakiś sposób na dostosowanie modelu prezydentury do potrzeb systemu parlamentarnego, ale czy nie lepiej byłoby zrezygnować z wyborów powszechnych na rzecz powołania tego organu przez parlament, co charakterystyczne jest dla systemu parlamentarno-gabinetowego w ogóle¹⁰, albo w tak radykalny sposób nie osłabiać prezydentury w zmodyfikowanym systemie rządów.

Zgodnie z art. 61 projektu w razie konieczności tymczasowo miałby pełnić obowiązki głowy państwa Prezes Rady Ministrów, nie zaś, jak w tej chwili, Marszałek Sejmu, co niewątpliwie miałyby podkreślać znaczenie premiera i całej Rady Ministrów w systemie rządów.

Składy Sejmu i Senatu miałyby zostać pomniejszone (z 460 do 300 posłów i ze 100 do 50 senatorów) (art. 66 ust. 1 i 2), dodatkowo zrezygnowano w przypadku wyborów do Sejmu z konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności (ust. 1). Większa swoboda w kształtowaniu prawa wyborczego powinna umożliwić łatwiejsze wyłonienie większości, a tym samym rządzenie państwem. Nie musi to jednak podnosić znaczenia izby, gdyż powołana na początku kadencji Rada Ministrów – tak jak obecnie – staje się w dużym stopniu niezależna od Sejmu, gdyż to w łonie rządu znajdują się przywódcy rządzącej większości.

Projekt pozbawia posłów prawa inicjatywy ustawodawczej, co współcześnie jest unikatowym rozwiązaniem. Artykuł 79 stanowi, iż inicjatywa ustawodawcza należy do Rady Ministrów, Senatu, a także do grupy co najmniej 100 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu.

Wydaje się, że dziś nie ma na świecie takiego parlamentu, w którym deputowani nie mieliby prawa inicjatywy ustawodawczej, chociaż różne są wymagania co do tego, ile jest potrzebnych podpisów pod projektem ustawy, żeby móc skorzystać z tego prawa¹¹. Z pewnością analizowana propozycja ograniczałaby

⁹ Nawet w Raporcie Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” (Raport nr 4/2009, „Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)”, Warszawa 2009, s. 12) nie proponuje się likwidacji tych kompetencji Prezydenta RP, a jedynie w przypadku weta obniżenie większości potrzebnej do jego odrzucenia przez Sejm: z dotychczasowych 3/5 głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów do większości bezwzględnej przy obecności tej samej liczby posłów.

¹⁰ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 475–476.

¹¹ Tamże, s. 423.

udział Sejmu w ustawodawstwie, chociaż w praktyce w systemach parlamentarnych autorem większości projektów ustawodawczych są organy władzy wykonawczej¹², natomiast projekty legislacyjne deputowanych nie mają wielkiego znaczenia.

Z drugiej jednak strony: „Jeżeli projekt ustawy budzi zastrzeżenia co do jego zgodności z prawem, Marszałek Sejmu może zwrócić projekt wnioskodawcy” (art. 80 ust. 2). Tego rodzaju rozwiązanie z kolei niezwykle wzmacniałoby pozycję marszałka w procesie ustawodawczym, czyniąc go quasi-sądem konstytucyjnym dla projektów ustaw. Rozumiem, że intencją projektodawcy była troska o jakość stanowionego prawa, ale czy rozstrzyganie tego typu spraw powinno należeć do marszałka i czy to rozwiązanie prawne służyłoby wyłącznie temu celowi, a nie np. utracaniu projektów opozycji?

Wzmocnieniu znaczenia izby poselskiej w systemie rządów sprzyjałaby z pewnością wspomniana już dekonstytucjonalizacja zasady proporcjonalności prawa wyborczego, dzięki czemu istniałaby większa możliwość stworzenia właściwego sposobu podziału mandatów. Efektem tych zabiegów powinno być doprowadzenie do powstania większości zdolnej nie tylko do kierowania pracami samego Sejmu, ale również do utworzenia stabilnego rządu.

Pozycja Senatu w analizowanym projekcie byłaby nieco zmieniona, chociaż trudno mówić o wzmocnieniu jego znaczenia. Miałby on nadal pewne własne kompetencje z zakresu powoływania niektórych organów państwowych (choćby Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 126) czy Prezesa NIK (art. 123)), czy zachowałby prawo inicjatywy ustawodawczej, ale już w dalszej części procesu ustawodawczego mógłby wziąć udział tylko na żądanie Rady Ministrów (art. 83 ust. 1).

Wzmocnienie pozycji Senatu wynikałoby jednak z treści art. 83 ust. 3: „Sejm odrzuca uchwałę Senatu w sprawie uchwalenia poprawek bądź odrzucenia ustawy w całości bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Takie rozwiązanie oznaczałoby powstanie specyficznego weta ustawodawczego, gdyż do uchwalenia ustawy wystarczy większość zwykła w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 82). Czy miałyby być to ułomny substytut zlikwidowanego weta prezydenckiego? Może rzeczywiście taka była intencja projektodawcy.

Istotnemu wzmocnieniu w procesie ustawodawczym ulega rola Rady Ministrów. Nie chodziłoby tu tylko o fakt utrzymania prawa inicjatywy ustawodawczej czy też decydowanie o udziale Senatu w ustawodawstwie. Ponadto jeśli rząd uznałby swój projekt ustawy za pilny (art. 85 ust. 1), to w przypadku nieuchwalenia go w ciągu 45 dni od przedstawienia Sejmowi ulega skróceniu kadencja parlamentu (ust. 3).

¹² O tym, jak funkcjonuje przywództwo legislacyjne prezydenta w USA zob. A. Pullo, *Prezydent a Kongres USA w świetle konstytucyjnych zasad podziału i równoważenia władz*, Gdańsk 1986, rozdz. II.4.

Regulacja procesu ustawodawczego świadczy o tym, że wraz z osłabieniem pozycji Prezydenta w proponowanym systemie rządów, umacnia się znaczenie Rady Ministrów. Rola Sejmu w dużym stopniu zależałaby od istnienia większości zdolnej do pokierowania jego pracami, w tym oddalania senackiego weta ustawodawczego.

O wzroście znaczenia Rady Ministrów w analizowanej propozycji J. Kochanowskiego świadczyłyby nie tylko regulacja procesu ustawodawczego, ale także przemawiałyby za tym inne rozwiązania prawne.

Artykuł 87 ustanawia na rzecz Rady Ministrów domniemanie kompetencji w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa niezastrzeżonej dla innych organów władzy publicznej, chociaż na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej mowa jest w tym kontekście bardziej ogólnie o sprawach z zakresu „polityki państwa” (art. 146 ust. 2 konstytucji).

Warte odnotowania jest pojawienie się w projekcie jednej nowej kompetencji Rady Ministrów; chodzi o to, że teraz „czuwa nad spójnością prawa” (art. 87 ust. 3 pkt 1)¹³. O znaczeniu tej kompetencji może świadczyć fakt, iż została wymieniona jako pierwsza spośród 13 innych, „w szczególności” realizowanych przez rząd, ale szkoda, że projektodawca nie wyjaśnił bliżej, na czym jej wykonywanie miałyby polegać. Warto byłoby się dowiedzieć, czym owo „czuwanie nad spójnością prawa” różniłoby się chociażby od badania zgodności prawa z Konstytucją?

W projekcie utrzymane zostają dotychczasowe rozwiązania w zakresie trybu powoływania Rady Ministrów, instytucji konstruktywnego wotum nieufności oraz możliwości dokonywania zmian przez Prezydenta w składzie rządu na wniosek premiera, co powoduje, że chociaż formalnie Rada Ministrów oparta jest w swojej działalności na zaufaniu Sejmu, to faktycznie większość ministrów może funkcjonować dzięki politycznemu zaufaniu premiera.

O tym, że mamy tu do czynienia z realnym problemem, może świadczyć fakt, że tylko pięciu ministrów z pierwotnego składu rządu Jerzego Buzka (1997–2001) utrzymało swoje stanowiska aż do momentu dymisji Rady Ministrów¹⁴. Czy w takiej sytuacji nie należałoby zastanowić się nad recepcją rozwiązania z art. 101 Konstytucji Litwy z 1992 r.: „Jeśli zmienia się więcej niż połowa ministrów, rząd musi otrzymać ponowną aprobatę”¹⁵.

Dodatkowo likwidacja możliwości wyrażenia przez Sejm wotum nieufności ministrowi, co jest słuszną propozycją, będzie jeszcze wzmocniać pozycję Prezesa

¹³ W wyniku nowelizacji z dnia 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 5, poz. 29) pojawiła się nowa kompetencja Rady Państwa, która „czuwa nad zgodnością prawa z Konstytucją” (art. 30 ust. 1 pkt 3), przy czym regulacja konstytucyjna była tu równie lakoniczna, co niejasna, jak w projekcie J. Kochanowskiego. Szerzej zob. L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm. PRL 1956–1989*, Warszawa-Biała Podlaska 2010, s. 89–91 wraz z cytowaną tam literaturą.

¹⁴ Podaję za S. Patyra, *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 203.

¹⁵ Proponowano to już wcześniej w pozycji: *Pytania o Konstytucję*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 3, s. 21.

Rady Ministrów, upodabniając go ostatecznie do kanclerza¹⁶, co współcześnie jest cechą zrationalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego.

W zrationalizowanym systemie parlamentarno-gabinetowym następuje istotne przesunięcie w ramach systemu rządów w porównaniu z tym modelem, który został ustanowiony na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Nie tylko bezapelacyjnie dominującą pozycję uzyskuje Rada Ministrów (*ergo* jej Prezes), ale nie wiadomo, czy Sejm mógłby stać się czymś więcej niż ustrojowym tłem dla rządu. Na marginesie zaś nowego systemu rządów znalazłby się Prezydent, chociaż trudne byłoby to do pogodzenia z plebiscytnym pochodzeniem tego organu.

System parlamentarno-gabinetowy

W drugim z proponowanych projektów konstytucji J. Kochanowski dokonuje dalszych modyfikacji w systemie rządów, „przerzucając zasadniczą odpowiedzialność za bieżące funkcjonowanie państwa na rząd”¹⁷.

Systematyka tego projektu jest taka sama jak poprzednio, czyli najpierw statuuje się instytucję Prezydenta, później Sejmu i na końcu stanowi się o rządzie. Byłoby to o tyle mylące, że w żadnym stopniu nie oddaje ustrojowego znaczenia tych organów.

Prezydent nadal jest symbolem ciągłości władzy państwowej (art. 17), ale tym razem lepiej to odzwierciedla jego pozycję ustrojową, niż to miało miejsce w omówionym projekcie. Dalszemu ograniczeniu ulega zakres jego kompetencji; teraz prerogatyw jest już tylko 10 (art. 23 ust. 3), chociaż prezydent RFN ma ich jedynie 3. Zmianie ulega też tryb wyboru na parlamentarny, chociaż nie jest to przeprowadzone konsekwentnie.

Jeśli chodzi o sposób powoływania głowy państwa, to zasadą generalną jest wybór Prezydenta przez Sejm (art. 18 ust. 1), przy czym kadencja jego trwa siedem lat i wprowadza się zakaz reelekcji (ust. 2). Paradoksalnie mogłoby to nieco wzmocnić pozycję tego organu, gdyż dzięki wydłużeniu kadencji osoba sprawująca ten urząd stawałaby się rzeczywistym gwarantem ciągłości władzy państwowej, a nie tylko jej symbolem. Z kolei pozbawienie możliwości ubiegania się o powtórny wybór mogłoby spowodować, że działaniami głowy państwa kierowałaby głównie chęć realizacji dobra publicznego, a nie zabiegi związane z ponownym wyborem.

Na Prezydenta wybrany zostaje kandydat, który otrzymał co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów (art. 18). Otrzymanie kwalifikowanej większości głosów byłoby równoznaczne z istnieniem daleko idącego *consensusu* co do osoby kandydata; rzecz jasna rzadko kiedy byłoby to możliwe. W przypadku gdy żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej liczby głosów, zarządza się ponow-

¹⁶ Omówienie modelowego rozwiązania dla tego systemu rządów w postaci systemu kanclerskiego w RFN dokonuje L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław i in. 1978, szczególnie rozdz. I i II.2.

¹⁷ Wprowadzenie – *Trzy propozycje...*, s. 9.

ne głosowanie na dzień następny. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów; wybrany na Prezydenta zostaje kandydat, który uzyskał bezwzględną większość głosów ustawowej liczby posłów (ust. 4). Jeżeli nie doszłoby do wyboru Prezydenta w powyższym trybie, Marszałek Sejmu niezwłocznie zarządza wybory powszechne, przy czym głosowanie odbywa się na dwóch kandydatów, o których mowa w ust. 4. Wybrany na Prezydenta zostaje kandydat, który otrzymał więcej głosów (ust. 5)¹⁸.

Tak więc w systemie parlamentarno-gabinetowym zostaje zlikwidowana, chociaż nie do końca konsekwentnie, dysproporcja między silną legitymacją do sprawowania władzy przez Prezydenta a nikłymi kompetencjami, co w pełni byłoby zgodne z zasadami tego systemu.

Istotnym modyfikacjom ulega także pozycja Sejmu; przede wszystkim likwidacji ulega Senat, a więc mielibyśmy do czynienia z jednoizbowym parlamentem. Nieco pozycję ustrojową parlamentu mogłoby osłabić wprowadzanie sesyjnego trybu pracy (art. 31) zamiast dotychczasowej permanencji, ale Prezydent byłby zobowiązany zwołać sesję nadzwyczajną na pisemny wniosek co najmniej 100 posłów (ust. 2 pkt 3), a więc 1/3 składu izby. Ważne jednak jest to, że w tym przypadku nie są określone żadne inne wymogi, co mogłoby znacznie ułatwić wprowadzenie faktycznej permanencji w pracy Sejmu – mimo iż sesja nadzwyczajna nie mogłaby trwać dłużej niż miesiąc (ust. 3¹⁹).

Nadal nie przywrócono prawa inicjatywy ustawodawczej posłom, za to Marszałek Sejmu utracił charakter quasi-sądu konstytucyjnego. Teraz na mocy art. 37 ust. 4 może on zwrócić się do Rady Stanu o zbadanie zgodności projektu ustawy z Konstytucją. To z pewnością lepsze rozwiązanie niż poprzednie, gdyż Rada Stanu jest rodzajem sądu konstytucyjnego (art. 73–74).

W nowym systemie rządów dalszemu wzmocnieniu ulega pozycja Rady Ministrów, chociażby dzięki dodaniu do jej kompetencji prawa wydawania dekretów z mocą ustawy (art. 45 ust. 4). Autor tej propozycji uzasadnia to w sposób następujący: „Przyznanie kompetencji ustawodawczych organowi władzy wykonawczej wynika z faktu, że znaczna część prawodawstwa w Polsce stanowi obecnie implementację dyrektyw wspólnotowych”²⁰. To prawda, ale skoro rząd miałby stać się w dużym stopniu organem o charakterze ustawodawczym, to jaką rolę ustrojową miałby do spełnienia Sejm?

¹⁸ Bez wątplenia w proponowanym trybie wyboru Prezydenta widać pewien wpływ rozwiązań z art. 16–18 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227). Jednak wówczas wyboru dokonywało Zgromadzenie Elektorów, którego skład niewiele miał wspólnego z izbą poselską, a ponadto ustępujący Prezydent RP miał prawo wskazania swego kandydata i gdyby skorzystał z tej możliwości, dochodziłoby do wyborów powszechnych między nim a kandydatem Zgromadzenia Elektorów.

¹⁹ Na stronie internetowej RPO błędnie podano numerację tego ustępu: powinno być „ust. 3” a nie „ust. 2”.

²⁰ Wprowadzenie – *Trzy propozycje...*, s. 10.

W projekcie o tym nowym źródle prawa mówi się tylko, że dekretowanie mogłoby mieć miejsce między sesjami Sejmu (ust. 3 pkt 3), a ponadto, że premier ma obowiązek przedłożenia dekretu na najbliższej sesji Sejmu w celu zatwierdzenia go przez izbę, przy czym w przypadku niezatwierdzenia traciłby moc obowiązującą (ust. 4)²¹.

Jednocześnie Radzie Ministrów odbiera się prawo do wydawania rozporządzeń jako aktów wykonawczych, ale to oznacza, iż ustawy musiałyby mieć bardzo kazuistyczny charakter, co z kolei obniżałoby jakość stanowionego prawa.

Niewątpliwie pozycję Rady Ministrów wzmacniałoby jeszcze przyznanie temu organowi prawa proklamowania stanu wojennego (art. 58) lub wyjątkowego (art. 59) z wyeliminowaniem udziału Prezydenta, chociaż nadal działałoby się to pod kontrolą Sejmu (art. 60). W ten sposób stany nadzwyczajne uzyskiwałyby jednego pana²², tyle że byłby nim rząd a nie Prezydent.

W proponowanym systemie parlamentarno-gabinetowym system rządów opierałby się rzeczywiście na dominującej roli Rady Ministrów, ale z pewnym udziałem Sejmu, natomiast Prezydent uległby zupełnej marginalizacji, co najwyżej, mógłby, jak brytyjski monarcha, panować, ale nie rządzić. Powyższa propozycja pozbawiona byłaby elementów dysfunkcyjnych, jakie jeszcze zachowały się w analizowanym uprzednio zracjonalizowanym systemie parlamentarno-gabinetowym.

System prezydencki

O ostatniej swojej propozycji J. Kochanowski napisał: „Trzeci z przedstawionych projektów odrywa się zupełnie od dotychczasowych rozwiązań ustrojowych. Fundamentalnym krokiem jest zaproponowanie nowej wizji ustroju państwa, zbudowanego na silnych ośrodkach władzy państwowej”²³. Ten model ustrojowy określany jest przez zmarłego Rzecznika Praw Obywatelskich mianem systemu prezydenckiego.

Trzeba od razu stwierdzić, że proponowany system rządów nie ma nic wspólnego z założeniami systemu prezydenckiego w kształcie znanym choćby w USA²⁴, ale może tragicznie zmarły Rzecznik Praw Obywatelskich był w stanie zaproponować coś innego niż model wzorowany na ustroju transoceanicznego

²¹ Nie ulega wątpliwości, iż powyższa propozycja ma swój pierwowzór w instytucji dekretu z mocą ustawy Rady Państwa z Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232); oba te dekryty łączy chociażby brak konieczności upoważnienia ze strony Sejmu czy niczym nieograniczony zakres przedmiotowy.

²² O zasadzie jednego pana i jej odrzuceniu w konstrukcji stanu nadzwyczajnego w Polsce oraz konieczności jej przywrócenia zob. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, rozdz. XIII.5; tenże, *O regulacji instytucji stanu nadzwyczajnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. de lege ferenda*, „Studia Prawnicze KUL”, 2010, nr 2-3, s. 80–84.

²³ Wprowadzenie – *Trzy propozycje...*, s. 11.

²⁴ Interesująco na ten temat A. Pułło, *Prezydent a Kongres USA...*, *passim*.

mocarstwa, a jedynie z sobie znanych powodów określał to rozwiązanie mianem „systemu prezydenckiego”.

Parlament miałby być jednoizbowy, złożony z 300 posłów, przy czym zasada dekonstytucjonalizacji proporcjonalności prawa wyborczego dalej obowiązuje (art. 39). Artykuł 45 ust. 1 przywraca permanencję obrad Sejmu. Nadal inicjatywa ustawodawcza nie należałaby do posłów²⁵, a jedynie do Rady Ministrów oraz grupy co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 50 ust. 1). Utrzymane byłoby również rozwiązanie, że gdy Rada Ministrów uzna swój projekt ustawy za pilny, to w przypadku nieuchwalenia go przez Sejm w terminie 45 dni od przedstawienia izbie kadencja Sejmu ulega skróceniu (art. 54).

Już choćby z tej pobieżnej analizy kompetencji ciała ustawodawczego widać, że zaproponowane rozwiązania prawnokonstytucyjne są nie do pogodzenia z zasadami systemu prezydenckiego w wersji znanej z USA²⁶. Nie inaczej jest w przypadku konstrukcji władzy wykonawczej, o czym może świadczyć chociażby sam jej dualizm, ale za to pochodzenie prezydenta z wyborów powszechnych (art. 64) byłoby jak najbardziej zgodne z zasadami ustroju transoceanicznego mocarstwa.

Artykuł 59 ust. 1 stanowi, iż „Rada Ministrów składa się z Prezydenta i ministrów”. Ponadto w skład Rady Ministrów mogą wchodzić wiceprezesi Rady Ministrów, a także przewodniczący wymienionych w ustawach komitetów (ust. 2). Tu z kolei na równi zwraca uwagę dualizm władzy wykonawczej i nieco ułomny jego charakter, gdyż na czele Rady Ministrów nie stoi jej Prezes, jako kierownik rządu i odrębny organ państwowy, a funkcję tę pełni sam Prezydent.

Co prawda, ministrowie są powoływani przez Prezydenta (art. 69 ust. 1), ale muszą uzyskać zaufanie Sejmu (art. 69 ust. 2 względnie art. 70), który również może ich odwołać (art. 71). Także powołanie przez Prezydenta ministra w trakcie kadencji Sejmu wymaga uzyskania dla niego wotum zaufania ze strony izby (art. 72). Takie rozwiązanie oznacza, iż ministrowie ponoszą polityczną odpowiedzialność również przed Sejmem, a nie tylko przed Prezydentem, a to byłoby fundamentalnie wręcz sprzeczne z zasadami systemu prezydenckiego.

Osoby kierujące poszczególnymi działami administracji są w systemie prezydenckim tylko jego pomocnikami, politycznie odpowiedzialnymi nie przed parlamentem, a jedynie przed piastunem władzy wykonawczej, chociaż do ich powołania potrzebna jest zgoda ciała ustawodawczego. W prezentowanym projekcie zostało to odrzucone.

Wspominałem już, iż tragicznie zmarłemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich zapewne nie chodziło o system prezydencki funkcjonujący w Stanach Zjednoczonych, bo w takim razie nie wprowadzałby politycznej odpowiedzialności ministrów przed Sejmem, ale pod tą nazwą systemu rządów rozumiał on ja-

²⁵ B. Banaszak (*Porównawcze...*, s. 423) podkreśla, iż „Ewenementem jest ograniczenie w Izbie Reprezentantów USA nie dolnej, a górnej granicy podpisów popierających projekt na 25”.

²⁶ Tamże, s. 470.

kąś odmianę prezydenjalizmu, czyli inaczej: systemu prezydencko-parlamentarnego. W tym systemie rządów wzmocnieniu ulega pozycja głowy państwa, ale zachowany zostaje dualizm władzy wykonawczej, przy czym rząd na czele z premierem jest odpowiedzialny politycznie zarówno przed parlamentem, jak i Prezydentem²⁷.

Gdyby jednak szło o stworzenie pewnego rodzaju systemu prezydencko-parlamentarnego, to na czele Rady Ministrów powinien stać jej Prezes, a nie sam Prezydent (art. 59), pełniący funkcję premiera, co na mocy art. 62 daje mu prawo kierowania pracami i przewodniczenia Radzie Ministrów (pkt 1), reprezentowania jej (pkt 2) czy zapewnienia wykonywania polityki Rady Ministrów i określania sposobów jej wykonywania (pkt 3). Co prawda, Sejm, nie zgadzając się z polityką rządu, nie może wyrazić Prezydentowi wotum nieufności, pociągając go tym samym do odpowiedzialności politycznej, ale korzystanie z prawa odwoływania poszczególnych ministrów, łącznie z wiceprezesami Rady Ministrów, którzy muszą zajmować stanowisko ministra (art. 59 ust. 3), mogłoby znakomicie utrudnić, a może nawet uniemożliwić, funkcjonowanie Rady Ministrów, a w każdym razie sprawiłoby, że przestałaby ona być użytecznym instrumentem w ręku Prezydenta.

Proponowany system rządów ma dysfunkcyjny charakter, wyrażający się w groźbie wystąpienia konfliktów między władzą wykonawczą a ustawodawczą, chyba że Prezydent i większość sejmowa reprezentowałyby ten sam obóz polityczny. W takim przypadku jednak nie byłoby mowy o żadnym podziale i równowadze w strukturze władzy publicznej, o wytworzeniu się kilku silnych ośrodków władzy w aparacie państwowym, powstałaby za to pozakonstytucyjna hierarchia władz na czele z Prezydentem i podporządkowanymi mu członkami Rady Ministrów, zaś Sejm odgrywałby jedynie podrzędną rolę, co chyba nie było intencją twórcy projektu.

Istniejącą dysfunkcyjność w proponowanym systemie rządów można usunąć w dwojaki sposób. Pierwsza możliwość sprowadzałaby się do ustanowienia rzeczywistego systemu prezydenckiego na wzór USA. Jeśli nie akceptowalibyśmy takiego rozwiązania, to należałoby, zachowując szerokie uprawnienia Prezydenta, utworzyć odrębne stanowisko Prezesa Rady Ministrów, pozbawiając w ten sposób samego Prezydenta prawa kierowania pracami rządu, ale bez likwidacji odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed głową państwa. W rezultacie władza wykonawcza nabrałaby rzeczywiście charakteru dualistycznego, a sama Rada Ministrów stawałaby się łącznikiem między Sejmem a Prezydentem. Nowy system mógłby sprawnie funkcjonować dopóki oba jego główne ogniwa (parlament i głowa państwa) reprezentowałyby ten sam obóz polityczny. W przypadku gdyby tak nie było albo doszłoby do rozpadu dotychczasowej większości, głos rozstrzygający należałby do wyborców.

²⁷ Tamże, s. 487.

Moja propozycja ulepszenie trzeciego z rozwiązań proponowanych przez J. Kochanowskiego nie oznaczałaby powrotu do modelu parlamentarno-gabinetowego, a raczej chodziłoby o ustanowienie jakiegoś systemu rządów prezydencko-parlamentarnych, którego nie należy mylić z typowym systemem prezydenckim. W rezultacie zamiast tworzenia ustrojowej hybrydy dokonalibyśmy implementacji realnie istniejącego systemu rządów.

System rządów w projektach Konstytucji Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego

Przedstawione przez tragicznie zmarłego Rzecznika Praw Obywatelskich trzy projekty nowej Konstytucji RP zawierają różniące się systemy rządów, przy czym w przypadku dwu projektów (zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego oraz systemu parlamentarno-gabinetowego) punktem wyjścia jest system ustanowiony na gruncie obecnej ustawy zasadniczej. Trzeba stwierdzić, iż obie te propozycje, modyfikujące istniejące rozwiązania ustrojowe, mogłyby spełnić użyteczną rolę w pracach legislacyjnych nad usunięciem ułomności systemu rządów, jaki ustanowiony został w 1997 r.

W ujęciu J. Kochanowskiego różnica w kształcie systemu rządów w zracjonalizowanym systemie parlamentarno-gabinetowym i systemie parlamentarno-gabinetowym sprowadzałyby się do tego, jak daleko należy pójść w marginalizacji ustrojowej roli Prezydenta, aby powstał funkcjonalny system rządów²⁸. Czy najlepszym rozwiązaniem byłaby sytuacja, w której głowa państwa panuje, ale nie rządzi, a może jednak należałoby pozostawić Prezydentowi pewien wpływ na bieżące rządzenie państwem? To są główne pytania, jakie wynikają z tych propozycji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Inaczej rzecz się ma z trzecim projektem nowej Konstytucji RP, który wymaga gruntownej korekty, bez niej bowiem trudno byłoby mówić o możliwości implementacji proponowanego tam systemu rządów. Trzeba byłoby zdecydować się na konsekwentną realizację jednej z dwu możliwości: systemu prezydenckiego wedle wzoru amerykańskiego albo którejś z odmian rządów prezydencko-parlamentarnych. Tworzenie wszelkich hybrydalnych rozwiązań miałyby dysfunkcyjny charakter.

²⁸ Byłby to zatem odwrotny kierunek poszukiwań niż występujący w projekcie konstytucji autorstwa Prawa i Sprawiedliwości, który cechuje „wzmocnienie pozycji ustrojowej i kompetencji głowy państwa” (R. Chruściak, *Prace komunikacyjne...*, s. 154). Por też L. Mażewski, *Prezydent RP w projekcie konstytucji Prawa i Sprawiedliwości oraz według prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, nr 3.

Lech Mażewski

**SYSTEM OF GOVERNMENT IN THE DRAFTS OF THE CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF POLAND PREPARED BY THE COMMISSIONER
FOR CITIZENS' RIGHTS JANUSZ KOCHANOWSKI**

The three drafts of a new constitution of the Republic of Poland presented by the tragically deceased Commissioner for Citizens' Rights included different systems of government, wherein in case of two proposals (rationalized parliamentary-cabinet system and parliamentary-cabinet system) the starting point was the system set up on the basis of the current constitution. It must be said that these both proposals, which aimed to modify the existing constitutional arrangements, could fulfill a useful role in the legislative works on the elimination of the deficiencies of the system of government established in 1997.

Due to Janusz Kochanowski, the difference in the shape of the system of government in the rationalized parliamentary-cabinet system and the parliamentary-cabinet system concerned the scope of the political marginalization of the role of the President in order to create a functional system of government. Would a situation in which the head of state reigns but does not govern be the best solution? Or should the President have some influence on the current state governance? These are the main questions that arise from the Commissioner's proposals.

The situation was different with the third draft of the new Polish constitution, which required a major adjustment, because otherwise it would be difficult to implement the system of government proposed there. It would be necessary to choose one of two possibilities: a presidential system according to the American model, or one of the varieties of a presidential-parliamentary system of government. The creation of any hybrid solution would have dysfunctional character.