

Ryszard Mojak

Konstytucyjny system rządów w Rzeczypospolitej Polskiej

I. Zagadnienia wstępne

Podstawowym elementem regulacji konstytucyjnej ustroju politycznego państwa jest określenie zasad funkcjonowania i organizacji systemu organów władzy państwowej oraz wzajemnych relacji ustrojowych wyznaczających mechanizm rządzenia państwem. Powszechnie uznaje się, że jednym z wyznaczników ustroju politycznego jest system rządów określający sposób sprawowania władzy państwowej.

Generalnie w nauce prawa konstytucyjnego pod pojęciem systemu rządów rozumie się zespół zasad i instytucji ustrojowych określający stosunki między naczelnymi organami państwa: parlamentem, prezydentem i rządem. W szczególności jednym z podstawowych wyznaczników charakteru ustrojowego – znanych w państwach współczesnych – systemów rządów jest konstytucyjnie określona sfera stosunków pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. W dalszej kolejności kształt systemu rządów wyznacza struktura władzy wykonawczej i wzajemne relacje między głową państwa (prezydentem bądź monarchą) a rządem¹.

¹ Por. M. K r u k, *Parlament – prezydent – rząd. Wybór modelu rządów*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995, s. 25, a także R. M o j a k, *Pozycja ustrojowa i struktura władzy wykonawczej (problematyka stosunków między prezydentem a rządem)*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 26 i nast.

W pracach nad nową Konstytucją RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, a także w debatach konstytucyjnych prowadzonych na forum naukowym, odwoływano się niejednokrotnie do klasycznych, historycznie wykształconych i zweryfikowanych w praktyce konstrukcji ustrojowych, czyli określonych systemów ustrojowych, a także do polskiej tradycji ustrojowej.

W prezentowanym opracowaniu zostaną przedstawione rozwiązania ustrojowe charakteryzujące konstytucyjny system rządu na gruncie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r., zwłaszcza pod kątem ich wpływu na ogólny kształt ustroju Polski. Wprowadzeniem do analizy rozwiązań konstytucyjnych będzie próba wskazania na inspiracje współczesnych rozwiązań ustrojowych na świecie oraz polskiej tradycji ustrojowej dla prac konstytucyjnych w Zgromadzeniu Narodowym oraz na ich związek z rozwiązaniami ustrojowymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Polskie tradycje ustrojowe i współczesne koncepcje ustrojowe systemów rządów a ukształtowanie ustroju politycznego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Proces kształtowania się ustroju politycznego w nowej Konstytucji RP z 1997 r., w tym wybór określonych koncepcji sprawowania władzy (konstytucyjnego systemu rządów), z pewnością nie był zadaniem łatwym. Nowa konstytucja nie mogła być pisana w sposób oderwany od narodowych tradycji ustrojowych oraz współczesnych rozwiązań polityczno-ustrojowych. Z drugiej strony przed nową konstytucją stało ważne zadanie zaspokojenia aspiracji demokratycznych współczesnego społeczeństwa polskiego, czyli zadanie zbudowania państwa obywatelskiego, gwarantującego każdemu obywatelowi szerokie prawa polityczne i wolności osobiste oraz zabezpieczenie socjalne i prawa ekonomiczne.

Wyraźnie należy podkreślić już na wstępie znaczenie w pracach konstytucyjnych inspiracji i wpływu polskich tradycji ustrojowych oraz współczesnych uwarunkowań politycznych i społecznych na rozwiązania ustrojowe w Konstytucji RP. Pamiętano jednakże i wielokrotnie przypominano w czasie prac konstytucyjnych, że narzucanie w konstytucji wcześniej radzieckich, a obecnie zachodnich wzorów ustrojowych nie przyniesie zadowalających rezultatów. Z całym pożytkiem dla przyjętych rozwiązań

konstytucyjnych, nowa Konstytucja RP była pisana i uchwalona w czasie, kiedy minęło emocjonalne zauroczenie demokracją zachodnią i wygasły trendy ślepego odwzorowywania w Polsce rozwiązań ustrojowych Francji czy Stanów Zjednoczonych Ameryki.

W pracach konstytucyjnych, w procesie kształtowania rozwiązań ustrojowych, występowało naturalnie zjawisko odwoływania się do określonych wzorów ustrojowych. Często też czyniono odniesienia przyszłych rozwiązań ustrojowych do klasycznych, historycznie ukształtowanych i zweryfikowanych w praktyce systemów ustrojowych występujących w państwach współczesnych. Miało to jednak bardzo specyficzny charakter. Można przyjąć, że odwoływanie się do klasycznych form ustrojowych miało jedynie inspirować ogólne rozwiązania konstytucyjne, nie oznaczało zaś przenoszenia teoretycznych koncepcji ustrojowych i obcych wzorów na grunt polski.

Warto przy tym zaznaczyć, że klasyczne modele ustrojowe: system parlamentarno-gabinetowy i system prezydencki, a także budowane na ich bazie mieszane modele ustrojowe (np. system półprezydencki), są konstrukcjami teoretycznymi, idealnymi modelami ustrojowymi, będącymi wytworem doktryny prawa konstytucyjnego analizującej regulacje konstytucyjne i praktykę ustrojową w zakresie mechanizmu sprawowania władzy. A zatem przydatność klasycznych systemów ustrojowych jest ograniczona w rozwiązaniach ustrojowych określonego państwa. Każda konstytucja, także nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, może przyjmować koncepcje i regulacje ustrojowe, które odpowiadają specyfice danego państwa oraz uwzględniają tradycje ustrojowe i współczesne uwarunkowania sytuacji politycznej, a zwłaszcza aktualny układ sił politycznych².

W nauce prawa konstytucyjnego znane są szczegółowe charakterystyki systemów rządów parlamentarno-gabinetowych i prezydenckich. Nie ma więc potrzeby dokładnego opisywania owych klasycznych systemów ustrojowych, a jedynie wystarczy przypomnieć kryteria wyróżnienia tych systemów. Podstawowe kryteria wyróżniania systemu parlamentarnego (parlamentarno-gabinetowego) lub systemu prezydenckiego to:

² Por. W. Sokołowicz, *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 22 i nast.

1) sposób organizacji władzy wykonawczej – organizacja dualistycznej lub jednoosobowej egzekutywy;

2) zakres odpowiedzialności politycznej rządu – odpowiedzialność rządu (członków rządu) przed parlamentem lub tylko przed prezydentem;

3) wymóg kontrasygnaty aktów prezydenta – istnienie pełnego zakresu kontrasygnaty lub zupełnego jej braku;

4) sposób wyboru prezydenta – wybór prezydenta przez parlament lub przez naród w wyborach powszechnych.

Współcześnie „czysty” system parlamentarny występuje we Włoszech, natomiast system prezydencki w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, przy odpowiednim spełnieniu wszystkich czterech powyższych kryteriów w przyjętych rozwiązaniach ustrojowych. W każdym innym przypadku, gdy spełnione są tylko niektóre wskazane kryteria, mamy do czynienia z systemami mieszanymi, które mogą przybliżać się do modelu rządów prezydenckich (Rosja, Francja, Finlandia) lub stanowić odmianę tzw. zracjonalizowanego systemu parlamentarnego (Niemcy, Hiszpania).

Każdy ze znanych współcześnie systemów ustrojowych mógł mieć jedynie ograniczoną przydatność dla ich odwzorowania w polskich warunkach ustrojowych albo też poprzez swoje specyficzne cechy zupełnie nie nadawał się do wykorzystania w polskich rozwiązaniach konstytucyjnych. Niewątpliwie dało się zauważyć w Polsce dużą rezerwę i dystans do koncepcji systemu prezydenckiego w poglądach politycznoustrojowych głównych ugrupowań politycznych, takich jak Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Wolności, Polskie Stronnictwo Ludowe, Unia Pracy, a także „Solidarność”. Najbliższej koncepcji systemu prezydenckiego oscylowały rozwiązania ustrojowe w projekcie konstytucji Konfederacji Polski Niepodległej, ugrupowania politycznego o marginalnym jednakże znaczeniu na polskiej scenie politycznej.

Można wskazać kilka przyczyn tego stanu rzeczy. Zaważyła na tym z pewnością specyfika polityczna polskiej transformacji ustrojowej i wątle jeszcze konstrukcje polskiej demokracji. To one sprawiły, że koncepcja „silnego prezydenta” na wzór rządów prezydenckich stwarzała zagrożenie dla demokratycznego procesu sprawowania władzy, w szczególności niebezpieczne dla młodych europejskich demokracji na etapie budowy swych

podstaw³. Należy przy tym zauważyć, że nie były to jedynie polskie zastrzeżenia wobec rządów prezydenckich, bowiem amerykańscy politolodzy i konstytucjoniści wielokrotnie wskazywali na tego rodzaju wątpliwości, jakie niosły za sobą wszystkie próby recepcji klasycznego systemu prezydenckiego w państwach Ameryki Łacińskiej i Południowej⁴. Rezerwa wobec przyjmowania w Polsce amerykańskich wzorów systemu prezydenckiego była związana z obawami przed dominacją prezydenta w systemie ustrojowym. W młodej demokracji brakowało dostatecznie ukształtowanych warunków politycznych i zabezpieczeń ustrojowych w takim stopniu, aby ten system rządów nie mógł stymulować w praktyce tendencji ustrojowych do autokratycznych rządów jednostki. Niezmiernie trudny jest do osiągnięcia w praktyce ustrojowej taki stan rzeczy, aby koncentracja władzy wykonawczej w osobie prezydenta pozwalała jednocześnie zachować demokratyczne reguły sprawowania władzy. Wskazywały na to w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych polskie konflikty polityczne na tle walki o wpływy prezydenta w systemie ustrojowym państwa. Na ogół też zapomina się, że model silnej politycznie prezydentury amerykańskiej funkcjonuje w szczególnym kontekście politycznym i prawnym. Sprawowanie władzy w amerykańskim systemie prezydenckim jest oparte na działaniu elementów równoważących pozycję silnego prezydenta, posiadającego szeroki zakres kompetencji. Z jednej strony przeciwwagą dla takiej pozycji prezydenta jest Kongres, uważany za najsilniejszy parlament współczesnego świata, z drugiej zaś sądowa kontrola decyzji prezydenta. Autorytet amerykańskiej władzy sądowniczej i realizowanej przez nią *judicial review* również nie ma odpowiednika w innych państwach. Federalna struktura państwa stanowi kolejne ograniczenie omnipotencji prezydenta⁵. System prezydencki nie przesądza jednoznacznie o skuteczności władzy wykonawczej i stabilizacji politycznej systemu ustrojowego państwa, zwłaszcza gdy zabraknie pewnych instytucji i mechanizmów politycznych właściwych rozwiniętym demokracjom zachodnim. Licznych przykładów tego stanu rzeczy dostarcza praktyka

³ Zob. *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. A. Łopatka, Warszawa 1995, s. 119.

⁴ Por. J.L. Linz, *The Perils of Presidentialism*, [w:] *Parliamentary versus presidential Government*, red. A. Lijphart, New York 1992, s. 19.

⁵ Por. L. G a r l i c k i, *Klasyczne modele ustrojowe a koncepcje polskiej prezydentury*, [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie*. Materiały na konferencję (Warszawa – Senat RP, 22-23 lutego 1993 roku), Warszawa 1993, s. 68.

ustrojowa państw Ameryki Łacińskiej, a w ostatnich latach także niektórych państw „postkomunistycznych” w Europie Środkowowschodniej⁶. Nie należy także pomijać wątku personalnego w modelu rządów prezydenckich. Mianowicie silna, dominująca w systemie politycznym władza prezydenta oderwana od odpowiedzialności politycznej parlamentu może okazać się „bombą z opóźnionym zapłonem” i być realnym zagrożeniem dla demokratycznego ustroju, zwłaszcza gdy prezydentem zostanie wybrana osoba skłonna do uzurpacji władzy. Wskazywała na to wyraźnie praktyka ustrojowa w Polsce w okresie prezydentury Lecha Wałęsy, którego szerokie aspiracje polityczne prowadziły do niemalże ciągłej walki politycznej z parlamentem, Trybunałem Konstytucyjnym, a nawet z ugrupowaniami politycznymi tworzącymi jego zaplecze i bazę polityczną.

W pracach konstytucyjnych Zgromadzenia Narodowego inspiracją dla rozwiązań konstytucyjnych był z pewnością ustrój parlamentarny. W znacznej mierze przesądzała o tym polska tradycja ustrojowa, w której niewątpliwie dominował system parlamentarny, z wyjątkiem okresu funkcjonowania ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952-1989).

Konstytucja marcowa z 1921 roku – pierwsza konstytucja niepodległej Polski po długim okresie zaborów – przyjmowała system parlamentarny, z klasycznym systemem rządów parlamentarno-gabinetowych. Ten system rządów uległ zasadniczej modyfikacji w nowelizacji Konstytucji marcowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku, kiedy to dokonano tzw. racjonalizacji systemu parlamentarnego w kierunku wyraźnego wzmocnienia uprawnień władzy wykonawczej (Prezydenta RP i rządu).

W okresie transformacji ustrojowej po roku 1989 rozwiązania konstytucyjne wyraźnie nawiązywały do polskiej tradycji ustroju parlamentarnego, zwłaszcza w okresie obowiązywania Małej konstytucji z dnia 17 października 1992 roku.

Stworzony w okresie transformacji polski system ustrojowy opierał się na rozwiązaniach systemu parlamentarnego, jednakże w jego zrationalizowanej postaci. System sprawowania władzy (system rządów) miał cechy po części systemu mieszanego, zbliżony był do rozwiązań strojowych V Republiki Francuskiej. Jego cechą charakterystyczną było wzmocnienie roli ustrojowej Prezydenta RP wobec parlamentu i rządu.

⁶ Por. S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów*, Państwo i Prawo 1994, z. 7-8, s. 32.

Inspirującą rolę dla rozwiązań ustrojowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku spełniały przede wszystkim rozwiązania ustroju parlamentarnego mieszczące się w systemie „parlamentaryzmu zracjonalizowanego”. Doświadczenia wielu współczesnych państw europejskich, także doświadczenia polskie z okresu transformacji ustrojowej (głównie w latach 1991-1993), nie były zachęcające do wzorowania się czy recepcji wprost w Konstytucji klasycznego ustroju parlamentarno-gabinetowego. O przydatności i efektywności tego systemu rządów decyduje jasny i stabilny układ sił politycznych w parlamencie, który poprzez większość parlamentarną może efektywnie zapewnić stabilizację polityczną dla rządu. Warunki takie może jedynie spełniać w pełni ukształtowany system partyjny, a więc stabilna scena polityczna. Tymczasem scena polityczna w Polsce podlega od 1990 roku stałym procesom transformacyjnym, przybierając póki co zaledwie zarys głównych jej nurtów: prawicy, lewicy i centrum.

Przypomnijmy w tym miejscu, że istotą systemu parlamentarno-gabinetowego jest współdziałanie legislatywy i egzekutywy (zwłaszcza rządu) w procesie rządzenia, a przesłanką tej kooperacji jest polityczna tożsamość rządu i popierającej go większości parlamentarnej.

Nieprzydatność klasycznego systemu prezydenckiego oraz klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego do szerszej ich recepcji w rozwiązaniach konstytucyjnych w oczywisty sposób oznaczało, że koniecznym stało się odwołanie do modeli ustrojowych pośrednich, występujących we współczesnych rozwiązaniach ustrojowych europejskich państw demokratycznych.

W pracach konstytucyjnych czerpano inspiracje, czego wyrazem są rozwiązania ustrojowe w nowej Konstytucji RP z 1997 roku, z dwóch współczesnych nurtów ustrojowych:

- 1) systemu semiprezydenckiego (półprezydenckiego) oraz
- 2) systemu kanclerskiego jako ustrojowej postaci współczesnego parlamentaryzmu zracjonalizowanego⁷.

Jednak żaden z tych systemów ustrojowych nie został w pełnym zakresie przeniesiony na grunt polskich rozwiązań ustrojowych. Także i w tym

⁷ Autor niniejszego opracowania we wcześniejszych publikacjach stawiał hipotezę, że korzystne dla Polski byłyby rozwiązania ustrojowe zbliżone do niemieckiego systemu kanclerskiego. Zob. R. M o j a k, *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie*

przypadku złożyło się na to wiele przyczyn natury politycznej, prawnej, oczekiwań społecznych czy też uwarunkowań historycznych⁸.

W pracach konstytucyjnych prezentowane były – w oparciu o siedem projektów Konstytucji RP zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej w latach 1993-1994 – trzy opcje ustrojowe:

1) system prezydencko-parlamentarny (projekt prezydencki i Senatu I kadencji),

2) system parlamentarny z wyraźnie wzmocnioną pozycją rządu (projekt Unii Demokratycznej, obecnie Unii Wolności) lub wzmocnioną pozycją premiera (projekt „Solidarności”) oraz

3) system parlamentarno-gabinetowy (projekt SLD i projekt PSL-UD)⁹.

Wspólną płaszczyzną wszystkich tych projektów i tendencji ustrojowych było to, że nie realizowały one proponowanych koncepcji rządów w czystej postaci, natomiast w przeważającej większości nawiązywały do ukształtowanej pod rządami Małej konstytucji z 1992 roku struktury władzy państwowej oraz roli ustrojowej prezydenta. Można zatem wnosić, że założenia „wstępne” konstytucyjnego systemu rządów, jak też późniejsze rozwiązania ustrojowe w nowej Konstytucji z 1997 roku, w znacznej mierze kształtowała praktyka polskiej transformacji ustrojowej po roku 1992.

W debacie ustrojowej w Zgromadzeniu Narodowym w roku 1994 wskazywano, że projekty nowej konstytucji nie rewidowały ustroju określonego w 1992 roku, lecz w znacznym stopniu zmierzały do korekty funkcjonujących już rozwiązań ustrojowych w ramach Małej konstytucji. W istotnej więc mierze rozwiązania konstytucyjne akceptowały „zastany” system ustrojowy jako rezultat stopniowych zmian, jak również jako dziedzictwo konstytucjonalizmu polskiego¹⁰.

ustrojowym państwa w okresie transformacji ustrojowej w latach 1989-1991, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego...*, s. 92; t e n ż e, *Instytucja Prezydenta RP w okresie transformacji ustrojowej*, wyd. II, Lublin 1995, s. 335.

⁸ Por. R. M o j a k, *Instytucja Prezydenta RP w systemie ustrojowym...*, s. 90-91.

⁹ Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 22-23 września 1994 roku*, Warszawa 1994, łamy 13-16 oraz łamy 26-23.

¹⁰ Por. *ibidem*, łam 41.

III. Podstawowe regulacje ustrojowe konstrukcji konstytucyjnego systemu rządów

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku przyjęła ogólną konstrukcję stosunków między parlamentem – rządem – prezydentem w oparciu o podstawowe rozwiązania systemu parlamentarnego, łącząc jednak elementy klasycznego systemu parlamentarnego z elementami ustrojowymi prezydenccjalizmu. W nowej konstytucji, w stosunku do dotychczasowych rozwiązań ustrojowych Małej konstytucji z 1992 roku, została wzmocniona pozycja ustrojowa Sejmu, zwłaszcza w zakresie funkcji ustawodawczej i kontrolnej w stosunku do rządu, przy jednoczesnym zredukowaniu uprawnień Prezydenta RP wobec Sejmu i rządu.

W nowej konstytucji zarysowana została również wyraźnie tendencja „racjonalizacji” systemu parlamentarnego w trzech płaszczyznach:

- 1) trybu powoływania rządu (art. 154-155),
- 2) odpowiedzialności politycznej rządu w trybie konstruktywnego wotum nieufności (art. 158),
- 3) wzmocnienia pozycji ustrojowej premiera w strukturze rządu (art. 148-149 oraz art. 160-161)¹¹.

Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej uległa wyraźnemu osłabieniu, zwłaszcza wobec Sejmu. Prezydent może wetować ustawy, jednakże jest to obecnie uprawnienie alternatywne w stosunku do prawa ich zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego. Obniżono próg pozwalający parlamentowi na odrzucenie weta prezydenta z 2/3 na 3/5 głosów, przy *quorum* stanowiącym co najmniej połowę ustawowej liczby posłów. Prezydent został również pozbawiony możliwości wetowania ustawy budżetowej. Niemniej zostały utrzymane znane w dotychczasowych rozwiązaniach ustrojowych elementy systemu prezydenckiego (prezydenccjalizmu), takie jak powszechne wybory prezydenta, szeroki zakres prerogatyw (uprawnień) w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Wskazane wyżej rozwiązania konstytucyjne instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

¹¹ Por. R. M o j a k, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998, s. 56.

wychodzą poza formułę klasycznej prezydentury w ustroju parlamentarnym¹².

2. Podstawą ustrojową konstytucyjnej konstrukcji systemu rządów jest zasada podziału władz. Określa ona niewątpliwie w płaszczyźnie strukturalnej i kompetencyjnej stosunki pomiędzy władzą ustawodawczą (legislatywą) a władzą wykonawczą (egzekutywą). Zasada podziału władz jest również punktem wyjścia do określenia struktury władzy wykonawczej, wzajemnych relacji pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Radą Ministrów (rządem).

Konstytucja z 1997 roku oparła system organizacji władz państwowych na zasadzie podziału władzy, stanowiąc w art. 10 ust. 1, że „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Znaczenie tej zasady jako fundamentu demokratycznego ustroju państwa jest powszechnie uznawane we współczesnym konstytucjonalizmie. Sposób ujęcia tej zasady w nowej Konstytucji RP ma nadto szczególne znaczenie dla konstrukcji ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a w tym również konstrukcji systemu rządów. Zasada podziału władz wskazuje, że fundament ustroju opiera się na trzech filarach: legislatywie, egzekutywie i sądownictwie. Istotą organizacji władzy, państwowej jest nie tylko jej rozdzielenie na wspomniane trzy segmenty, lecz także kierunkowe wskazanie dla szczegółowych rozwiązań ustrojowych, zapewniających ich równoważenie się. Takie rozumienie podziału władzy, bliższe historycznej genezie tej zasady, przesądza – jak można wnosić – stosunki, zwłaszcza między legislatywą a egzekutywą, w kierunku modelu ustroju parlamentarnego. Wszakże istotą parlamentarnego systemu sprawowania władzy jest współdziałanie władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie zaś ich separacja, która jest podstawą organizacji władzy w systemie prezydenckim.

Element „równoważenia władz” w konstytucyjnej koncepcji podziału władzy wskazuje, że w ramach strukturalnej odrębności władz występuje także ich odrębność kompetencyjna, a jednym z zakresów kompetencji poszczególnych władz jest zespół kompetencji służących równoważeniu

¹² Zob. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1997, nr 11-12, s. 69-70.

jednej władzy przez drugą, np. wykonawczej przez ustawodawczą, z zapewnieniem jednak ich odrębności strukturalnej.

Powyższe rozwiązania odnoszą się w sposób bezpośredni do koncepcji systemu rządów, o czym już była mowa, opartego na regułach parlamentarnego systemu rządów. Jednym z jego podstawowych założeń jest odpowiedzialność i kontrola polityczna rządu przez parlament. Rząd, choć odpowiada politycznie i jest kontrolowany przez parlament, pozostaje organem odrębnym, realizującym swe kompetencje samodzielnie. Kontrola parlamentu nie może przekształcić się we współuczestniczenie w kierowaniu i administrowaniu państwem¹³. Zasada podziału władz wyklucza zatem bezpośredni udział parlamentu w bieżącym zarządzaniu państwem.

Zasada podziału władz określa także model ustrojowy egzekutywy, bowiem ust. 2 art. 10 stanowi, że „władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów”. W ten sposób konstytucja wskazuje na dualistyczny charakter władzy wykonawczej oraz na charakter wykonawczy tych organów, których wspólną działalnością jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa¹⁴. Naturalnie, rola Prezydenta RP i Rady Ministrów w zakresie sprawowania władzy wykonawczej jest zróżnicowana, co wyraża się w odmiennym sposobie określenia zadań ustrojowych prezydenta i rządu. W szczegółowych rozwiązaniach konstytucyjnych stosunki między Prezydentem RP a Radą Ministrów, ich sfery działania zostały ukształtowane w ten sposób, że rząd prowadzi bieżącą politykę państwa i jest właściwy w zakresie realizacji zadań władzy wykonawczej, za które ponosi bezpośrednią odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, natomiast podstawową rolą ustrojową Prezydenta jest stabilizacja ustroju, arbitraż polityczny, do sprawowania którego uzyskuje on mandat bezpośrednio od Narodu w drodze wyborów powszechnych. W istocie konstytucja przesądziła, że podstawową rolą Prezydenta RP nie jest sprawowanie władzy wykonawczej, lecz odmienne w swej istocie ustrojowej pełnienie funkcji arbitrażu w systemie politycznym państwa, w tym

¹³ Por. L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997, s. 215.

¹⁴ Zob. P. Sarnacki, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1995, nr 7, s. 9.

również wypełnienie roli organu samodzielnie równoważącego rozdzielone władze – ustawodawczą i wykonawczą.

Konstytucja z 1997 roku niewątpliwie pomniejszyła dotychczasową rolę Prezydenta RP w zakresie kształtowania polityki państwa, przenosząc na rząd (Radę Ministrów) dotychczasowe jego uprawnienia do sprawowania „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie polityki zagranicznej i wewnętrznej oraz w zakresie obronności państwa. Nie można jednak twierdzić, że szczegółowe przepisy nowej Konstytucji RP podważają rolę Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej oraz koncepcję dualistycznej egzekutywy, która wprost wynika z art. 10 ust. 2 albo też, że ogólna zasada wyrażona w tym artykule traci praktyczne znaczenie¹⁵.

W nowej Konstytucji RP Prezydent posiada jednak pewne szczegółowe uprawnienia w dziedzinie stosunków zagranicznych (art. 133) oraz wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 134, art. 136, art. 229-230), które realizuje wspólnie z rządem za pośrednictwem kontrasygnaty. Z całą pewnością mają one charakter uprawnień wykonawczych, a dotyczą realizacji w tych obszarach polityki państwa.

3. W świetle postanowień konstytucji z 1997 roku nasuwa się niewątpliwie jeden wniosek o zasadniczym charakterze, że nie został jednoznacznie przesądzony charakter ustroju politycznego i konstrukcja systemu rządów, czy to w kierunku systemu parlamentarno-gabinetowego, czy parlamentarno-prezydenckiego. Wyjaśnieniem owego dylematu może być okoliczność uwarunkowań politycznych, w jakich powstała nowa konstytucja, potrzeba zbudowania kompromisu konstytucyjnego na drodze pogodzenia zwolenników różnych wizji ustroju politycznego Polski.

Punktem wyjścia do szczegółowej analizy konstrukcji systemu rządów w rozwiązaniach Konstytucji RP z 1997 roku może być teza, że system ten mieści się w koncepcji parlamentaryzmu zrationalizowanego, co podkreślają elementy ustrojowe systemu kanclerskiego recypowane do polskiego systemu rządów parlamentarnych. Drugim charakterystycznym rysem rozwiązań ustrojowych jest wyodrębnienie szczególnego stanowiska ustrojowego Prezesa Rady Ministrów.

¹⁵ W najnowszej literaturze polskiej wyrażony jest taki pogląd, aczkolwiek nie ma on powszechnego charakteru. Por. T. B o r k o w s k i, *System rządów w nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1997, nr 11-12, s. 75.

W świetle tych faktów można skłaniać się ku pogładowi, że w konstytucji z 1997 roku jest konstruowany polski zmodyfikowany model systemu parlamentarnego, posiadający cechy systemu rządów premierowskich (odpowiednik określenia w języku polskim pojęcia *Kanzlerdemokratie*), zbliżone do ustroju rządów kanclerskich¹⁶.

4. Charakterystyka szczegółowa wzajemnych stosunków między parlamentem, Prezydentem RP a rządem w świetle rozwiązań konstytucji z 1997 roku z konieczności musi ograniczyć się do omówienia kilku podstawowych kwestii rzutujących na ogólny kształt ustroju państwa. Punktem odniesienia są oczywiście podstawowe elementy konstrukcji parlamentarnego systemu rządów.

Kluczowym zagadnieniem dla konstrukcji systemu rządów (sfery relacji parlament – prezydent – rząd) jest tryb powoływania rządu. Tryb jest oparty zasadniczo na mechanizmach ustrojowych systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, z jednym wyjątkiem powoływania rządu bezpośrednio przez Sejm. Nowa konstytucja reguluje sposób powoływania rządu w oparciu o trzy warianty procedury jego tworzenia (art. 154-155).

Podstawowym wariantem tworzenia rządu jest tryb określony w art. 154 ust. 1-2. Polega na tym, że Prezydent najpierw desygnuje Prezesa Rady Ministrów, a następnie na wniosek desygnowanego premiera powołuje członków rządu. Rząd powołany przez Prezydenta występuje następnie z wnioskiem do Sejmu o udzielenie mu wotum zaufania. Jest to klasyczna parlamentarna procedura ubiegania się o zaufanie polityczne parlamentu dla rządu powołanego przez głowę państwa. Sejm uchwała wotum zaufania dla rządu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Istotą ustrojową tych rozwiązań konstytucyjnych jest przyjęcie procedury tworzenia rządu większościowego, czyli mającego oparcie polityczne w większości parlamentarnej. Ta konstrukcja rządu w założeniu zmierza do wzmocnienia jego roli politycznej i stworzenia mechanizmu politycznego wyłaniającego i stabilizującego rząd w czasie funkcjonowania przez rządową większość parlamentarną, czyli wyłanianą w parlamencie koalicję rządową.

Jeśli nie nastąpi powołanie rządu przez prezydenta lub rząd przez niego powołany nie uzyska zaufania politycznego parlamentu, wówczas Sejm

¹⁶ Por. R. M o j a k, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej...*, s. 54-55.

wybiera Prezesa Rady Ministrów, a następnie na jego wniosek cały rząd. Stosowną uchwałę Sejm podejmuje również bezwzględną większością głosów. Rola prezydenta w tej procedurze sprowadza się do powołania rządu wybranego przez Sejm oraz odebrania przysięgi od wszystkich członków rządu, łącznie z premierem.

Ten wariant powoływania rządu również opiera się na konstrukcji rządu większościowego, z tym że ta procedura tworzenia rządu odbiega od założeń systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Bliższa jest ona modelowi rządów parlamentarno-komitetowych (system Rządów Zgromadzenia). W nowej konstytucji procedura ta została przyjęta z rozwiązań Małej konstytucji i jest wyrazem determinacji nowych rozwiązań ustrojowych dotychczasową praktyką ustrojową.

Ostatni – trzeci – wariant tworzenia rządu przewidziany jest na wyjątkową sytuację polityczną w Sejmie, kiedy izba ta utraciła zdolność stworzenia większościowej koalicji rządowej. W tym trybie rząd powołuje Prezydent RP, w podobnej procedurze, jak czynił to w pierwszym wariantcie. Istotna różnica polega na tym, że Sejm udziela rządowi wotum zaufania tzw. zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeśli Sejm nie udzieli rządowi w tym trybie wotum zaufania, Prezydent obligatoryjnie skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory. Wydaje się, że konieczność odwołania się do wyborów jest jedynym i ostatecznym rozwiązaniem długotrwałego konfliktu politycznego w parlamencie. Sytuacja ta oznacza, że Sejm wyczerpał zdolność polityczną do wykonywania swoich zadań w ramach mechanizmów ustrojowych systemu parlamentarnego¹⁷.

Kolejnym elementem w konstytucyjnej konstrukcji systemu rządów są procedury powoływania rządu lub poszczególnych ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej, a także zasady dokonywania zmian w jego składzie, czyli – jak przyjęto to określić – sposób rekonstrukcji gabinetu w czasie jego funkcjonowania.

Na wstępie warto przypomnieć, że problematyka odpowiedzialności politycznej rządu należy do podstawowych standardów współczesnej demokracji, jest częścią demokratycznych mechanizmów sprawowania wła-

¹⁷ Zob. E. G d u l e w i c z, R. M o j a k, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów* [w:] *Ustrój i struktura aparatu...*, s. 150.

dzy państwowej. Nowa konstytucja przyjęła klasyczne zasady odpowiedzialności politycznej rządu – odpowiedzialność solidarną całego gabinetu oraz odpowiedzialność indywidualną ministrów przed Sejmem. Zatem odpowiedzialność polityczna rządu ma wyłącznie charakter odpowiedzialności parlamentarnej, co oznacza wyłączenie jego odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem RP. W tej części regulacji konstytucja kształtuje klasyczne mechanizmy systemu rządów parlamentarnych, z wszelkimi konsekwencjami dla statusu ustrojowego Rady Ministrów i Prezydenta RP.

Zgodnie z art. 157 Konstytucji, członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów oraz odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji ustawowych lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Szczególne znaczenie ustrojowe w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych należy przypisać trybowi pociągania rządu do odpowiedzialności solidarnej według mechanizmu konstruktywnego wotum nieufności (art. 158). Polega ona na tym, że Sejm uchwała wotum nieufności wobec rządu, a Prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów oraz na wniosek nowo wybranego premiera powołuje pozostałych członków rządu i odbiera od nich przysięgę.

Należy zwrócić uwagę na dwie istotne konsekwencje ustrojowe przyjętych rozwiązań konstytucyjnych. Po pierwsze, mechanizm pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej wyraźnie wzmacnia jego pozycję ustrojową i stabilizację polityczną. Sejm podejmuje uchwałę o wotum nieufności dla rządu większością ustawowej liczby posłów, czyli większością co najmniej 231 głosów. W przypadku pluralistycznej struktury politycznej parlamentu jest to dość wysoki próg głosów, zaś w sytuacji dużego rozbitcia politycznego niemalże nie do osiągnięcia w praktyce ustrojowej. Nadto mechanizm konstruktywnego wotum nieufności eliminuje z praktyki ustrojowej koalicje negatywne, większość parlamentarną zdolną jedynie do obalenia rządu. Zmiana rządu jest możliwa w tym trybie jedynie w przypadku nowej koalicji rządowej, zdolnej powołać nowy rząd.

Po drugie, mechanizm zmiany rządu w trybie konstruktywnego wotum nieufności zmienia zasadniczo konstrukcję ustrojową rządu w kierunku systemu rządów kanclerskich. Zmiana ta polega na tym, że Sejm, dokonując wyboru Prezesa Rady Ministrów, jednocześnie udziela mu inwestytury

politycznej (poparcia politycznego) do tworzenia nowego rządu¹⁸. Premier powołuje nowy rząd bez udziału Sejmu, jedynie w trybie uzgodnień politycznych z Prezydentem Rzeczypospolitej. Rząd powołany w trybie konstruktywnego wotum nieufności jest oparty zasadniczo na zaufaniu politycznym premiera.

Rozwinięciem tej swoistej filozofii ustrojowej statusu ustrojowego rządu i relacji między premierem a ministrami są konstytucyjne rozwiązania ustrojowe w zakresie dokonywania zmian w składzie rządu, w czasie jego funkcjonowania. Rekonstrukcja gabinetu dokonywana jest również bez udziału Sejmu. Zmian w składzie rządu dokonuje Prezydent RP na wyłączny wniosek Prezes Rady Ministrów (art. 161). Rozwiązanie to wyznacza jednocześnie relacje między Prezydentem a Radą Ministrów, w ramach których promotorem i decydentem zmian w rządzie jest Prezes Rady Ministrów, zaś rola Prezydenta RP wydaje się tu być formalna. W praktyce ustrojowej może to oznaczać poddanie odpowiedzialności politycznej ministrów premierowi, podobnie jak ma to miejsce w systemie rządów kanclerskich. W tej sytuacji ministrowie ponosiliby odpowiedzialność polityczną podwójną, raz przed Sejmem, dwa przed premierem. Należy przy tym zauważyć, że pociągnięcie ministra do odpowiedzialności parlamentarnej jest problematyczne, w każdym razie w znacznym stopniu utrudnione. Zgodnie z art. 159 Konstytucji, wniosek o wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów, zaś Sejm wyraża wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów, czyli nie mniej niż większością 231 głosów.

Konstytucyjne regulacje w zakresie odpowiedzialności rządu i poszczególnych ministrów mają wyraźnie charakter rozwiązań stosowanych w systemie kanclerskim. Naturalnie ma to swoje konsekwencje dla systemowych rozwiązań koncepcji ustrojowej systemu rządów. Niewątpliwie występuje tu niespójność systemowa modelu ustrojowego rządu. Wyraźnie ma miejsce wymieszanie rozwiązań typowych dla systemu rządów parlamentarno-gabinetowych oraz systemu rządów kanclerskich.

¹⁸ Koncepcja konstruktywnego wotum nieufności jest wyraźnie wzorowana na art. 67 Konstytucji RFN z 1949 roku. Zauważyć jednak należy, że koncepcja konstruktywnego wotum nieufności w konstytucji niemieckiej jest spójna systemowo (w ramach systemu rządów kanclerskich) z trybem powoływania kanclerza.

IV. Rola ustrojowa Prezesa Rady Ministrów w systemie rządów

Charakterystyczną tendencją ustrojową nowych regulacji konstytucyjnych jest zasadnicza zmiana – w stosunku do dotychczasowych rozwiązań Małej konstytucji – roli ustrojowej Prezesa Rady Ministrów. Generalnie zmiany te wyraźnie wzmacniają pozycję ustrojową premiera oraz kształtują relacje premier – rząd oraz premier – Prezydent RP w kierunku zbliżonym do modelu rządów kanclerskich.

Wiele tych konstytucyjnych rozwiązań szczegółowych zostało już omówionych, również pod względem ich związku z generalną tendencją rozwiązań ustrojowych. Obecnie na uwagę zasługuje w szczególności analiza ogólnej pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów w strukturze Rady Ministrów. W świetle art. 145 Konstytucji RP, Prezes Rady Ministrów zajmuje pozycję szefa rządu, który kieruje pracami Rady Ministrów, koordynuje i kontroluje pracę członków rządu, określa sposoby wykonania polityki Rady Ministrów. Jest również zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej (art. 153). Prezes Rady Ministrów, zgodnie z art. 149, może wyznaczać zadania ministrom-członkom Rady Ministrów, którzy nie kierują działem administracji rządowej (tzw. ministrom bez teki).

Konstytucja zatem wyraźnie kreuje czwarty podmiot ustrojowy w systemie rządów – samodzielną i mocną pozycję ustrojową Prezesa Rady Ministrów w systemie sprawowania władzy państwowej. Status konstytucyjno-ustrojowy Prezesa Rady Ministrów można również traktować jako kolejny kluczowy element konstrukcji systemu rządów. Różni się on zasadniczo od pozycji premiera w systemie parlamentarno-gabinetowym, w ramach którego jest on jedynie przewodniczącym gabinetu i koordynatorem prac, zaś jego status ustrojowy wyznacza reguła *primus inter pares*.

V. Zakończenie

W nowej Konstytucji RP system rządów określony został niewątpliwie w ramach ogólnego modelu ustroju parlamentarnego. Rozwiązania ustrojowe zostały ukierunkowane z pewnością na ukształtowanie – było to jedno z podstawowych założeń ustrojowo-konstytucyjnych – zrationalizowanego parlamentaryzmu. U podstaw rozwiązań konstytucyjnych, kształtujących stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą, zostało przyjęte

przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego założenie stabilizacji politycznoustrojowej rządu poprzez stabilny politycznie i posiadający trwałą większość rządową parlament. W tym zakresie przyjęty został generalny mechanizm ustrojowy stabilizacji rządu w ramach systemu parlamentarnego.

W konstytucji nie został jednak zrealizowany jeden spójny w rozwiązaniach systemowych model ustrojowy systemu rządów. Można zatem przyjąć, że jest to podstawowy niedostatek regulacji ustrojowych w nowej Konstytucji RP, choć niewątpliwie przyjęto szereg szczegółowych rozwiązań i instytucji ustrojowych zasługujących na akceptację.

Określenie tożsamości ustrojowej systemu rządów jest trudne z tej również racji, że w rozwiązaniach konstytucyjnych zostały pomieszczone elementy ustroju półprezydenckiego, takie jak powszechny wybór prezydenta, dysponowanie przez niego szerokim zakresem prerogatyw z elementami systemu kanclerskiego – konstruktywnym wotum nieufności, samodzielna i mocna ustrojowo rolą szefa rządu (premiera).

Właśnie charakterystycznym elementem systemu rządów, wyraźnym ukłonem ustrojodawcy w kierunku systemu kanclerskiego, jest pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów. Premier posiada w Konstytucji RP szeroki zakres uprawnień, w których została zawarta jego realna władza ustrojowa w stosunku do całej Rady Ministrów, jak również do poszczególnych jej członków. Z pewnością są to znaczące przesłanki konstytucyjne do wykreowania w praktyce ustrojowej sprawnego w rządzeniu i skutecznego w prowadzeniu polityki państwa rządu. Nie oznacza to jednak, że są to przesłanki wystarczające, aby w praktyce ustrojowej mogła być zrealizowana taka wizja rządu.

Rzeczywista rola ustrojowa premiera jako szefa sprawnego rządu bywa kształtowana w praktyce. W znacznym stopniu jest ona uwarunkowana czynnikami behawioralnymi. Pozycja premiera zależy od jego pozycji we własnej partii czy w parlamentarnej koalicji rządowej. Związana jest także z cechami osobowymi oraz z ogólnym prestiżem w społeczeństwie. Wydaje się, że jeśli w praktyce nie będą spełnione przynajmniej niektóre z tych przesłanek i nie nastąpi połączenie stanowiska premiera z osobą lidera partii rządzącej lub współrządzącej albo z osobą o znaczącym dorobku politycznym i pozycji społecznej, to zaprzepaszczone zostaną potencjalne

warunki konstytucyjne dla stworzenia „silnego” rządu w systemie ustrojowym państwa¹⁹.

W konstytucyjnym systemie rządów niezbyt klarowna jest także rola ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent jako podstawowy podmiot ustrojowy równoważący podzielone władze nie został jednak wyposażony w wystarczające instrumenty arbitrażu wobec parlamentu.

W założeniu twórców nowej konstytucji konieczne elementy równowagi władzy ustawodawczej i wykonawczej zostały przeniesione z Prezydenta RP na rząd. Tę rolę mają spełniać zwłaszcza konstytucyjne instytucje stabilizujące pozycję ustrojową rządu, ukształtowane w przeważającej większości na wzór instytucji ustrojowych systemu kanclerskiego²⁰.

Naturalnie, jak to zwykle bywa, instytucjonalne rozwiązania struktury systemów rządów ostatecznie zweryfikuje praktyka ustrojowa.

¹⁹ Praktyka konstytucyjna ostatnich dwóch lat nie pozostawia wątpliwości, że lekceważenie przez liderów politycznych uwarunkowań behawioralnych w funkcjonowaniu systemu rządów prowadzi do poważnego zdeformowania konstytucyjnej koncepcji systemu rządów. Cennie pozycję premiera w realiach praktyki politycznej opisują – aczkolwiek w konwencji „humoru politycznego” – K. Pawełek i P. Wakuła, [w:] *Szopka Noworoczna, czyli Sejmodraka*, wyd. Kurier Lubelski, grudzień 1998 – styczeń 1999, Lublin, s. 17.

²⁰ Por. R. Mójak, *Pozycja ustrojowa i struktura władzy...*, s. 116.