

ALICJA GRZEŚKOWIAK
Toruń

USTRÓJ POLITYCZNY III RZECZYPOSPOLITEJ WEDŁUG PROJEKTU KONSTYTUCJI SENACKIEJ KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ*

1. Polska stoi przed problemem wyboru najlepszego modelu państwa. Wszyscy niemal są zgodni, że Rzeczpospolita powinna być państwem demokratycznym. Szuka się wzorów dla takiej konstrukcji państwa, najczęściej sięgając do modeli zachodnich demokracji. Przy odwoływaniu się do obcych rozwiązań zapomina się czasami, że demokracje zachodnie mają własną historię, tradycję i kulturę, mają też własny rejestr sukcesów ale także i klęsk. Niektórzy nie zwracając uwagi na doświadczenia demokracji zachodnich dowodzą, że wybrany przez nich model ustrojowy będzie dobry dla Polski, bo sprawdził się w państwach zachodnich. Proponują nawet wprowadzenie pewnych nowinek konstytucyjnych, znanych tylko i to od niedawna w pojedynczych państwach, jak np. tzw. konstruktywne votum nieufności przejęte z konstytucji RFN i włączone do projektu konstytucji opracowanego przez Sejmową Komisję Konstytucyjną poprzedniej kadencji, a także wprowadzonego do tzw. małej konstytucji.

Polska ma jednak własną tradycję konstytucyjną i doświadczenie własnej państwowości. Poszukiwania najlepszego modelu ustrojowego nie mogą zatem abstrahować od tego, co w niepodległej Polsce stanowiło podstawowe tendencje ustrojowe. Propozycje konstytucyjne powinny więc zmierzać do ich uwzględnienia.

2. Komisja Konstytucyjna Senatu RP I kadencji tworząc projekt konstytucyjnych podstaw ustroju Rzeczypospolitej, uznała przede wszystkim, że każdy z wybranych przez nią modeli powinien opierać się na trwałym fundamencie, na

* Por. *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa kwiecień 1991.

którym winna być postawiona cała ustrojowa konstrukcja państwa. Państwo ma bowiem swoją architekturę, która musi objąć podstawowe elementy budowane w myśl wskazań płynących z tych fundamentów.

Komisja Konstytucyjna uznała, że najważniejszym fundamentem dla Rzeczypospolitej są wartości chrześcijańskie. Chrześcijański system wartości ożywia od ponad 1000 lat dzieje Rzeczypospolitej Polskiej i od pokoleń kształtuje wzorce życia indywidualnego, rodzinnego i społecznego. Zostały one zintegrowane w uniwersalnych wartościach ogólnoludzkich dając podstawę standardom praw człowieka. To one gwarantują, że Rzeczpospolita oparta będzie na ładzie moralnym nie tylko w wymiarze indywidualnym i rodzinnym, ale także zbiorowym, w tym w życiu publicznym.

Opierając się na wartościach chrześcijańskich Komisja przyjęła dwa wskazania podstawowe i niezbędne dla całej konstytucyjnej konstrukcji państwa. Stały się one wyznacznikami modelu ustrojowego państwa i dały rozwiązanie kwestii dla niego najbardziej istotnych. Obejmują one dwie kwestie podstawowe, które należałoby w pierw rozstrzygnąć. Są to: pozycja człowieka we wspólnocie państwowej oraz określenie sensu państwa.

Projekt konstytucji zbudowany został na chrześcijańskiej wizji człowieka i państwa. W państwie człowiek widziany jest jako osoba ludzka o przyrodzonej godności i wynikających stąd nienaruszalnych prawach, państwo natomiast traktowane jest jako wspólne dobro wszystkich obywateli. We wzajemnych relacjach państwo – człowiek, człowiek jest wartością pierwotną, państwo zaś – wtórną, tworzoną dla człowieka przez człowieka i służącą jego dobru.

Komisja łącząc te dwie wartości uznała, że jedyną racją organizacji państwa winno być dobro wspólne, którego podmiotem, zasadą i celem jest człowiek. Prawdziwe dobro wspólne budowane jest na szacunku i respekcie praw człowieka. Projekt starał się więc opisać pozycję człowieka we wspólnocie przez uznanie i gwarantowanie przyrodzonych mu praw, wyprowadzanych wprost z jego natury. Prawa te nie są więc ani darem ani przywilejem udzielanym człowiekowi ze strony państwa.

Wskazania wynikające z sensu państwa rozumianego jako wspólnota wszystkich obywateli i tworzonego dla ich dobra doprowadziły do konieczności określenia takich cech Rzeczypospolitej, które to dobro pozwalają realizować w sposób najlepszy, a które we wzajemnym zespoleniu tworzą model ustrojowy państwa demokratycznego. Nie stworzono bowiem lepszego ustroju państwowego niż demokratyczny, choć wszystko zależy od treści jakie demokracja za sobą niesie. Taki też ustrój Komisja Konstytucyjna Senatu RP chciała zabezpieczyć urządzeniami politycznymi, które zawarte są w projekcie konstytucji. Mają one w nim rangę zasad naczelnych, wskazanych w rozdziale I i tworzą konstrukcję ustroju politycznego, szczegółowo opisanego w dalszych częściach projektu.

Demokracja to w projekcie konstytucji forma ustroju i jego zasada naczelna. Tylko ona legitymizuje władzę, która pochodzi od narodu – wspólnoty obywateli i działa z woli większości.

Przed Komisją stanął jednak ostro problem nie tylko formy ale i treści demokracji. Współczesne doświadczenia wskazują, że wszystkie niemal państwa mienia się być demokracjami, choć w niektórych z nich tyle jest gwałtu, przemocy i niesprawiedliwości, choć człowiek w wielu z nich nie korzysta z pełni praw naturalnych. Co zatem winno być probierzem demokracji? Dla Komisji było jasne, że demokracja ma swój sens formalny – ten jakby zewnętrzny, instytucjonalny, ale musi także mieć i kontekst materialny, treściowy, substancjalny.

Prawdziwa demokracja musi mieć zatem demokratyczną formę wypełnioną demokratycznymi treściami. W określeniu tej treści Komisja uwzględniła wskazanie płynące z fundamentu konstytucyjnej budowy Rzeczypospolitej. Treścią tą musi być zatem dobro człowieka i wspólnoty. Jest to w ujęciu Komisji immanentna właściwość demokracji. Jej miarą jest zawsze w ostatecznym rozrachunku człowiek, skoro jest on zasadą wspólnoty. Demokracja opierać się musi na szacunku dla godności człowieka i jego praw. Gdy system państwowy narusza przyrodzone prawa człowieka – państwo w istocie swej nie jest prawdziwą i pełną demokracją. Ta zawsze powinna być budowana z myślą o człowieku. Państwo bowiem może być demokracją tylko z formalnego punktu widzenia, co osiąga się przez instytucje gwarantujące udział większości w rządzeniu np. przez wolne i powszechne wybory, ale nie może nim być w swej istocie gdy człowiek i jego dobro nie są miarą i treścią tego rządu. Przykładów tego rozżewu dostarcza nam świat zachodni, który dochowując i doskonaląc formy demokracji zapomina często o humanistycznej treści demokracji, bądź wręcz świadomie w nią godzi.

Komisja Konstytucyjna Senatu widziała zatem potrzebę budowania demokracji jednorodnej tak w treści jak i w formie, obejmującej nie tylko instytucjonalne urządzenia państwa ale także ich sens. Podkreślone to zostało w art. 2 projektu konstytucji, w którym wyjaśniono istotę pojęcia demokracji, wiążąc ją wyraźnie z przyrodzonymi prawami człowieka, jako główną zasadą i treścią demokracji.

Demokracja jest również formą ustroju, którą w projekcie zabezpiecza wiele instytucji wskazanych w rozdziale I i zaliczonych do zasad naczelnych. Najważniejszymi z nich są zasada suwerenności narodu, podziału i równoważenia się władz, samorządności, pluralizmu politycznego, wolności działania wspólnot innych niż państwowe, a w tym wspólnot religijnych opartych na autonomii i niezależności od państwa, ale mogących z nim współdziałać.

Komisja uznała, że organizację państwa najlepiej uzasadnia zasada zwierzchnictwa narodu. Od narodu pochodzi wszelka władza państwowa. To naród, rozu-

miany jako wspólnota obywateli, udziela władzy, przekazując ją swoim przedstawicielom. Może także wykonywać ją bezpośrednio w postaci referendum lub obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – co przewiduje projekt konstytucji.

Ustrój demokratycznego państwa powinien opierać się na zasadzie trójpodziału władzy. I właściwie nic lepszego dla ustroju demokratycznego nie wymyślono ponad to, że władza sprawowana powinna być przez oddzielone od siebie, równorzędne i wzajemnie równoważące się władze. Można powiedzieć bez przesady, że demokracja nie może istnieć bez takiego zabiegu dzielącego władzę. Ale ten podział służy także sprawnemu funkcjonowaniu państwa, zapobiega on krzyżowaniu się kompetencji i podejmowaniu decyzji przez organy nie ponoszące odpowiedzialności za jej pełnienie. Trzeba jednak, dzieląc władzę, dokonać wyboru modelu organizacji podzielonych władz.

3. Kolejną więc kwestią, którą Komisja musiała rozstrzygnąć, był wybór modelu ustrojowego demokratycznego państwa. Są jak wiadomo zasadnicze dwa takie modele w państwach demokratycznych: parlamentarny lub prezydencki. Przydzielając władzę podmiotom ją sprawującym – parlamentowi i prezydentowi – odpowiedzieć należało na pytanie, kto z nich ma jaką władzę? Ukształtowanie tych modeli zależy bowiem od rozstrzygnięcia kwestii, kto ma większe prawo przemawiania i działania w imieniu narodu – prezydent czy parlament a właściwie parlamentarna większość? Pierwszy model – parlamentarny – stanowi, że jedynie legitymizowaną władzą jest parlament. On jest reprezentantem narodu i w jego łonie powstaje rząd biorący swoją powagę wprost z parlamentu. W ten sposób rząd ma poparcie w większości parlamentarnej i cieszy się jej zaufaniem. Prezydent w tym modelu ma oczywiście pewną władzę, ale formalnie ograniczoną.

Drugi model urzędów władz państwowych to model prezydencki. W nim sam prezydent, pochodzący z wyborów powszechnych, powołuje swój gabinet i w pełni go kontroluje. Jest on formalnie niezależny od zaufania demokratycznie wybranego parlamentu. System prezydencki jest właściwie systemem podwójnej egzekutywy. Władzę wykonawczą sprawuje bowiem prezydent, ale także premier przez niego powołany i odwoływany. Dla tego systemu charakterystyczna jest stabilizacja państwowej egzekutywy, przy wyraźnie niestabilnej pozycji rządu w systemie parlamentarnym, co jest mankamentem tego rozwiązania.

Model prezydencki jest gwarantem stabilności władzy wykonawczej i przeciwwagą dla partykularyzmów partyjnych, ujawniających się na forum parlamentu, ale istnieje w nim niebezpieczeństwo arbitralności prezydenta. Prezydent ma tu bowiem dużą władzę, stąd dla równowagi parlament musi mieć prawo pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej w ściśle określonych

przypadkach (por. J. L i n z. *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make A Difference?* Washington 1984).

Istnieje wyraźnie widoczny konflikt między wskazanymi modelami – prezydenckim i parlamentarnym. Pogłębia się on, gdy zarówno prezydent jak i parlament pochodzą, tak jak w Polsce, z powszechnych wyborów. Wówczas każdy jest jednakowo legitymizowany, nie ma więc powodów, by któryś z nich był nad drugim.

Istnieje także model pośredni między wskazanymi dwoma klasycznymi systemami władzy. Nazywa się go właśnie modelem semiparlamentarnym i semiprezydenckim. System semiprezydencki widziany przez główne zasady opiera się na wyborze prezydenta w drodze wyborów powszechnych i wyborze premiera i rządu przez prezydenta, który ma także uprawnienia do wydawania aktów prawnych. Może również omijać parlament drogą przez siebie zarządzanego referendum. Prezydent w takim modelu nie ma znaczenia tylko symbolicznego ale sprawuje rzeczywistą władzę i ma wyraźny wpływ na politykę rządu. System ten może mieć jednak dwa kierunki: jeden bardziej prezydencki, drugi bardziej parlamentarny.

Pierwszym państwem, które zastosowało system w połowie parlamentarny i w połowie prezydencki była Republika Weimarska – wprowadzająca silne przywództwo bez rezygnacji z parlamentarnej tradycji.

Za coś pośredniego między klasycznym modelem prezydenckim i parlamentarnym uważany jest system realizowany w V Republice Francuskiej. System francuski, jak się go określa w literaturze, jest alternacją a nie syntezą modelu prezydenckiego i parlamentarnego, nie będąc co do istoty „ani tym, ani tamtym” modelem w formie czystej. Jest on jednakże faktycznie bardziej prezydencki, a tylko częściowo parlamentarny. Wskazuje się, że model ten działa dobrze tylko w sytuacji, gdy większość elektoratu popiera prezydenta i gdy prezydent posiada również swoją większość w parlamencie, a także, gdy jest dla swojej partii autorytetem (por. L i n z, jw.).

Komisja Konstytucyjna Senatu, stojąc na gruncie zasady trójpodziału i równoważenia się władz, zaproponowała model, który chyba jednak jest półprezydenckim i półparlamentarnym.

Jakie zatem instytucje polityczne miałyby realizować ustrój polityczny III Rzeczypospolitej, oparty na równoważeniu się trójpodzielonych władz i ich harmonijnej, nie konfliktowej współpracy?

Projekt wyraża oprócz zasady trójpodziału władz, co przy układaniu konstytucji jest najłatwiejsze, także zasadę równoważenia się władz, co już jest o wiele trudniejsze. Projekt stoi na stanowisku istotnej i względnie stałej równowagi sił między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Komisja odrzuciła zatem formułę przewagi jednej władzy nad drugą, uważając przerost którejkolwiek z nich za

niebezpieczny dla praw człowieka, dla wspólnoty i dla demokracji. Parlament i prezydent wybierani są w drodze wyborów powszechnych, stosunek każdego z nich do narodu, który udziela im władzy bezpośrednio jest identyczny. Nie istnieje zatem żadna racja czynienia jednej władzy ważniejszą od drugiej. Takie ujęcie prowadzić musi do rozgraniczenia kompetencyjnego władz i uznania, że każda władza w sferze swojego władztwa jest najważniejsza.

Projekt uznał zatem, że władza państwowa sprawowana będzie przez oddzielone od siebie, równorzędne i wzajemnie równoważące się władze: ustawodawczą – tj. Sejm, składający się z Izby Poselskiej i Senatu; wykonawczą, na czele której stoi prezydent, a która tworzona jest ponadto przez rząd z premierem oraz władzę sądowniczą, sprawowaną przez niezależne i niezawisłe sądy.

Zasada rozdziału władzy służyć ma głównie sprawnemu funkcjonowaniu państwa i jest ważnym gwarantem demokracji, zapobiega przechwytywaniu zadań należących do innej władzy.

Projekt widzi potrzebę silnej władzy państwowej. Władza musi być skuteczna i nie może być paraliżowana przez drugą władzę. Decyzje w obrębie kompetencji danej władzy powinny być podejmowane przez ten podmiot, który jest za nie odpowiedzialny.

Nie mogą jednak istnieć władze bez wzajemnej współpracy, bo działalność ich względem siebie jest komplementarna. Tego wymaga sprawność funkcjonowania władz państwowych, które choć podzielone muszą prowadzić skoordynowaną działalność.

Współdziałanie władz wymaga także wzajemnych koncesji kompetencyjnych. Są one konieczne, ale muszą być tak ustalone, by jedna władza nie przechwytywała kompetencji drugiej władzy oraz by były one równoważone.

Projekt Komisji Konstytucyjnej starał się te reguły zapisać w propozycjach przepisów szczegółowo normujących uprawnienia obu izb Sejmowych, prezydenta i rządu.

Koncesje kompetencyjne jednej władzy czynione na rzecz drugiej starano się zrównoważyć wyjęciem spod jej władztwa pewnych uprawnień i przekazanie ich tamtej, której kompetencje ograniczono. Wprowadzono także mechanizmy wzajemnej kontroli władz – możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta i postawienia prezydenta w stan oskarżenia przez Sejm.

Prezydent – jako szef egzekutywy – zyskuje w projekcie konstytucji wyłączną władzę powoływania premiera i na jego wniosek mianowania ministrów. Izba Poselska nie miałaby prawa dawania inwestytury rządowi, mogłaby jedynie uchwalić votum nieufności co do realizacji jego programu lub zagadnienia wagi państwowej, skutkiem czego nastąpiłaby dymisja rządu. Prezydent natomiast mógłby rozwiązać Izbę Poselską przed upływem kadencji, gdyby Izby nie uchwaliły w ciągu 90 dni ustawy budżetowej lub gdyby Izba Poselska uchwaliła votum nie-

ufności rządowi, powodując trzecią zmianę rządu w ciągu roku, licząc od daty uchwalenia votum nieufności pierwszemu z rządów.

Prezydent miałby uprawnienia ustawodawcze w postaci inicjatywy ustawodawczej. Miałby także prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń, veta zawierającego oraz prawa wydawania dekretów z mocą ustawy, ale tylko w czasie, gdy władza ustawodawcza nie może normalnie funkcjonować – tj. w czasie stanu wojny, stanu wojennego.

Izba Poselska miałaby także inne kompetencje dotyczące władzy wykonawczej i prawa wyrażania votum nieufności – np. szerokie uprawnienia przy uchwalaniu budżetu, wyborze i odwoływaniu prezesa NIK. Posłom przysługiwałoby prawo do interpelacji i zapytań kierowanych do rządu.

Rząd byłby zobowiązany do składania sprawozdań z działalności nie tylko prezydentowi ale także Izbie Poselskiej. Wzajemne przenikanie się obu władz widać także na tle procedury uchwalania budżetu. Uznano, że uchwalanie budżetu jest głównie kompetencją Izby Poselskiej. Prezydent jednak zyskałby prawo do podpisania i zarządzenia ogłoszenia budżetu w brzmieniu projektu rządowego, gdy we wskazanym czasie i określonych warunkach nie zostałby on uchwalony przez Izby Sejmu. Rząd i administracja rządowa muszą pracować mimo sporów o budżet.

Prezydent, według projektu, stoi na czele władzy wykonawczej, mając w niej oczywistą przewagę nad premierem, co wynika ze sposobu jego wyboru w wyborach powszechnych. Projekt czyni go równocześnie najwyższym przedstawicielem państwa, przydzielając mu wiele uprawnień osobistych – tzw. prerogatyw. Projekt gwarantuje więc samodzielne i aktywne działanie prezydenta, tworząc jego mocną pozycję, ale w obrębie władzy wykonawczej.

Władza ustawodawcza natomiast – z niewielkimi koncesjami na rzecz prawotwórczych kompetencji prezydenta – należy do Sejmu – tj. do Izby Poselskiej i Senatu. Już nawet takie ogólne zarysowanie wzajemnych relacji między władzami ustawodawczą i wykonawczą pozwala uznać, że modelem ustroju politycznego przyjętym przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji jest model semi-prezydencki/semiparlamentarny w wersji bardziej prezydenckiej. Komisja przekonana była, że odpowiada on w większym stopniu tak wymogom demokracji, będącej przymiotem silnego państwa, jak i polskiej tradycji konstytucyjnej.

Czy będzie można taki model wprowadzić w życie wychodząc naprzeciw pilnej potrzebie przekształceń ustroju politycznego Polski? Jest to pytanie o to, kiedy zostanie uchwalona nowa konstytucja Rzeczypospolitej, i na ile jej podstawą będzie mógł być projekt autorstwa Senackiej Komisji Konstytucyjnej? Tak czy inaczej wizja ustroju państwowego zawarta w tym projekcie stanowi propozycję, którą oceniać będzie najnowsza historia Polski.

THE POLITICAL SYSTEM OF III POLISH REPUBLIC
ACCORDING TO THE PROJECT OF THE CONSTITUTION
PUT FORWARD BY THE SENATE CONSTITUTIONAL COMMISSION

S u m m a r y

The present lecture discusses the project of the constitution of III Polish Republic, passed by the Senate Constitutional Commission in April 1991. In working out this project the Commission had in mind the following assumptions:

1. The most appropriate model of the system of State is the democratic model based on Christian values which should embrace:
 - the definition of man's position within the state fellowship as the subject of basic rights resulting from human dignity;
 - the definition of the sense of State as a fellowship whose aim should be the common good of the human person.
2. From the formal point of view the democratic system of a State should guarantee:
 - the sovereignty of the nation,
 - the principle of tripartite and equalization of authorities,
 - autonomous character,
 - political pluralism,
 - a freedom to act on the part of other human fellowships, including religious fellowships.

Translated by Jan Kłos