



Ryszard Chruściak

Uniwersytet Warszawski

PROBLEMATYKA ZASADY PODZIAŁU WŁADZ W PROJEKTACH I PROPOZYCJACH ZMIAN W KONSTYTUCJI RP (1997–2013)

Wprowadzenie

Wyrażona w art. 10 Konstytucji RP z 1997 r. zasada podziału władz należy niewątpliwie do naczelných zasad ustroju konstytucyjnego. Kluczowe znaczenie regulacji ujętej w art. 10 obowiązującej ustawy zasadniczej wydaje się stanowić dobre uzasadnienie dla podjęcia problematyki zasady podziału władzy w projektach i propozycjach zmian, jakie zostały przedstawione w okresie po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.

Przedmiotem analizy będą zmiany w projektach, czyli wniesionych formalnie do Sejmu inicjatywach zmian w Konstytucji RP, jak i w propozycjach, czyli inicjatywach mających postać projektów, ale niewniesionych formalnie do Sejmu¹.

Zagadnienie zmian w art. 10 Konstytucji RP

Projekty zmian

W dotychczasowym okresie obowiązywania ustawy zasadniczej z 1997 r. do Sejmu wniesionych zostało 16 formalnych inicjatyw ustawodawczych zawierających zmiany w Konstytucji RP. Żaden z tych projektów nie przewidywał zmian w art. 10, czyli w normatywnym wyrazie zasady podziału władz. Na tym tle można więc mówić o trwałości obowiązującej regulacji dotyczącej tej zasady. Należy jednak zwrócić uwagę na ważną okoliczność dotyczącą braku projektów zawierających zmiany w art. 10. Okoliczność ta polega na tym, że brak inicjatyw dotyczył nie tylko art. 10, ale w zasadzie wszystkich artykułów znajdujących się w rozdziale I Konstytucji RP. Jest bowiem tak, że spośród szesnastu wniesionych

¹ Projekty i propozycje zostały ujęte w następujących publikacjach: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009 oraz tenże, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.

projektów tylko jeden przewidywał zmiany w rozdziale I i to tylko w jednym artykule. Był to art. 17 ust. 1 dotyczący samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego².

Tak więc teza o trwałości obowiązującej regulacji dotyczącej zasady podziału władz powinna być uzupełniona o stwierdzenie, iż trwałość ta odnosi się także do pozostałych regulacji rozdziału I Konstytucji RP.

Propozycje zmian

Propozycja Ligi Polskich Rodzin

W propozycji LPR zawarte zostało następujące brzmienie art. 10:

- „Art.10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.
2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Rada Ministrów oraz Prezydent RP, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Bez zmian pozostał ust. 1, natomiast w ust. 2 zaproponowano zmianę kolejności wymienienia organów władzy wykonawczej, polegającą na wskazaniu w pierwszej kolejności Rady Ministrów, a w drugiej Prezydenta RP. Trudno wskazać motywy, jakimi kierowali się projektodawcy. Propozycja LPR nie zawiera bowiem uzasadnienia.

Problem z interpretacją zmiany zaproponowanej w art. 10 ust. 2 propozycji LPR polega również na tym, że nie zaproponowano konsekwentnie zmiany w systematyce propozycji polegającej na daniu pierwszeństwa Radzie Ministrów i przesunięciu, w strukturze organów władzy wykonawczej, na drugi plan instytucji głowy państwa. Tymczasem projekt LPR utrzymuje systematykę, na jakiej opiera się Konstytucja z 1997 r. W rozdziale V ujęty jest zatem Prezydent RP, a w rozdziale VI Rada Ministrów i administracja rządowa³.

Propozycja Samoobrony

W propozycji Samoobrony konstytucyjne brzmienie zasady podziału władz było następujące:

- „Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.
2. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm.

² Projekt wniesiony przez posłów PiS w 2008 r. (druk nr 1518) i odrzucony w pierwszym czytaniu w lipcu 2009 r. Przewidywał zwłaszcza dodanie w art. 17 ust. 1 zdania drugiego stanowiącego, iż samorzady (reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego) nie mogą ograniczać wolności wyboru zawodu.

³ Należy również dodać, że zaproponowane w projekcie zmiany dotyczące obu organów władzy wykonawczej nie są znaczne – w porównaniu z Konstytucją RP.

3. Władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów.

4. Władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały”.

W propozycji tej, w porównaniu z obowiązującą ustawą zasadniczą, widoczne są co najmniej dwie zmiany. Pierwsza z nich, zdecydowanie ważniejsza, to zmiana konstrukcji władzy ustawodawczej, polegająca na odejściu od dwuizbowości przez zniesienie Senatu i przyznaniu władzy ustawodawczej jednoizbowemu Sejmowi. Kwestia druga to zmiana redakcyjna w ust. 1, polegająca na odejściu od zastosowania wyrazu „władza” przy wymienieniu każdej z władz. Nasuwa się pytanie, czy jest to tylko zmiana redakcyjna. Trudno to przesądzić, gdyż propozycja Samoobrony nie ma uzasadnienia. Zmiana ta może być jednak interpretowana jako mająca konsekwencje merytoryczne. Zdecydowanie i literalnie stanowi bowiem o istnieniu trzech władz⁴.

Jeżeli chodzi o ujętą w ust. 3 władzę wykonawczą, to można mówić tylko o zmianie redakcyjnej, polegającej na wydzieleniu uregulowania organów tej władzy w odrębnym ustępie⁵.

Jako udana zamiana redakcyjna może być oceniony zaproponowany nowy ust. 4, gdyż dobrze akcentuje odrębność władzy sądowniczej. Nie wydaje się jednak, aby mógłby być oceniony jako regulacja przynosząca zmianę ustrojową w stosunku do obowiązujących rozwiązań.

Propozycje Platformy Obywatelskiej

Kwestia zmiany w art. 10 ust. 2 polegająca na usunięciu Senatu, a tym samym przyjęciu zasady jednoizbowości, znalazła się także w propozycji zmian w Konstytucji RP przygotowanej w końcu 2005 r. przez zespół ekspertów pracujących pod kierownictwem posła J. Rokity. Obok skreślenia w art. 10 ust. 2 wyrazów „i Senat” propozycja zawierała również dalsze pełne konsekwencje tej zmiany w tekście Konstytucji RP. Były to propozycje zmian w ponad czterdziestu artykułach ustawy zasadniczej.

⁴ Należy dodać, iż kwestia ta była podejmowana podczas prac konstytucyjnych. W ich trakcie dyskutowano nad formułą bez trzykrotnego zastosowania wyrazu „władz”. Proponowano zwłaszcza brzmienie: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władz: ustawodawczej, wykonawczej, i sądowniczej”. Por. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 20–21. Fakt, iż ostatecznie przyjęto formułę z trzykrotnym zastosowaniem wyrazu „władz” może świadczyć o tym, iż ustrojodawca uznał, iż formuła ta lepiej wyraża zasadę trójpodziału władz.

⁵ Warto jednak zwrócić uwagę na znaczącą okoliczność. Choć w art. 10 zachowano kolejność analogiczną jak w Konstytucji RP, co mogłoby być odczytane jak utrzymanie relacji między organami władzy wykonawczej analogicznymi, co do zasady, jak w obowiązującej ustawie zasadniczej. Wniosek taki nie jest jednak uzasadniony. Propozycja Samoobrony przewidywała bowiem znaczące wzmocnienie pozycji ustrojowej i kompetencji Prezydenta RP i osłabienie pozycji ustrojowej i kompetencji Rady Ministrów.

Można uznać, iż nie była to propozycja nowa, gdyż wcześniej propozycja zniesienia Senatu została zawarta także w przygotowanym przez posłów PO w 2005 r. wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju politycznym⁶. Należy dodać, że choć w projekcie zmian w Konstytucji RP wniesionym do Sejmu przez posłów PO w 2010 r. (druk nr 2989) nie zaproponowano zmian w art. 10, to jednak kwestia ta została podjęta w propozycji zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej przygotowanej przez Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Przyjąć można, iż propozycja ta była zasadniczym źródłem, na podstawie którego został przygotowany projekt posłów PO.

Propozycja Konwersatorium DiP miała brzmienie następujące:

„Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.
2. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”⁷.

Bez zmian pozostał ust. 1. Jeżeli chodzi o ust. 2, to w porównaniu z Konstytucją RP formalnie nowe jest zdanie pierwsze. Merytorycznie nie jest to jednak nowość, lecz powtórzenie formuły zawartej w art. 126 ust. 1 obowiązującej ustawy zasadniczej⁸.

Kluczową nowością zdania drugiego w ust. 2 jest jednoznaczne przesądzenie, iż władzę wykonawczą sprawuje tylko Rada Ministrów. Jest to więc zniesienie dualizmu i przejście do monizmu egzekutywy. Nie zaproponowano zmian dotyczących władzy sądowniczej.

⁶ Pozostałe proponowane pytania dotyczyły: zmniejszenia o połowę liczby posłów, wybierania posłów w jednomandatowych okręgach wyborczych w systemie większościowym oraz zniesienia immunitetu parlamentarnego.

⁷ W uzasadnieniu m.in. stwierdzono, iż: „Zmiana proponowana w art. 10 Konstytucji ma przede wszystkim charakter porządkujący. Chodzi w niej o wyraźne podkreślenie odrębnej pozycji ustrojowej Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej, a nie jako organu przynależnego do któregoś z trzech segmentów władzy wymienianych w tym przepisie (w świetle obecnie obowiązującego sformułowania Prezydent wspólnie z rządem sprawuje władzę wykonawczą). Nowe brzmienie art. 10 bardziej precyzyjnie i konsekwentnie określa strukturę organów władzy państwowej i jasno wskazuje, którym organom państwa powierzono poszczególne segmenty władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Taka regulacja konstytucyjna wyraźnie rozdziela prerogatywy i prerogatywy głowy państwa [...]”.

⁸ Należy podkreślić, że w projekcie poselskim (druk nr 2989) zaproponowano zmianę w art. 126 ust. 1, przedstawiając następujące brzmienie: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Można mówić o dwóch różnicach. Określenie „przedstawiciel” zostało zastąpione określeniem „reprezentant”. Druga ważniejsza zmiana to usunięcie formuły „najwyższy”. W uzasadnieniu projektu wskazywano, iż chodzi o ujednoczenie pojęć, gdyż art. 133 używa właśnie formuły „reprezentant państwa”. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że usunięcie określenia „najwyższy” wpisywało się w toczony przed katastrofą smoleńską spór dotyczący relacji w łonie egzekutywy. Może być uznane za wyraz dążeń polityków PO do osłabienia pozycji ustrojowej i kompetencji głowy państwa, w sytuacji gdy stanowisko to zajmował L. Kaczyński.

Propozycje Prawa i Sprawiedliwości

Propozycja z 2005 r.

W propozycji PiS z 2005 r. regulacja zawierająca zasadę trójpodziału władz miała brzmienie następujące:

- „Art. 6. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.
2. Władza ustawodawcza jest wykonywana przez Sejm i Senat; władza wykonawcza przez Radę Ministrów, na czele której stoi Prezes Rady Ministrów; władza sądownicza – przez niezależne i niezawisłe trybunały i sądy.
3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa strategiczne kierunki polityki państwa, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nie naruszalności i niepodzielności jego terytorium”.

Zawierający przedmiotowe ujęcie zasady podziału władz ust. 1 pozostał bez zmian. Znaczące zmiany są natomiast widoczne w ujęciu podmiotowym. Nie ulega wątpliwości, iż istotą tych zmian jest odmienne podejście do określenia charakteru ustrojowego instytucji głowy państwa. Przed wszystkim Prezydent RP nie został ujęty w ust. 2 zawierającym organy wykonujące poszczególne władze. W konsekwencji należy przyjąć, że głowa państwa nie jest organem władzy wykonawczej. Wylczenie zawarte w ust. 2 należy bowiem uznać za wyczerpujące i zamknięte.

Ponadto jeżeli chodzi o organy władzy wykonawczej to propozycja PiS obok Rady Ministrów wymienia również Prezesa Rady Ministrów⁹. Jak się jednak wydaje, zaproponowane brzmienie nie może być wystarczającą podstawą do twierdzenia, iż premier jest konstytucyjnym organem władzy wykonawczej drugim obok Rady Ministrów, a więc że mamy do czynienia ze swego rodzaju dualizmem egzekutywy. Za uzasadnione wydaje się przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym zaproponowana konstrukcja opiera się na założeniu, iż występuje tylko jeden organ władzy wykonawczej, a na czele tego organu stoi premier. Można to, co

⁹ Należy dodać, że usytuowanie szefa rządu w regulacji dotyczącej zasady podziału nie jest propozycją całkowicie nową. Zapewne nie jest kwestią przypadku, iż rozwiązanie takie zostało zawarte w projekcie Porozumienia Centrum przedłożonym 30 kwietnia 1993 r. Zgodnie z tym projektem: „Organami Narodu w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat, Prezydent i Rząd, któremu przewodniczy Premier, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy” (art. 4). Por. *Projekty konstytucji. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Warszawa 1993, s. 332. Rozwiązanie eksponujące premiera w formule zasady podziału władz znalazło się także w propozycji „Przymierza dla Polski” z 1994 r. Zaproponowano następujące brzmienie: „Władza ustawodawcza wykonywana jest przez Sejm i Senat; władza wykonawcza przez Radę Ministrów, na czele której stoi Prezes Rady Ministrów; władza sądownicza przez niezależne i niezawisłe sądy” (art. ust. 2). Por. *Projekty konstytucji 1993–1997*, część 1, red. R. Chruściak, Warszawa 1997 s. 358.

najwyżej, uznać za podstawę do stanowiska wskazującego na wzmocnienie pozycji ustrojowej premiera. Za daleko idące byłoby twierdzenie, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów jest drugim organem władzy wykonawczej.

Jeżeli chodzi o ujęte w ust. 2 organy władzy sądowiczej, to można mówić o niewielkiej nowości znajdującej wyraz w tym, że sądy i trybunały zostały dodatkowo określone jako „niezawisłe i niezależne”¹⁰. Nie wydaje się, aby to swego rodzaju uzupełnienie mogło być uznane za mające istotne znaczenia dla konstrukcji zasady trójpodziału władz. Tego rodzaju dookreślenia nie są bowiem konieczne w regulacji poświęconej tej zasadzie. Bardziej właściwym miejscem na ich ujęcie są raczej szczegółowe regulacje dotyczące organów poszczególnych władz. Należy także zwrócić uwagę na to, iż tego rodzaju dookreślenia zabrakło w odniesieniu do organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Za znaczącą odmienną propozycji PiS należy uznać ust. 3. Jak się jednak wydaje, odmienną ta ma w dużym stopniu charakter formalny, wyrażający się w tym, że tego rodzaju regulacja nie występuje w poświęconym zasadzie podziału władz art. 10 Konstytucji RP z 1997 r. Nie oznacza to jednak, że kwestie ujęte w ust. 3 nie występują w ogóle w Konstytucji RP z 1997 r. Można przyjąć, iż jest wręcz odwrotnie. Analiza ust. 3 z punktu widzenia zastosowanych określeń wskazuje bowiem na daleko idące czerpanie ze sformułowań obowiązującej ustawy zasadniczej usytuowanych w rozdziale o Prezydencie RP.

Formuła stanowiąca, iż Prezydent RP jest „najwyższym przedstawicielem” oraz „gwarantem władzy państwowej” jest powtórzeniem analogicznych określeń zastosowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji RP. Za częściowo oryginalne może być natomiast uznane sformułowanie „w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych”¹¹. Obowiązująca ustawa zasadnicza nie zawiera bowiem określenia

¹⁰ Także i w tym przypadku można powiedzieć, że w pewnym sensie nie jest to propozycja zupełnie nowa. Należy bowiem dodać, że w trakcie prac konstytucyjnych nad art. 10 rozważano zastosowanie formuły „niezależne i niezawisłe” sądy i trybunały. Por. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie...*, s. 16–17.

¹¹ Należy dodać, że formuła stanowiąca o stosunkach wewnętrznych w kontekście pozycji ustrojowej Prezydenta RP została zastosowana w projekcie SLD z 1994 r. Było to brzmienie następujące: „Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. Czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych” (art. 3 ust. 2). Warto też zwrócić uwagę na znaczny zakres analogii, jeżeli chodzi o zastosowane określenia, między projektem SLD z 1994 r. i propozycją PiS z 2010 r., choć określenia te występują także w innych projektach i propozycjach. Zwrócenie uwagi na analogie w projekcie SLD i propozycji PiS jest jednak o tyle uzasadnione, że w grę wchodziły zdecydowanie odmienne koncepcje prezydentury. Celem projektu SLD było osłabienie instytucji głowy państwa przede wszystkim pod wpływem sposobu sprawowania funkcji Prezydenta RP przez L. Wałęsę. W uzasadnieniu do projektu SLD stwierdzono: „[...] Do organów egzekutywy nie został w projekcie zaliczony urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent RP potraktowany jest bowiem w projekcie zarówno jako reprezentatywna głowa państwa, jak i jako najwyższego autorytetu arbiter [...]”. Por. *Projekt konstytucji 1993–1997, część 1.*, s. 91 i s. 136. Tymczasem intencją propozycji PiS było wzmocnienie pozycji ustrojowej głowy państwa w znacznym stopniu jako swego rodzaju reakcja na wypowiedzi D. Tuska zmierzające do zmniejszenia znaczenia instytucji Prezydenta RP.

odnoszącego kompetencje głowy państwa do „stosunków wewnętrznych”. Używa zaś formuły stanowiącej o „stosunkach zewnętrznych”, określając kompetencje Prezydenta RP w tej sferze w art. 133 ust. 1.

Formuła mówiąca o „czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji, staniu na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” to zaś niemal powtórzenie brzmienia art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

Za najbardziej widoczną odmienność należy uznać formułę stanowiącą o tym, iż głowa państwa „określa strategiczne kierunki polityki państwa”. Należy dodać, że kwestii tej dotyczą dalsze regulacje, ale ujęte w rozdziale poświęconym głowie państwa. Chodzi w szczególności o przepis, zgodnie z którym organem doradczym Prezydenta RP w zakresie określania strategicznych kierunków polityki państwa jest Rada Strategii Państwowej (art. 66). Ponadto Prezydent RP nadaje statut oraz powołuje i odwołuje członków tej Rady (art. 62 ust. 1 pkt 11).

Propozycja z 2010 r.

W propozycji PiS z 2010 r. zasada podziału władz została ujęta w brzmieniu następującym:

„Art. 7. 1. Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, dba o spójność działań państwa, stoi na straży jego suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

2. Władza ustawodawcza, władza wykonawcza i władza sądownicza są rozdzielone. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Rada Ministrów, którą kieruje Prezes Rady Ministrów, a władzę sądowniczą – Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu i sądy”.

Jak się wydaje, można mówić o znacznym zakresie zmian. Na podkreślenie zasługuje to, że są to zmiany nie tylko w stosunku do propozycji z 2005 r. Chodzi bowiem także o zmiany, czy też nowe rozwiązania w szerszym wymiarze. Ten szerszy wymiar jest przede wszystkim widoczny w ust. 1. Można mówić o precedensowym ujęciu treści i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w ust. 1 zabrakło typowego brzmienia określającego na ogół przedmiotowy wyraz zasady podziału władz lub regulacji o zbliżonej treści. Rozwiązanie takie było widoczne w propozycji z 2005 r. Po drugie, ust. 1 został poświęcony jednemu z organów państwowych bez określania pozycji ustrojowej tego organu w kontekście za-

W uzasadnieniu do propozycji stwierdzono bowiem, iż: „Jednocześnie projekt zdecydowanie sprzeciwia się tendencji do marginalizowania roli Prezydenta RP, sprowadzenia jej do czynności formalnych i symbolicznych. [...]”. Por. *Projekt nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Prawo i Sprawiedliwość. Zespół Pracy Państwowej. Styczeń 2010, (mps powiel.), s. 5.

sady podziału władz. Można uznać, iż intencją było uznanie Prezydenta RP za organ stojący nie tylko poza trójpodziałem władz, ale w pewnym zakresie ponad trójpodziałem władz. Nie można jednak mówić o formalnym zwierzchnictwie nad organami tworzącymi trójpodział władz. Chodzi raczej o swego rodzaju „miękką” czy wręcz symboliczną wyższość.

Analizując zakres treści ust. 1 w porównaniu z propozycją z 2005 r., należy mówić o bardzo znacznym podobieństwie. W zasadzie jedyna różnica to rezygnacja z formuły „określa strategiczne kierunki polityki państwa” na rzecz formuły „dba o spójność działań państwa”. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy dalsze regulacje propozycji są dostatecznie konsekwentne wobec usunięcia formuły stanowiącej o określaniu strategicznych kierunków polityki państwa. Projekt stanowi bowiem, iż Prezydent „określa i ogłasza, w porozumieniu z Radą Ministrów, strategiczne kierunki polityki państwa” (art. 71 ust. 1 pkt 1). Ponadto Prezydent RP wygłasza orędzie o stanie państwa, obejmujące w szczególności ocenę urzeczywistniania „strategicznych kierunków polityki państwa” (art. 71 ust. 2).

W ust. 2 zwraca uwagę podmiotowe ujęcie podziału władz, choć wyrażone za pomocą formuły stanowiącej o „rozdzieleniu”. Jest to nowe ujęcie. Widoczne tym bardziej, że nie zostały powtórzone określenia z propozycji z 2005 r. stanowiącej o „podziale i równowadze”. Nie nasuwa uwag konstrukcja organów władzy ustawodawczej.

Jeżeli chodzi o władzę wykonawczą, to można mówić o znaczącym powtórzeniu rozwiązania z 2005 r. z różnicą o charakterze redakcyjnym polegającą na zastosowaniu formuły stanowiącej, iż premier „kieruje” Radą Ministrów. Poprzednio było określenie „stoi na czele”. Choć zastosowanie określenia stanowiącego o kierowaniu rządem można uznać za wyraz intencji do wzmocnienia pozycji ustrojowej szefa rządu¹², to jednak, analogicznie jak w przypadku propozycji z 2005 r., zachowują aktualność poczynione wcześniej uwagi, iż nie jest to wystarczająca podstawa do twierdzenia, że premier jest konstytucyjnym organem władzy wykonawczej, drugim obok Rady Ministrów.

Omawiając organy władzy sądowniczej, można zauważyć, że w porównaniu z propozycją z 2005 r. istnieją dwie różnice, ale o niewielkim merytorycznym znaczeniu. Pierwsza z nich to pominięcie określenia „niezależne i niezawisłe”. Udana zmiana druga to wymienienie pełnych nazw obu trybunałów – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu zamiast skrótowego i zbiorczego określenia „trybunały”.

¹² W uzasadnieniu do propozycji z 2010 r. stwierdzono: „Projekt zachowuje system parlamentarno-gabinetowy. W odróżnieniu od Konstytucji III RP, za szefa egzekutywy jednoznacznie uznaje Prezesa Rady Ministrów (art. 7 ust. 2). Zachowuje dotychczasowy zestaw atrybutów władzy premiera i rządu, wzbogacając go ponadto o charakterystyczne dla tzw. systemu kanclerskiego prawo dawania pozostałym członkom rządu wiążących wytycznych w sprawach realizacji polityki państwa” [...]. Por. *Projekt nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo i Sprawiedliwość*. Zespół Pracy Państwowej. Styczeń 2010, (mps powiel.), s. 5.

Propozycje przygotowane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich J. Kochanowskiego

Na początku września 2009 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich J. Kochanowskiego zostały przygotowane trzy propozycje nowej konstytucji, wyrażające trzy wizje systemu rządów. Były to systemy: zracjonalizowany parlamentar-no-gabinetowy, parlamentarno-gabinetowy oraz prezydencki.

Kwestia wyrażenia zasady trójpodziału w tych propozycjach może być uznana za zaskakującą. Zasada ta została bowiem ujęta tylko w pierwszej propozycji w brzmieniu następującym: „Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i współdziałaniu władz” (art. 4). W obu pozostałych propozycjach zasada ta nie została wyrażona. Brak wyrażenia tej zasady jest szczególnie widoczny na tle trzeciego projektu, którego wewnętrzna systematyka została oparta właśnie na tej zasadzie, a więc władza ustawodawcza (rozdział III), władza wykonawcza (rozdział IV), władza sądownicza (rozdział V).

Należy jednak dodać, iż nawet ogólna analiza wszystkich trzech projektów prowadzi do wniosku, iż ich generalna konstrukcja ustrojowa niewątpliwie opiera się na zasadzie podziału władz. Jest to widoczne co najmniej w zakresie przedmiotowym, znajdującym wyraz w konstrukcji organów władzy ustawodawczej (Sejm i Senat lub jednoizbowy Sejm), władzy wykonawczej (prezydent i rząd), władzy sądowniczej (sądy lub sądy i trybunały).

Propozycja Solidarnej Polski

Najnowsza propozycja zmian w Konstytucji RP została przedstawiona 3 maja 2013 r. przez posłów Solidarnej Polski¹³. Propozycja ta zawiera także zmiany w art. 10. Zaproponowane zostało następujące brzmienie:

„Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm, a za zgodą Sejmu również Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Istotna zmiana w ust. 1 to rezygnacja z określenia stanowiącego o „podziale”. Literalnie więc rzecz biorąc, w propozycji tej władza ustawodawcza, władza wykonawcza i władza sądownicza są w równowadze, ale nie są podzielone.

Bardzo daleko idące zmiany zawarte zostały w ust. 2. Pierwsza z nich to zniesienie Senatu, czyli powrót do zasady jednoizbowego parlamentu w postaci Sejmu. O ile zmiana ta może być uznana za nieoryginalne powtórzenie występujące również w innych propozycjach, to dalsze rozwiązania zawarte w ust. 2 trzeba uznać za zdecydowanie nowatorskie i niemające precedensu w innych

¹³ Por. *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro. Warszawa dnia 3 maja 2013.

propozycjach. Chodzi zwłaszcza o uznanie Prezydenta RP za organ władzy ustawodawczej, choć realizowanej za zgodą Sejmu. Władzę wykonawczą sprawują Prezydent RP i Rada Ministrów. Głowa państwa została więc uznana zarówno za organ władzy ustawodawczej jak i władzy wykonawczej. Można więc mówić o zasadniczym wzmocnieniu pozycji ustrojowej i kompetencji głowy państwa¹⁴.

Do rozwiązań zawartych w art. 10 i rozwiniętych w dalszych postanowieniach propozycji odniesiono się w uzasadnieniu, w którym m.in. stwierdzono, iż: „W nowym modelu Konstytucji proponowanym przez Solidarną Polskę władza ustawodawcza zostanie przekazana częściowo w ręce Prezydenta Rzeczypospolitej, który uzyska uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, chyba że Sejm sprzeciwi się przyjęciu danego aktu. W nowej Konstytucji Sejm nie będzie więc jedynym organem uprawnionym do wydawania aktów prawnych o mocy ustawy. Przedmiotowa zmiana związana będzie z rezygnacją z tradycyjnego Monteskiuszowskiego trójpodziału władz, lecz nie doprowadzi do zachwiania równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Warunkiem bowiem wejścia w życie prezydenckiego rozporządzenia z mocą ustawy będzie przyjęcie tego rozporządzenia przez Sejm”.

Na uwagę zasługuje zwłaszcza stwierdzenie stanowiące o rezygnacji z zasady podziału władz wraz z utrzymaniem równowagi władz. Oznacza to, że usunięcie z ust. 1 określenia stanowiącego o „podziale” władz nie było zabiegiem redakcyjnym, lecz kluczową zmianą merytoryczną.

Uwagi końcowe

Wyrażona w art. 10 Konstytucji RP z 1997 r. zasada trójpodziału władz może być uznana za kwestię podejmowaną w projektach i propozycjach zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej. Jednocześnie widać zdecydowaną różnicę między projektami a propozycjami. Jeżeli chodzi o formalnie wniesione projekty, to w żadnym z nich nie zaproponowano zmian w art. 10. Można więc uznać, że podmioty uprawnione do przedkładania inicjatyw ustawodawczych zmierzających do zmiany Konstytucji RP nie dostrzegają konieczności dokonania zmian w konstytucyjnym wyrazie zasady trójpodziału władz.

Odmierna sytuacja dotyczy propozycji zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej. W niemających postaci formalnych projektów propozycjach zawarto

¹⁴ W uzasadnieniu m.in. stwierdzono, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej otrzymuje pełnię władzy wykonawczej w celu skutecznego zarządzania państwem. Likwidacja funkcji Prezesa Rady Ministrów związana jest z przekazaniem wszelkich jego kompetencji Prezydentowi Rzeczypospolitej, który formuje według swojego uznania Radę Ministrów, odwołuje Ministrów i kieruje polityką państwa. [...] Likwidacja funkcji Prezesa Rady Ministrów likwiduje obecnie występujący dualizm władzy wykonawczej, który prowadzi do nieuchronnych konfliktów, nawet gdy osoby piastujące funkcje Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta pochodzą z tym samych obozów politycznych. Konflikty na szczycie władzy wykonawczej nie tylko powodują trudność w realizacji zakładanej polityki, lecz również utrudniają wyborcom wyrobienie sobie opinii o politycznej odpowiedzialności poszczególnych osób za stan rzeczy w Państwie”.

zmiany w materii uregulowanej art. 10 Konstytucji RP. Można przyjąć, iż najczęściej dotyczyły one dwóch kwestii ujętych w art. 10 ust. 2. Jednej, odnoszącej się do władzy ustawodawczej, i jednej, odnoszącej się do władzy wykonawczej. Jeżeli chodzi o władzę ustawodawczą to propozycje przewidywały odejście od dwuizbowości, czyli zniesienia Senatu i powrotu do jednoizbowego Sejmu.

W odniesieniu do władzy wykonawczej propozycje dotyczyły w zasadzie instytucji Prezydenta RP. Ich główny nurt to zredukowanie dualistycznej egzekutywy do ujęcia monistycznego, zgodnie z którym władzę wykonawczą ma sprawować tylko Rada Ministrów. W propozycjach tych – poza propozycją Solidarnej Polski – Prezydent RP nie tylko przestaje być organem władzy wykonawczej, ale przyjąć można, iż uzyskuje pozycję ustrojową poza trójpodziałem władz. Prowadzić to musi do postawienia co najmniej dwóch istotnych kwestii. Pierwsze z nich to pytanie o aktualność podmiotowego ujęcia zasady trójpodziału władz po usunięciu z jej obszaru instytucji głowy państwa. Kwestia druga to pytanie, jak należy z punktu widzenia pozycji ustrojowej ujmować instytucję głowy państwa, w sytuacji gdy jest usytuowana poza podziałem władz, biorąc pod uwagę całokształt regulacji Konstytucji RP z 1997 r.

Odpowiedzi na te pytania należałoby udzielić wówczas, gdyby przedłożone propozycje przekształcono w formalne projekty i gdyby rozpoczęły się prace parlamentarne nad tymi projektami. Obecnie nic nie wskazuje na to, aby sytuacja taka zaistniała w najbliższym czasie.

Ryszard Chruściak

THE PRINCIPLE OF THE DIVISION OF POWERS IN DRAFTS AND PROPOSALS TO AMEND THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND (1997-2013)

The principle of the division of powers expressed in Art. 10 of the Constitution of 1997, can be considered as the subject of the drafts and proposals to amend the current Constitution. At the same time there is a vast difference between these drafts and proposals. However, among the drafts formally submitted to the parliament, there is none which would propose direct changes to Art. 10.

A different situation applies to changes proposed to the constitution in force, which did not have the form of formal drafts. Some of them included amendments in matters regulated in Art. 10 of the Constitution, which generally concerned two issues - one relating to the legislature and the other one relating to the executive. As far as the legislature is concerned, the proposals provided for the resignation of bicameralism - the abolition of the Senate and return to the unicameral parliament.

When it comes to the executive power, the proposals concerned the institution of the president of the Republic of Poland. Particularly, they aimed to replace the dual executive

power by a monistic approach, where the executive power is exercised only by the Council of Ministers. Due to these proposals the president of the republic would not only cease to be a part of the executive power, but his political position would be outside the three traditional powers. A definitely different concept was expressed in the proposal of the United Poland published in May 2013, which expressed the political empowerment and the increase of competences of the head of state.