

JERZY KUCIŃSKI



SYSTEMY RZĄDÓW W PROJEKTACH KONSTYTUCJI RP PRZEDSTAWIONYCH W 2009 R. PRZEZ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Uwagi wstępne

Wśród całościowych projektów konstytucji RP przedstawionych przez różne podmioty w XXI wieku zwracały uwagę projekty Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej „Rzecznik” lub „RPO”) dra Janusza Kochanowskiego, zaprezentowane latem 2009 r.¹ Oryginalne i bezprecedensowe było już to, że jeden podmiot, będący naczelnym konstytucyjnym organem RP, przedstawił aż trzy warianty projektów nowej konstytucji RP. Były to projekty całościowe, zakładające uchycenie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. (w założeniu więc Rzecznika Konstytucji niedobrej) i zastąpienie jej konstytucją nową. Rzecznik oceniał, że były to trzy – jak to określił we wprowadzeniu do projektów – „kompleksowe propozycje ustrojowe dla Rzeczypospolitej Polskiej”, przy czym, jego zdaniem, każda z nich, mimo odmienności, miała na celu „racjonalizację sprawowania władzy w państwie i ograniczenie sfery dysfunkcyjnych zjawisk”.

Projekty Rzecznika nosiły jednakowe tytuły – „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, a rozróżniane były przez wskazanie ich numerów – pierwszy, drugi, trzeci (będziemy je dalej określać jako Proj. 1, Proj. 2, Proj. 3). Każdy z projektów zawierał mniej artykułów niż rozbudowana juretycznie Konstytucja z 1997 r.

We wprowadzeniu do projektów Rzecznik wyjaśniał, że zaproponowano w nich „trzy wizje” systemów rządów:

- „1) parlamentarno-gabinetowy zrationalizowany, w którym kompetencje dwuizbowego parlamentu i rządu są w miarę zrównoważone, a prezydent jest odseparowany i pełni funkcje wyłącznie reprezentacyjne”;
- „2) parlamentarno-gabinetowy z silną pozycją rządu i osłabioną rolą jednoizbowego parlamentu oraz Prezydentem pełniącym funkcje reprezentacyjne”;
- „3) prezydencki, w którym na czele rządu i całej administracji stoi Prezydent”.

¹ Teksty projektów w: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013, s. 438–524.

Trafna wydawała się opinia², że zaprezentowanie przez RPO trzech wizji systemów rządów oznaczało merytoryczne wzbogacenie debaty konstytucyjnej na temat zagadnień ustrojowych RP, ale nie pozwalało ocenić, za którym z tych projektów opowiada się sam Rzecznik.

Analiza zaproponowanych przez Rzecznika w trzech projektach konstytucji RP systemów rządów jest właśnie przedmiotem rozważań w tym opracowaniu. Obejmuje ona trzy grupy zagadnień: 1. propozycje Rzecznika dokonania zmian w systemie źródeł prawa stanowiących normatywne podstawy systemów rządów, 2. ujęcie w projektach Rzecznika zasad ustroju politycznego państwa będących „fundamentem” systemów rządów, 3. instytucje i mechanizmy ustrojowe charakteryzujące systemy rządów.

Dokonana w opracowaniu analiza dotycząca systemów rządów w propozycjach Rzecznika ma charakter porównawczy, i to w podwójnym układzie: a) porównywania między sobą rozwiązań proponowanych w poszczególnych projektach, b) porównywania tych rozwiązań z unormowaniami Konstytucji RP z 1997 r. dotyczącymi zagadnień systemu rządów. Taka szersza analiza i zastosowana metoda porównawcza pozwoliły na bardziej pełną ocenę wizji systemów rządów zaproponowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w przedstawionych projektach konstytucji RP.

1. Propozycje Rzecznika dotyczące zmian w systemie źródeł prawa stanowiących normatywne podstawy systemów rządów

Problematyce źródeł prawa poświęcony został w Proj. 1 – podobnie jak w Konstytucji z 1997 r. – osobny rozdział, zatytułowany „Przepisy prawa”. W projektach 2 i 3 rozdziałów takich nie wyodrębniono, a unormowania dotyczące źródeł (przepisów) prawa znalazły się w różnych częściach tych projektów.

W Proj. 1 dokonano – merytorycznie tak jak w Konstytucji z 1997 r. – podziału przepisów prawa na dwie grupy: a) przepisy prawa powszechnie obowiązującego, b) akty o charakterze wewnętrznym. Do przepisów (aktów) prawa powszechnie obowiązującego zaliczono w Proj. 1 taksatywnie i w tej kolejności: 1) konstytucję, 2) ratyfikowane umowy międzynarodowe, 3) ustawy, 4) rozporządzenia z mocą ustawy (tylko w stanach nadzwyczajnych), 5) regulaminy sejmu i senatu, 6) rozporządzenia, 7) akty prawa miejscowego. Podobne rodzajowo przepisy (akty) wymienione w pkt. 1, 2, 3, 5 znane były także projektom 2 i 3, zaś rozporządzenia z mocą ustawy (takie jak wskazane wyżej) i akty prawa miejscowego

² M. Kruk, *Nowe idee konstytucyjne. Kilka wybranych zagadnień*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 59.

także Proj. 3. W Proj. 2 przewidziano jeszcze jeden rodzaj przepisów (aktów) prawnych, a mianowicie dekrety z mocą ustawy. Można było sądzić, iż miałyby one charakter przepisów (aktów) powszechnie obowiązujących.

Konstytucja. We wszystkich projektach Rzecznika znalazły się w końcowych częściach projektów rozdziały zatytułowane – tak jak w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. – „Zmiana Konstytucji”. Trudno ocenić, czy zawarte w nich przepisy miałyby znaleźć zastosowanie przede wszystkim przy zmianach ustawy zasadniczej, czy także przy uchwalaniu nowej konstytucji?

Tryb ustrojodawczy przewidziany w przepisach tych rozdziałów projektów był generalnie taki sam, z różnicami wynikającymi głównie z proponowanej w nich struktury parlamentu. Zmiana Konstytucji następowałaby w drodze ustawy uchwalonej przez parlament w wymaganej procedurze. Ustawę o zmianie konstytucji podpisywałby prezydent, zaś ustawa ta wchodziłaby w życie z dniem rozpoczęcia kadencji sejmu następującej po kadencji sejmu, w której ustawa ta została uchwalona (obligatoryjne *vacatio legis*). W projektach Rzecznika nie znalazły się natomiast wyrażone wprost wskazania co do tego – jakie podmioty miałyby prawo zgłoszenia projektu ustawy o zmianie konstytucji (inicjatywy ustrojodawczej). To bez wątplenia materia konstytucyjna, a brak unormowań w tej sprawie należało uznać za lukę projektów.

Ratyfikowane umowy międzynarodowe. Zgodnie z projektami 1 i 2 Rzecznika, ratyfikacja umów międzynarodowych należałaby do prezydenta, natomiast w Proj. 3 kompetencję tę oddano w gestię rady ministrów. Podmiot uprawniony do ratyfikacji umowy mógłby, zgodnie z projektami 1 i 3, dokonać tego aktu dopiero po wyrażeniu przez parlament w ustawie zgody na ratyfikację (zapewne również na wypowiedzenie) takiej umowy. Wymogu tego nie znał Proj. 2. We wszystkich projektach na podmiot uprawniony do ratyfikacji umowy międzynarodowej został nałożony obowiązek (art. 63 ust. 2, art. 22 ust. 2, art. 63 ust. 2) zwrócenia się do organu kontroli konstytucyjności i legalności prawa (do trybunału konstytucyjnego – zgodnie z projektami 1 i 3; do rady stanu – zgodnie z Proj. 2) z wnioskiem o zbadanie zgodności takiej umowy z konstytucją. W projektach nie wskazano wprost, jakie skutki wywoływałoby orzeczenie organu kontroli konstytucyjności i legalności prawa w takiej sprawie. W Proj. 1 rozstrzygnięto jednoznacznie, iż każda ratyfikowana umowa międzynarodowa miałaby pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie dałoby się pogodzić z umową.

Ustawy. W żadnym z projektów Rzecznika – w odróżnieniu od Konstytucji z 1997 r. – nie odsyłało wprost do ustawy, a więc nie wskazywano materii ustawowych. Dodać warto, że zgodnie z Proj. 1 udział senatu w procesie ustawodawczym byłby obligatoryjny jedynie w przypadku uchwalania przez parlament ustaw o wyrażeniu zgody na ratyfikowanie bądź wypowiedzenie umowy międzynarodowej. W innych przypadkach miałyby charakter fakultatywny – jeżeli w ciągu trzech dni od dnia uchwalenia ustawy przez sejm zażądałaby tego rada ministrów. Bez wątplenia dawałoby to rządowi, w przypadku odpowiedniego układu politycz-

nego w senacie, większe szanse wpływania na prace ustawodawcze. Czy jednak – jak to oceniano³ – służyłoby to umocnieniu pozycji senatu jako izby refleksji?

Inicjatywa ustawodawcza przysługiwałaby – zgodnie ze wszystkimi projektami – radzie ministrów oraz (a także) grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do sejmu (według Proj. 1 również senatowi). We wprowadzeniu do projektów wyjaśniano, że ograniczenie, w porównaniu z obowiązującą Konstytucją z 1997 r., kręgu podmiotów mających prawo takiej inicjatywy (pozbawienie tego prawa posłów i prezydenta) służyłoby „uzdrowieniu” i racjonalizacji procesu ustawodawczego. Argumentacja ta, być może nie budząca większych wątpliwości co do nieprzyznawania w systemie parlamentarno-gabinetowym prezydentowi prawa inicjatywy ustawodawczej, nie wydawała się przekonująca w odniesieniu do posłów. Wskazywano już⁴, że sytuacja, w której posłowie nie mieliby możliwości inicjowania procedury ustawodawczej, a realizacja funkcji ustawodawczej organu ustawodawczego zależałaby w decydującym stopniu od inicjatywy rządu (i obywateli) oznaczałaby właściwie ubezwłasnowolnienie władzy ustawodawczej, uczynienie z niej jedynie „maszynki do głosowania”, działającej na życzenie innych, nielicznych podmiotów. Jeżeli nawet w praktyce poselska inicjatywa ustawodawcza nie zawsze sprzyja racjonalnej polityce ustawodawczej i często jest kłopotliwa dla rządu, to fakty te nie stanowią jeszcze uzasadnienia dla formalnego pozbawienia parlamentarzystów – uznawanych w projektach Rzecznika za „przedstawicieli narodu” (art. 71, art. 28 ust. 1, art. 42 ust. 1) – prawa inicjatywy ustawodawczej, bowiem takie ich prawo jest immanentnym atrybutem władzy ustawodawczej.

Zgodnie ze wszystkimi projektami, sejm rozpatrywałby projekt ustawy w dwóch czytaniach. Trzeba uznać, że służyłoby to racjonalizacji procesu ustawodawczego. Elementami takiej racjonalizacji mogłyby być także inne jeszcze proponowane w projektach mechanizmy.

Trudno byłoby natomiast uznać za racjonalizujące proces ustawodawczy identyczne propozycje zawarte w projektach 1 i 3, dotyczące pilnych projektów ustaw. Rada ministrów każdy projekt ustawy, zgłoszony przez siebie w dowolnym momencie kadencji sejmu, mogłaby za taki uznać, zaś przedmiot pilnych projektów ustaw nie został w projektach merytorycznie ograniczony i mógłby dotyczyć każdej z materii ustawodawczych. Skutki uznania projektu za pilny byłyby natomiast wielce znamienne: 1) do projektu takiego nie mogłyby być wnoszone w parlamencie poprawki, 2) w przypadku nieuchwalenia przez sejm projektu uznanego za pilny w terminie 45 dni od dnia jego przedstawienia sejmowi, kadencja sejmu uległaby skróceniu – zapewne z mocy prawa (według Proj. 1 także kadencja

³ M. Zubik, *Trzy grosze Rzecznika Praw Obywatelskich do zmian w Konstytucji III RP*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwie demokratycznym*, Wrocław 2010, s. 375.

⁴ M. Kruk, *op. cit.*, s. 70–71.

senatu). Proponowana więc w obu tych projektach instytucja pilnych projektów ustaw nie miałyby merytorycznie nic wspólnego z instytucją znaną Konstytucji z 1997 r. Mógłby to właściwie być w praktyce dyktat ustawodawczy, stosowany przez rząd wobec parlamentu. Każdy projekt mógłby być w praktyce narzucony parlamentowi przez rząd. Parlament przekształciłby się więc w tych przypadkach w posłuszną rządowi „maszynkę do głosowania”, zagrożoną skróceniem kadencji parlamentu w przypadku nieuchwalenia projektu we wskazanym wyżej trybie. Rząd mógłby stać się faktycznym decydem ustawodawczym, parlament zaś swoistym notariuszem nadającym jedynie sankcję prawną rozstrzygnięciom ustawodawczym podjętym poza nim. Nie bez racji więc oceniono⁵, że proponowane w tym zakresie rozwiązanie to „ekstremalna restrykcja”, która nie mieściłaby się już na żadnej skali racjonalizacji parlamentaryzmu, a chyba nawet wykraczałaby poza granice parlamentaryzmu demokratycznego.

Dekrety z mocą ustawy. Ten rodzaj źródeł prawa występował jedynie w Proj. 2 Rzecznika. Proponowano w nim: „Rada Ministrów (...) wydaje między sesjami Sejmu dekreta z mocą ustawy” (art. 45 ust. 3 pkt 3). Okresu w ciągu roku, w jakim rada ministrów mogłaby wydawać dekreta, nie sposób było precyzyjnie określić, bowiem byłby on zależny od czasu trwania w danym roku sesji sejmowej, które w Proj. 2 zostały określone jedynie co do ich maksymalnego trwania, a nie co do minimalnego.

Przyznanie radzie ministrów prawa wydawania w normalnych warunkach funkcjonowania państwa aktów normatywnych o mocy takiej samej, jak uchwalane przez parlament ustawy, wydatnie wzmocniałoby pozycję prawnoustrojową rządu w systemie sprawowania władzy. Tym bardziej, iż Proj. 2 nie zawierał, i to nie mogło nie budzić zdziwienia, żadnych ograniczeń co do materii, które mogłyby być regulowane w drodze dekretów z mocą ustawy. Projekt przewidywał natomiast obowiązek prezesa rady ministrów przedstawienia wydanego dekretu do zatwierdzenia sejmowi na najbliższej sesji. W przypadku niezatwierdzenia dekretu przez sejm, dekret straciłby moc obowiązującą z dniem zakończenia sesji sejmowej.

Regulaminy izb parlamentarnych. W porównaniu z unormowaniami obowiązującej Konstytucji z 1997 r., projekty Rzecznika, identyczne w swych sformułowaniach w tych sprawach, rozszerzały określony w Konstytucji z 1997 r. zakres materii regulaminowych. Regulaminy miałyby więc określać także „zasady i tryb odpowiedzialności regulaminowej posłów” (odpowiednio art. 77, art. 35 i art. 48). Zwróćmy przy okazji uwagę, że, zgodnie z Proj. 1, regulaminy parlamentarne zostały wprost uznane za akty prawa powszechnie obowiązującego. Na ewentualne, daleko idące skutki prawne takiego zaklasyfikowania regulaminów, wskazywano już w literaturze przedmiotu⁶.

⁵ *Ibidem*, s. 72.

⁶ *Ibidem*, s. 64–65.

Rozporządzenia. Propozycje zawarte w projektach Rzecznika dotyczące rozporządzeń były generalnie zbieżne treściowo z odpowiednimi unormowaniami Konstytucji RP z 1997 r. Różnica dotyczyła głównie katalogu organów uprawnionych do wydawania rozporządzeń. Zgodnie z Proj. 1 prawo takie miałyby: rada ministrów, prezes rady ministrów i ministrowie kierujący działem administracji rządowej (tzw. działowi); w Proj. 2 przyznano to prawo prezesowi rady ministrów i ministrom działowym; w Proj. 3 zaś tylko ministrom działowym. Raczej nie wydawało się zbyt kontrowersyjne pozbawienie prezydenta w projektach prawa wydawania rozporządzeń.

2. Ujęcie w projektach Rzecznika zasad ustroju politycznego państwa będących „fundamentem” systemów rządów

W projektach Rzecznika unormowania dotyczące zasad ustroju politycznego państwa zostały pomieszczone przede wszystkim w rozdziałach pierwszych tych projektów, zatytułowanych „Zasady ogólne”. Katalogi tych zasad zawarte w projektach przedstawiały się natomiast dosyć niejednakowo, czego raczej nie uzasadniały proponowane w nich systemy rządów.

Zasadami ustroju politycznego państwa, które w tej samej formie normatywnej występowały we wszystkich projektach Rzecznika, były dwie zasady: 1) zwierzchniej władzy narodu w RP, 2) sprawowania przez naród tej zwierzchniej władzy „przez swoich demokratycznie wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio” (art. 3 ust. 2, art. 11 ust. 2, art. 3 ust. 2). Pierwsza z zasad, identyczna w swym sformułowaniu jak w Konstytucji RP z 1997 r., nie wymagała ani wyjaśniania, ani uwag dodatkowych. Natomiast druga z nich, mimo daleko idącej werbalnej zgodności z art. 4 ust. 2 Konstytucji z 1997 r., nie mogła pozostać bez uwag wskazujących na jej mikrą treściowo rzeczywistą konstytucyjną treść. Otóż w projektach Rzecznika formy bezpośredniego sprawowania władzy przez naród zostały bardzo zubożone, ograniczone właściwie jedynie do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Należy podkreślić, iż żaden z projektów Rzecznika nie znał instytucji referendum – ani ogólnokrajowego, ani lokalnego. Nie sposób więc było powstrzymać się od uwagi, że w przedstawionych projektach ustawy zasadniczej przez Rzecznika, przez ten organ władzy publicznej, który zgodnie z przepisem art. 208 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela”, proponowano ograniczenie znanych obowiązującej Konstytucji z 1997 r. praw politycznych obywateli – prawa do udziału w różnych formach referendów ogólnokrajowych i lokalnych. Tłumaczenie zawarte we wprowadzeniu do projektów Rzecznika, iż uczyniono tak „uwzględniając dotychczasową praktykę i bierność obywateli w bezpośrednim sprawowaniu władzy”, wydawało się wątpliwe⁷. Nawet nie eksponując

⁷ Por. *ibidem*, s. 63.

w tym momencie konstytucyjnego obowiązku Rzecznika dbałości o prawa obywateli, które już zostały w Konstytucji RP określone (art. 208), trzeba stwierdzić, iż jego projekty oznaczały wyraźny regres w stosunku do rozwiązań dotyczących demokracji bezpośredniej zawartych nie tylko w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., ale także w konstytucjach innych współczesnych państw demokratycznych.

Zasadami ustrojowymi, które stanowić miały jedną z podstaw systemów rządów określonych w projektach konstytucji proponowanych przez Rzecznika, były również te, które dotyczyły rządów prawa w państwie. W projektach 2 i 3 zostały one określone w taki oto sposób: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa (...)” (art. 10 i art. 2). Natomiast w Proj. 1 zasada państwa prawa (prawnego) została z niezrozumiałych przyczyn pominięta.

W Proj. 1 została określona inna istotna ustrojowo zasada: „Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym (...)” (art. 2). Termin „demokratyczny” („demokratycznie”, „demokratyczne”) spotykamy jeszcze w dwu innych przepisach tego projektu i w pozostałych projektach także.

Ważna zasada ustroju politycznego państwa określająca system rządów została wyrażona w Proj. 1 w następującym sformułowaniu: „Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i współdziałaniu władz” (art. 4). Podobny przepis nie znalazł się w żadnym z pozostałych projektów. Natomiast pojęcia „władza ustawodawcza”, „władza wykonawcza” i „władza sędziowska”, jako tytuły odpowiednich rozdziałów, znalazły się jedynie w Proj. 3. Nie było takich określeń w projektach 1 i 2⁸.

Ani w Proj. 1, w którym stanowiono o podziale władz, ani w Proj. 2, w którym na temat zasady podziału władz nie wypowiedziano się *expressis verbis*, nie wskazano wprost – jakie organy państwowe składają się na poszczególne władze. Z Proj. 3 wynikało natomiast, iż władzę ustawodawczą stanowi sejm, władzę wykonawczą rada ministrów, władzę sędziowską trybunał konstytucyjny i sądy.

Analiza propozycji rozwiązań zawartych w projektach Rzecznika przekonuje, że, pomimo różnic werbalnych, jako podstawę ustrojową systemów rządów przyjmowano w nich zasadę podziału władzy, przewidując – w niejednakowy jednak sposób – i funkcjonalny, i organizacyjny podział władzy. Natomiast stosunki pomiędzy władzami kształtować miałyby na gruncie projektów – jak można było sądzić – dwie reguły: 1) współdziałanie władz, o którym wprost mowa była w Proj. 1; 2) powściągnięcie (czy hamowanie) władz, które nie zostało w projektach nazwane, ale którego mechanizmy znalazły się w propozycjach projektów.

Należy stwierdzić, iż katalogi zasad ustroju politycznego państwa zawarte w projektach Rzecznika były bardziej ubogie niż katalog takich zasad wyrażonych w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. Najbardziej ubogie były w projektach 2 i 3.

⁸ M. Zubik oceniał, że projekty „z większą niż dotychczas konsekwencją podchodzą do zasady podziału władz”, co jego zdaniem „pozwoлиło (...) niekiedy odejść od rozwiązań ustrojowych mających wieloletnią tradycję” (M. Zubik, *op. cit.*, s. 371). Nie była to opinia bezdyskusyjna.

3. Instytucje i mechanizmy ustrojowe charakteryzujące systemy rządów proponowane w projektach Rzecznika

3.1. Charakterystyka ogólna organów państwowych stanowiących struktury systemów rządów

W projektach Rzecznika katalogi organów państwowych były na ogół podobne. We wszystkich przewidziano następujące instytucje: prezydenta, parlamentu, rady ministrów, sądów, najwyższej izby kontroli, rzecznika praw obywatelskich, krajowej rady sądownictwa; w projektach 1 i 3 także trybunału konstytucyjnego, w projektach 1 i 2 rady stanu – chociaż o różnym charakterze, w Proj. 1 również prokuratury.

Prezydent. W projektach 1 i 2 uregulowania dotyczące organów władzy publicznej otwierały rozdziały zatytułowane „Prezydent”. Jeżeli uznajemy trafność tezy, iż systematyka każdej konstytucji jest „jednym z kluczy do istoty i aksjologii ustroju”⁹, to wysunięcie prezydenta na czoło naczelnych organów państwa w tych projektach, które miały kształtować parlamentarno-gabinetowe systemy rządów, wydawało się zaskakujące. Mogło bowiem sugerować dominację prezydenta nad parlamentem i rządem. W obu projektach prezydent został usytuowany jakby poza strukturami podziału władzy, a jego funkcję ustrojową określono w sposób jednakowy: „Prezydent jest symbolem ciągłości władzy państwowej” (art. 57, art. 17). W Proj. 3, który z założenia kreować miał prezydencki system rządów, nie było odrębnego rozdziału dotyczącego prezydenta, a instytucję prezydenta regulowano po unormowaniach dotyczących parlamentu, w rozdziale poświęconym „władzy wykonawczej”. Prezydent miał być elementem tej władzy i stać na czele rady ministrów. Była to zupełnie nieznaną polskiej tradycji ustrojowej wizja głowy państwa¹⁰.

Zgodnie z projektami 1 i 3, prezydent – tak jak dotychczas – byłby wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich, bezwzględną większością głosów. Inny tryb wyboru prezydenta zaproponowano w Proj. 2. Zgodnie z tym projektem prezydent, co do zasady, byłby – tak jak w parlamentarno-gabinetowych systemach rządów – wybierany przez parlament (przez sejm), przy czym w podstawowym wariantcie do wyboru wymagane byłoby co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów (co najmniej 200 głosów). W przypadku, gdyby żaden z kandydatów na urząd prezydenta nie uzyskał wymaganej liczby głosów, zostałyby w dniu następnym zarządzone ponowne głosowanie, w którym sejm dokonywałby wyboru spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów. W ponownym głosowaniu wybranym na prezydenta zostałby kandydat, który uzyskałby bezwzględną większość gło-

⁹ M. Kruk, *op. cit.*, s. 61.

¹⁰ Por. M. Zubik, *op. cit.*, s. 372.

sów ustawowej liczby posłów (co najmniej 151 głosów). Jeżeli nie doszłoby do wyboru prezydenta we wskazanym wyżej trybie parlamentarnym, wówczas marszałek sejmu zarządzałby wybory powszechne na urząd prezydenta, w których o urząd ten ubiegaliby się tych samych dwóch kandydatów, którzy uczestniczyli w ponownym głosowaniu w sejmie. Wybrany na prezydenta zostałby ten kandydat, który otrzymałby więcej głosów (większość zwykła). Propozycję wyboru prezydenta zawartą w Proj. 2 można uznać za racjonalizującą proponowany tam system rządów. Gdy idzie o kadencję prezydenta, to w projektach Rzecznika nie widać było jakiegś spójnej myśli przewodniej.

W projektach 1 i 2 zaproponowano podobne, chociaż nie identyczne kompetencje prezydenta (słabsze w Proj. 2), głównie o charakterze reprezentacyjnym i należące do tradycyjnych uprawnień głowy państwa. Brak było wśród nich kompetencji typowych dla władzy wykonawczej. Nie wiadomo więc, jak na gruncie tych projektów prezydent miałby wykonywać swoje obowiązki wynikające ze złożonej przysięgi – strzeżenia niepodległości i bezpieczeństwa państwa. W Proj. 3 wyróżnić można było dwie grupy kompetencji prezydenta: a) jako przewodniczącego rady ministrów (dosyć silne), b) jako głowy państwa (relatywnie słabe).

W projektach 1 i 2 przyjęto jako zasadę, że akty urzędowe prezydenta wymagałyby, co do zasady, dla swojej ważności podpisu prezesa rady ministrów (kontrasygnata). Kontrasygnując akt urzędowy prezydenta, prezes rady ministrów nie brałby jednak odpowiedzialności politycznej za ten akt przed sejmem. Tym samym – jak oceniano¹¹ – kontrasygnata przekształciłaby się w nieznaną systemom parlamentarnym instytucję zatwierdzania aktów prezydenta. Wymienione enumeratywnie w tych projektach akty urzędowe prezydenta byłyby zwolnione z obowiązku kontrasygnaty (prerogatywy).

Parlament. Parlament miałby mieć zgodnie z Proj. 1 charakter dwuizbowy i składać się z sejmu i senatu, zaś według projektów 2 i 3 charakter jednoizbowy – byłby nim sejm. Te organy miałyby urzeczywistniać władzę ustawodawczą (termin „Władza ustawodawcza” znalazł się jedynie w Proj. 3). We wszystkich projektach przewidziano zmniejszony, w stosunku do obecnie istniejącego, skład sejmu (300 posłów). Również senat, zgodnie z Proj. 1, byłby o połowę mniejszy w porównaniu z istniejącym (50 senatorów).

W projektach Rzecznika przewidziano czteroprzymiotnikowe wybory do sejmu, pozostawiając rozstrzygnięcie dotyczące zasady ustalania wyników tych wyborów do uregulowania pozakonstytucyjnego. Nie można było przy tym wykluczyć, iż na gruncie Proj. 2 mogłaby te kwestie normować również rada ministrów w drodze dekretu z mocą ustawy, rozstrzygając, w okresie pozasesyjnym, w zależności od politycznych potrzeb, o proporcjonalnym lub większościowym sposobie ustalania wyników wyborów do sejmu. Taka ewentualna praktyka prawodawcza oznaczałaby naruszenie zasady podziału władzy w jej aspekcie funkcjonalnym.

¹¹ M. Kruk, *op. cit.*, s. 68.

Czteroletnia kadencja sejmu (i senatu zgodnie z Proj. 1) mogłaby być skrócona nie tylko w tych wszystkich przypadkach przewidzianych w obowiązującej Konstytucji z 1997 r., ale także w innych, obecnie zupełnie nieznanach: 1) zgodnie z projektami 1 i 3 – w przypadku, gdyby sejm nie uchwalił w terminie 45 dni od dnia przedstawienia mu przez radę ministrów projektu ustawy uznanego przez nią za pilny (niejako z mocy prawa), 2) zgodnie z Proj. 3 – obligatoryjnie przez prezydenta w przypadku nieudzielenia powołanemu przezeń w skład rządu nowemu ministrowi – powołanemu w miejsce ministra, który wcześniej nie uzyskał od sejmu wotum zaufania bezwzględną większością głosów – wotum zaufania zwykłą większością głosów (byłby to silny instrument wpływu prezydenta na sejm), 3) zgodnie z Proj. 1 – fakultatywnie przez prezydenta, za zgodą senatu, wyrażoną bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów (co najmniej 26 senatorów).

Prace parlamentu miałyby zgodnie z projektami 1 i 3 charakter pracy w permanencji, natomiast zgodnie z Proj. 2 – charakter sesyjny. W Proj. 2 przewidziano dwie w ciągu roku zwoływane przez prezydenta obligatoryjne sesje sejmu i możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych.

Gdy idzie o funkcje parlamentu, to na czoło wysuwała się funkcja ustawodawcza, „zubożona” jednak w Proj. 2 przez prawo rady ministrów do wydawania między sesjami sejmu dekretów z mocą ustawy. Ustawy byłyby podpisywane zgodnie z projektami 1 i 2 przez prezydenta, a w świetle Proj. 3 przez marszałka sejmu. Żaden z tych podmiotów nie dysponowałby przed podpisaniem ustawy prawem weta. Nieprzyznanie prezydentowi prawa weta pozbawiłoby ten organ ważnego instrumentu prawnego służącego powściągnięciu działalności parlamentu¹². Prezydent mógłby natomiast – zgodnie z projektami 1 i 2 – przed podpisaniem ustawy wystąpić (zwrócić się) do organu kontroli konstytucyjności i legalności prawa (trybunału konstytucyjnego według Proj. 1, rady stanu według Proj. 2) z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją (wstępna kontrola).

Niektóre kwestie związane z funkcją ustrojodawczą parlamentu zostały już wcześniej zasygnalizowane. Zgodnie z projektami 2 i 3 funkcję tę sprawowałyby sejm, a zgodnie z Proj. 1 i sejm, i senat. Zmiana konstytucji wymagałaby w sejmie (zgodnie ze wszystkimi projektami) większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (minimalnie więc wystarczyłoby 100 posłów przy kworum 150 posłów). Przewidziany w Proj. 1 udział senatu w procedurze zmiany konstytucji raczej też nie służyłby racjonalnemu „usztynieniu” ustawy zasadniczej. Wystarczyłaby w tej izbie bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (minimalnie więc wystarczyłoby 13 senatorów przy kworum 25 senatorów).

Sformułowania projektów dotyczące funkcji kontrolnej sejmu w stosunku do rządu były bardziej enigmatyczne niż unormowania w tych sprawach obowiązują-

¹² Por. *ibidem*, s. 68.

cej Konstytucji z 1997 r. Nie było w nich mowy wprost o generalnej kompetencji sejmu do sprawowania kontroli działalności rządu. Na pewno nie służyłoby to umocnieniu rangi ustrojowej funkcji kontrolnej sejmu, a pośrednio rangi ustrojowej najwyższego przedstawicielstwa narodowego. W projektach 1 i 2 znalazły się natomiast w rozdziałach o rządzie identyczne sformułowania: „Rada Ministrów podlega politycznej kontroli Sejmu” (art. 87 ust. 2 i art. 45 ust. 2). Ich ranga ustrojowa byłaby jednak niższa, niż ranga ustrojowa przepisu art. 95 ust. 2 obowiązującej Konstytucji z 1997 r. „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów (...)”.

Za znamienne, a przy tym niezrozumiałe, uznać należało brak w projektach 1 i 2, charakteryzowanych w uzasadnieniu Rzecznika jako parlamentarno-gabinetowe systemy rządów, instytucji interpelacji, zapytań i pytań poselskich, stanowiących tradycyjny składnik parlamentarnego systemu rządów. Instytucji tych nie należy oczywiście – o czym przekonuje również polska praktyka parlamentarna – fetyszyzować. Ale pomysł całkowitego usunięcia ich z unormowań konstytucyjnych trudno byłoby uznać za rozsądny wyraz tendencji do racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych.

Skutkiem negatywnych ocen działalności rządu dokonywanych przez sejm mogłyby być dwie instytucje przewidziane w projektach Rzecznika: 1) wotum nieufności – a) konstruktywne wobec całego rządu, znane projektom 1 i 2 (projekty te nie przewidywały wotum nieufności wobec członka rządu); b) zwykłe wobec członka rządu, znane Proj. 3 (nie było w nim wotum nieufności wobec całego rządu); 2) odmowa udzielenia wotum zaufania w trakcie działalności rządu – a) całemu rządowi, co przewidywały projekty 1 i 2; b) ministrowi powołanemu w skład rady ministrów przez prezydenta, co przewidywał Proj. 3.

Realizowane w ramach funkcji kreacyjnej kompetencji sejmu kształtowały się w Proj. 2 podobnie jak w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. W Proj. 3 wśród kompetencji tych nie było prawa sejmu do udziału w powoływaniu rady ministrów. Natomiast w Proj. 1 część istotnych kompetencji kreacyjnych sejmu została, zazwyczaj kosztem sejmu, czasem także kosztem prezydenta, przekazana senatowi (wybór sędziów, w tym sędziów trybunału konstytucyjnego, wybór prokuratora generalnego, prezesa NIK, rzecznika praw obywatelskich, połowy składu rady stanu).

Rząd. Termin „rząd” jako tytuł odpowiedniego rozdziału, znalazł się w projektach 1 i 2, natomiast stosowny rozdział w Proj. 3 zatytułowany został „Władza wykonawcza”. Każdy z tych rozdziałów dotyczył rady ministrów. Składy rady ministrów w projektach 1 i 2 proponowane były generalnie podobnie, jak w obowiązującej Konstytucji z 1997 r., natomiast w Proj. 3 z tą istotną różnicą, że przewodniczącym rady ministrów byłby prezydent.

Przewidziane w projektach 1 i 2 tryby powoływania rady ministrów nie różniły się generalnie od trybu powoływania Rady Ministrów unormowanego w Konstytucji z 1997 r. Odmienny tryb powoływania rządu przewidziano w Proj. 3.

Członków rady ministrów powoływałby prezydent, a rząd jako całość nie musiałby uzyskiwać od sejmu wotum zaufania. Wotum zaufania byłoby natomiast udzielane przez sejm poszczególnym ministrom. Gdyby któryś z ministrów nie uzyskał od sejmu wotum zaufania bezwzględną większością głosów, wówczas prezydent powoływałby w to miejsce w skład rady ministrów innego ministra, który musiałby uzyskać od sejmu wotum zaufania, tym razem już zwykłą większością głosów. W razie nieudzielenia takiego wotum zaufania prezydent obligatoryjnie skracałby kadencję sejmu i zarządzałby wybory.

Zgodnie ze wszystkimi projektami, zmian w składzie rady ministrów dokonywałby prezydent, przy czym według projektów 1 i 2 czyniłby to na wniosek prezesa rady ministrów, zaś według Proj. 3 samodzielnie. Jednakże w tym ostatnim przypadku prezydent byłby zobowiązany występować do sejmu o udzielenie nowo powołanemu ministrowi wotum zaufania bezwzględną większością głosów.

We wszystkich projektach pełnię władzy wykonawczej proponowano oddać w gestię rady ministrów, przy czym, jak pamiętamy, zgodnie z Proj. 3 przewodniczącym rady ministrów byłby prezydent (nie byłoby stanowiska premiera) powoływany w wyborach powszechnych. W projektach przewidziano też domniemanie kompetencji rady ministrów w sprawowaniu polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa (art. 87 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 63 ust. 1 pkt 1).

Kompetencje rady ministrów kształtowały się w projektach 1 i 2 generalnie podobnie, nie odbiegając, co do swej istoty, od kompetencji Rady Ministrów unormowanych w Konstytucji z 1997 r. Natomiast w Proj. 3 kompetencje rządu zostały wzbogacone o niektóre z tych, które według projektów 1 i 2 przynależałyby prezydentowi lub prezesowi rady ministrów. W projektach występowały różnice co do kompetencji prawodawczych rady ministrów: zgodnie z Proj. 1 mogłaby ona wydawać rozporządzenia, zgodnie z Proj. 2 – dekrety z mocą ustawy, natomiast zgodnie z Proj. 3 nie miałyby prawa stanowić aktów normatywnych o mocy powszechnie obowiązującej.

Podobnie jak w obowiązującej Konstytucji z 1997 r., w projektach 1 i 2 przewidziano silną pozycję szefa rządu – prezesa rady ministrów, wykraczającą poza formułę *primus inter pares*, a bliższą raczej kanclerskiemu systemowi rządów. Jeszcze silniejszą pozycję zajmowałby szef rządu zgodnie z Proj. 3. Byłby nim bowiem wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich prezydent, zaś jego kompetencje obejmowałyby – jak już wskazywaliśmy – dwie ich grupy: przewodniczącego rady ministrów i głowy państwa.

We wszystkich projektach przewidywano – tak jak w Konstytucji z 1997 r. – istnienie dwu grup ministrów – działowych i zadaniowych. Ich status prawny oraz kompetencje kształtowałyby się podobnie, jak w świetle unormowań obowiązującej Konstytucji.

Organy władzy sądowniczej. Termin „władza sądownicza” występuje tylko jako tytuł rozdziału w Proj. 3. W Proj. 1 stosowny rozdział zatytułowany został „Trybunał Konstytucyjny i sądy”, a w Proj. 2 „Sądy”. We wszystkich projektach zgodnie

stanowiono, że wymiar sprawiedliwości sprawują: naczelny sąd administracyjny, sądy administracyjne, sąd najwyższy oraz sądy powszechne, a na mocy ratyfikowanej umowy międzynarodowej – sądowe organy międzynarodowe. W projektach 1 i 3 do organów sprawujących wymiar sprawiedliwości zaliczono także – co oznaczało *novum* w porównaniu z Konstytucją z 1997 r. – trybunał konstytucyjny (wymieniając go na pierwszym miejscu, przed NSA). Natomiast według Proj. 2 funkcję organu kontroli konstytucyjności i legalności prawa miałyby spełniać rada stanu, o której w projekcie mowa była w rozdziale zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Narodowy Bank Polski”.

Funkcją sądów miałyby być, zgodnie z projektami, tak jak dotychczas sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. We wszystkich projektach stanowiono jednolicie, tak jak w Konstytucji marcowej, iż sądy nie mogłyby badać ważności ustaw należycie ogłoszonych. Sędziowie byłiby na wniosek krajowej rady sądownictwa powoływani: przez senat zgodnie z Proj. 1; przez prezydenta zgodnie z projektami 2 i 3 (tak jak obecnie). We wszystkich projektach znajdowały się postanowienia o niezawisłości sędziów i sformułowanie ich dotyczące, iż „podlegają tylko należycie opublikowanym przepisom prawa powszechnie obowiązującego” (art. 103 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 84 ust. 2). To zacytowane sformułowanie budzić mogło określone wątpliwości co do swej zasadności. W świetle bowiem określonego w Proj. 1 wskazanego wyżej katalogu przepisów prawa powszechnie obowiązujących, literalne brzmienie cytowanego przepisu oznaczałoby, iż sędziowie mieliby podlegać nie tylko konstytucji, ratyfikowanym umowom międzynarodowym i aktom ustawodawczym, ale także – co nie mogłoby nie rodzić uwag krytycznych – regulaminom izb parlamentu, rozporządzeniom, a może nawet aktom prawa miejscowego.

Skład trybunału konstytucyjnego (rady stanu) miałyby pozostać 15-osobowy, a sędziowie (radcy stanu) byłiby wybierani indywidualnie na 9 lat (ponowny wybór byłby niedopuszczalny): przez senat zgodnie z Proj. 1; przez sejm zgodnie z projektami 2 i 3. Dotychczasowe, znane Konstytucji z 1997 r., kompetencje organu kontroli konstytucyjności i legalności prawa zostałyby zarówno zawężone (nie orzekałyby już o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych), jak i rozszerzone o dwie dodatkowe: a) znane z okresu przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – dokonywanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (przepisów ustawowych, aktów ustawodawczych), b) nową – stwierdzanie ważności wyborów do parlamentu oraz wyboru prezydenta (zamiast sądu najwyższego).

Przedmiotem orzeczenia organu kontroli konstytucyjności i legalności prawa nie mógłby być przepis, jeżeli od dnia jego ogłoszenia minęło więcej niż 5 lat (nie było jasne, czy dotyczyłoby to także wykładni ustaw na gruncie Proj. 1). W projektach zgodnie nakazywano rozważanemu organowi umorzenie sprawy, jeżeli w toku jej rozpatrywania uznałby, „że nie zachodzi w niej doniosłe zagadnienie ustrojowe” (art. 107 ust. 3, art. 74 ust. 4, art. 87 ust. 4). Proponowane rozwiązania,

choć racją ich zaproponowania było zapewne ograniczenie liczby spraw, jaką miałyby do rozstrzygnięcia ów organ¹³, budziły jednak istotne zastrzeżenia z dwu co najmniej powodów: 1) jurydycznego braku ostrości użytych w nich określeń, 2) realnej możliwości umarzania przez organ kontroli konstytucyjności i legalności prawa niektórych spraw, w których miałyby orzekać o zgodności wydawanych przez centralne organy państwowe przepisów aktów podustawowych z aktami wyższego rzędu, a także w sprawach skarg konstytucyjnych.

Krąg podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania przez organ kontroli konstytucyjności i legalności prawa został określony identycznie w projektach 2 i 3, obejmując wydatnie ograniczony ich katalog, w porównaniu do obowiązującej Konstytucji z 1997 r. Prawa wystąpienia z takim generalnym wnioskiem nie posiadałby więc prezydent (zgodnie z projektami 1 i 2 mógłby on wnioskować o wstępną kontrolę projektów ustaw przed ich podpisaniem) oraz podmioty mające na gruncie Konstytucji z 1997 r. prawo legitymacji szczególnej do występowania z wnioskami o kontrolę konstytucyjności i legalności prawa (nie dotyczyłoby to osób uprawnionych do skargi konstytucyjnej). Według Proj. 1 krąg podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania przed trybunałem konstytucyjnym byłby zdecydowanie szerszy niż w projektach 2 i 3. Orzeczenia miałyby nadal – jak na gruncie Konstytucji z 1997 r. – moc powszechnie obowiązującą i byłyby ostateczne.

Pozycję ustrojową oraz funkcje i kompetencje sądu najwyższego określono w sposób identyczny we wszystkich projektach. Oprócz sprawowania nadzoru judykacyjnego nad działalnością sądów powszechnych i sądów wyjątkowych w zakresie orzekania, sąd najwyższy spełniałby dwie nowe funkcje: 1) orzekałby o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 2) jako organ odpowiedzialności konstytucyjnej orzekałby o odpowiedzialności osób pełniących najwyższe funkcje publiczne za naruszenie konstytucji lub ustawy w związku zajmowanym przez nich stanowiskiem lub w zakresie ich urzędowania.

Znacznie bardziej ubogo regulowano w projektach Rzecznika kwestie dotyczące naczelnego sądu administracyjnego, mimo iż w konstytucyjnej strukturze sądów został on – z mało jednak czytelnych względów – wymieniony na pierwszym miejscu. W projektach 2 i 3 o sądzie tym jedynie wspomniano, wskazując organy wymiaru sprawiedliwości. W Proj. 1 za zasadniczą funkcję NSA uznano sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad działalnością sądów administracyjnych w zakresie orzekania.

¹³ Wskazuje na to M. Zubik, *op. cit.*, s. 377.

3.2. Mechanizmy ustrojowe charakteryzujące systemy rządów

Spróbujemy teraz – starając się nie powtarzać już tego, co wcześniej w tych sprawach powiedziano – wskazać proponowane w projektach Rzecznika najistotniejsze mechanizmy ustrojowe charakteryzujące zawarte w nich systemy rządów. Rozważmy więc najpierw mechanizmy współdziałania organów poszczególnych władz, a następnie mechanizmy ich wzajemnego powściągnięcia się.

Współdziałanie władz. Jeżeli chodzi o mechanizmy współdziałania władz, to w projektach Rzecznika dotyczą one głównie relacji między sejmem a rządem. Miałyby one miejsce w procesie ustawodawczym, w ramach działalności Polski w strukturach Unii Europejskiej, oraz w procesie powoływania rządu w wersjach przewidzianych w projektach 1 i 2. Tak więc w tych trzech sferach współdziałanie dotyczyłoby: uchwalania przez parlament ustaw regulujących zagadnienia ustrojowe administracji rządowej; upoważnienia w ustawach naczelnych organów administracji rządowej do wydawania rozporządzeń; inicjowania przez radę ministrów parlamentarnego postępowania ustawodawczego; realizowania przez radę ministrów obowiązku przedkładania sejmowi projektów aktów normatywnych prawa unijnego w celu zaopiniowania (z możliwością przedkładania także innych dokumentów) oraz przedkładania sejmowi innych spraw, w których stanowisko parlamentu wymagane byłoby przez prawo lub zwyczaje Unii Europejskiej; udziału sejmu – przewidzianego projektach 1 i 2 – w procesie powoływania rady ministrów. Na gruncie Proj. 1 mechanizmy współdziałania władz obejmowałyby dodatkowo uprawnienia kreacyjne senatu oraz prezydenta wobec organów władzy sądowniczej.

W projektach Rzecznika przewidziano mechanizmy służące współdziałaniu organów władzy sądowniczej z organami innych władz. Zaliczyć do nich można: stwierdzanie przez organ kontroli konstytucyjności i legalności prawa ważności wyborów do sejmu i wyborów prezydenta (według Proj. 1 także wyborów do senatu); rozstrzyganie przez wskazany wyżej organ sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Trzeba stwierdzić, że przewidziane w projektach Rzecznika, w tym w Proj. 1 akcentującym współdziałanie władz, mechanizmy tego współdziałania wzbogacały w pewnym stopniu katalog takich mechanizmów znanych obowiązującej Konstytucji z 1997 r.

Wzajemne powściągnięcie się władz. Większość mechanizmów służących powściągnięciu się władz, proponowanych w projektach Rzecznika, znana jest Konstytucji z 1997 r. Dotyczą one relacji między parlamentem a rządem, parlamentem a prezydentem, oraz między organami władzy sądowniczej a innymi organami państwowymi.

Wśród mechanizmów powściągnięcia się władz najwięcej rozwiązań przewidziano w projektach Rzecznika dla powściągnięcia rządu przez sejm. Służyć temu mogłyby mechanizmy następujące: polityczna kontrola sejmu działalności rządu,

przy czym zgodnie ze wszystkimi projektami formą sejmowej kontroli mogłaby być działalność komisji śledczej powoływanej przez sejm, natomiast w projektach 1 i 3 wskazano dodatkową ważną formę kontroli, jaką byłoby rozpatrywanie przez sejm sprawozdania rady ministrów z wykonania budżetu państwa oraz podejmowanie uchwały w udzieleniu lub odmowie udzielenia radzie ministrów absolutorium; przewidziane w Proj. 2 zatwierdzanie (lub odmowa zatwierdzenia) przez sejm dekretu wydawanego przez radę ministrów; uchwalanie przez sejm konstruktywnego wotum nieufności wobec rady ministrów, znanego projektom 1 i 2; uchwalanie przez sejm wotum nieufności wobec ministra, znanego Proj. 3; odmowa sejmu udzielenia radzie ministrów wotum zaufania.

Mechanizmy powściągnięcia sejmu przez prezydenta i radę ministrów przedstawiały się następująco: odmowa prezydenta podpisania ustawy przedstawionej mu do podpisu i zwrócenie się prezeń do organu kontroli konstytucyjności i legalności prawa o skontrolowanie zgodności takiej ustawy z konstytucją; skracanie przez prezydenta kadencji parlamentu; zagrożenie dla parlamentu skróceniem jego kadencji (zapewne z mocy prawa) w przypadku nieuchwalenia w przewidzianym w projektach trybie ustawy, której projekt został zgłoszony przez radę ministrów jako pilny.

W projektach Rzecznika, podobnie jak w obowiązującej Konstytucji z 1997 r., nie znalazły się mechanizmy służące powściągnięciu organów władzy sądowniczej przez organy innych władz. Wskazano natomiast mechanizmy dające możliwość powściągnięcia przez organy władzy sądowniczej organów innych władz. Należałyby do nich: sprawowana przez trybunał konstytucyjny (lub radę stanu) kontrola konstytucyjności i legalności prawa stanowionego przez centralne organy państwowe; orzekanie przez sąd najwyższy o odpowiedzialności konstytucyjnej osób pełniących najwyższe funkcje publiczne; przewidziana w Proj. 1 sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej, obejmująca również kontrolę konstytucyjności i legalności aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej.

Konkluzje

Systemy rządów zaproponowane w 2009 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich w trzech firmowanych przez niego projektach konstytucji RP miały – co w tej konkretnej sytuacji wydaje się naturalne – pewne elementy wspólne¹⁴ (zwłaszcza projekty 1 i 2), jak również – chociaż w niejednakowym stopniu – charakter

¹⁴ Por. *ibidem*, s. 369, M. Kruk oceniła, że „Nieco niuansów w kształtowaniu racjonalizacji parlamentarizmu plus bardzo dużo nieprzemyślanych koncepcji nie uzasadnia tezy, iż z punktu widzenia istotnych mechanizmów funkcjonowania systemu rządów projekty prezentują odrębne koncepcje” (M. Kruk, *op. cit.*, s. 73).

systemów mieszanych. Te oceny nie są, oczywiście, ani zarzutem, ani krytyką tych projektów, bowiem przygotowując równocześnie trzy projekty konstytucji raczej nie sposób było uniknąć rozwiązań dla nich wspólnych, zaś w ostatnich kilkudziesięciu latach w konstytucjach lub w projektach konstytucyjnych państw demokratycznych systemy rządów zazwyczaj nie miały (nie miałyby) charakteru systemów w czystej ich postaci, ale raczej w postaci mieszanej.

Najwięcej propozycji rozwiązań, wskazujących na mieszany charakter systemu rządów, znalazło się w Proj. 1. Gdyby podjąć próbę odpowiedzi na pytanie – na ile realizacja tego projektu stanowiłaby próbę racjonalizacji systemu rządów istniejących na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. i oznaczałaby – jak deklarował Rzecznik – „gruntowną rewizję” obecnego systemu rządów, to odpowiedź wcale nie byłaby jednoznaczna. Prezydent posiadałby bowiem według tego projektu dosyć silną pozycję prawnoustrojową, ale wynikającą głównie z trybu jego wyboru (elementy prezydenckiego systemu rządów), mniej z posiadanych kompetencji. Nie uczestniczyłby on w wykonywaniu na co dzień władzy wykonawczej, co bez wątpienia mogłoby zapobiegać ewentualnym sporom kompetencyjnym pomiędzy prezydentem a rządem i członkami rządu w zawiązku z realizacją władzy wykonawczej, której dysponentem byłaby wyłącznie rada ministrów. W strukturze rządu dominującą pozycję zajmowałby prezes rady ministrów (elementy systemu kanclerskiego, chociaż bez nowych rozwiązań wykraczających poza te znane Konstytucji RP z 1997 r.), który w tej sytuacji byłby w zakresie bieżącego sprawowania władzy w państwie najważniejszym podmiotem rozstrzygającym o treści i sposobach sprawowania tej władzy przez wszystkie organy administracji rządowej.

Znacznie mniej propozycji rozwiązań, wskazujących na mieszany system rządów, znalazło się w Proj. 2. Obejmowały one głównie: 1) pozycję prawnoustrojową prezydenta, silniejszą niż w klasycznym systemie parlamentarnym, 2) pozycję szefa rządu, wykraczającą poza typowe rozwiązania systemu parlamentarno-gabinetowego, nawiązującą zaś w niektórych rozwiązaniach do pozycji szefa rządu w systemie rządów kanclerskich. Nie sposób powstrzymać się przy tym od uwagi, że regulacja w Proj. 2 proponowanego w nim systemu rządów była aż tak „oszczędna” normatywnie, iż na pewno rodziłaby polityczne problemy w praktycznym funkcjonowaniu państwa, wymagając regulowania wielu spraw ustrojowych, stanowiących zazwyczaj materię konstytucyjną, aktami normatywnymi rangi niższej niż konstytucja.

System rządów określony w Proj. 3 wydawał się być najbardziej spójny, na tle systemów rządów proponowanych w projektach 1 i 2. Byłby to bowiem system wskazujący wprost na główny ośrodek władzy w państwie, system zbliżony bardziej niż te określone w projektach 1 i 2 do prezydenckiego, wykazujący jednak szereg odmienności w stosunku do znanych rozwiązań tego systemu¹⁵, zawierający nato-

¹⁵ Por. M. Kruk, *op. cit.*, s. 74.

miast postanowienia mające sprzyjać separacji podzielonych władz. Jego również po części mieszany charakter wyrażałby się zwłaszcza w następujących proponowanych w projekcie rozwiązaniach: 1) istnieniu rady ministrów, jako organu składającego się z ministrów, któremu przewodniczyłby prezydent, 2) istnieniu znanym głównie parlamentarnym systemom rządów niektórych mechanizmów ustrojowych, takich jak wotum zaufania dla ministra, czy wotum nieufności dla niego.

Ocena końcowa zaproponowanych przez RPO w 2009 r. systemów rządów, w zgłoszonych przez niego projektach konstytucji RP, dokonana z punktu widzenia zamysłu Rzecznika, iż każda z jego propozycji miała na celu racjonalizację sprawowania władzy w państwie i ograniczenie sfery dysfunkcyjnych zjawisk, pozwala na stwierdzenie, iż cel taki mógłby być – przynajmniej częściowo – osiągnięty. Z tego punktu widzenia na pierwszym miejscu należałoby postawić Proj. 3, na drugim Proj. 1, zaś na ostatnim mało sprecyzowany normatywnie Proj. 2.

SYSTEMY RZĄDÓW W PROJEKTACH KONSTYTUCJI RP PRZEDSTAWIONYCH W 2009 R. PRZEZ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza propozycji Rzecznika Praw Obywatelskich doktora Janusza Kochanowskiego dotyczących systemów rządów, zawartych w ogłoszonych przez niego w 2009 r. trzech projektach konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W projektach tych zaproponowano „trzy wizje” systemów rządów – dwa deklarowane jako „parlamentarno-gabinetowe” systemy rządów (projekty 1 i 2), różniące się od siebie układem stosunków między parlamentem, rządem i prezydentem, trzeci określany jako „prezydencki” system rządów z silną pozycją prezydenta (projekt 3). Analizą objęto w artykule trzy grupy zagadnień: 1) propozycje Rzecznika dokonania zmian w systemie źródeł prawa stanowiących normatywne podstawy systemów rządów; 2) ujęcie w projektach Rzecznika zasad ustroju politycznego państwa będących „fundamentem” systemów rządów; 3) instytucje i mechanizmy ustrojowe charakteryzujące systemy rządów. Analiza ma charakter porównawczy, i to w podwójnym układzie: a) porównywania między sobą rozwiązań proponowanych w poszczególnych projektach; b) porównywania tych rozwiązań z unormowaniami Konstytucji RP z 1997 r. dotyczącymi zagadnień systemów rządów. Zawarta w artykule ocena końcowa zaproponowanych przez Rzecznika w 2009 r. systemów rządów w ogłoszonych przez niego projektach konstytucji RP, dokonana z punktu widzenia zamysłu Rzecznika, iż każda z jego propozycji miała na celu racjonalizację sprawowania władzy w państwie i ograniczenie sfery dysfunkcyjnych zjawisk, pozwala na stwierdzenie, iż cel taki mógłby być – przynajmniej częściowo – osiągnięty. Z tego punktu widze-

nia na pierwszym miejscu należałoby postawić projekt 3, w którym zaproponowano najbardziej spójny system rządów, na drugim projekt 1, w którym zawarto wyraźnie mieszany system rządów, zaś na ostatnim mało sprecyzowany normatywnie projekt 2.

Słowa kluczowe: *konstytucja, system rządów, rzecznik praw obywatelskich, parlamentarno-gabinetowy system rządów, prezydencki system rządów, źródła prawa, zasady ustrojowe, organy państwowe, mechanizmy ustrojowe*

SYSTEMS OF GOVERNMENT IN THE PROJECTS OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND PROPOSED BY THE HUMAN RIGHTS DEFENDER IN 2009

Summary

The article analyses the proposal for the systems of government put forward by the Human Rights Defender, Mr Janusz Kochanowski, PhD, in his three projects of the Constitution of the Republic of Poland in 2009. The projects provided ‘three visions’ of the system of government: two of them called ‘parliamentary-cabinet’ systems of government (project 1 and 2), which differ from one another with respect to the relations between the parliament, the government and the president, and the third one called a ‘presidential’ system of government with a strong position of the president (project 3). The article analyses three groups of issues: (1) the Human Rights Defender’s proposals to change the system of sources of law being the normative basis of the system of government; (2) the inclusion of the state’s political system rules being the ‘foundation’ of the system of government in the Defender’s projects; (3) political system institutions and mechanisms characterising the systems of government. The analysis is comparative in character in two ways: (a) it compares solutions proposed in particular projects and (b) it compares the solutions with the norms of the Constitution of the Republic of Poland of 1997 with regard to the system of government. The article’s final assessment of the systems of government proposed by the Human Rights Defender in his projects of the constitution in 2009, taking into account the Defender’s intention to rationalise the exercise of power in the state and to limit the scope of dysfunctional phenomena, lets the author state that the aim might be – at least partially – achieved. From this point of view, project 3 is best as it offers the most coherent system of government, project 1 with a clearly mixed system of government is second and project 2 is the least normatively precise.

Key words: *Constitution, system of government, Human Rights Defender, parliamentary-cabinet system of government, presidential system of government, sources of law, political system rules, state organs, political system mechanisms*

LE SYSTÈME DES GOUVERNEMENTS DANS LES PROJETS DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE POLONAISE PRÉSENTÉS EN 2009 PAR LE PORTE-PAROLE DES DROITS DE L'HOMME

Résumé

L'article présente une analyse des propositions du porte-parole des droits civiques dr Janusz Kochanowski concernant les systèmes de gouvernance qui ont été publié par lui-même en 2009 dans trois projets de la constitution de la République polonaise. Dans ces projets il a proposé «trois visions» des systèmes de gouvernance – deux, ont été déclarés comme «parlementaire et cabinet» (projet 1 et 2) et ils se différencient seulement par la disposition des relations entre le parlement, le gouvernement et le président, et le troisième défini comme «présidentiel» est un système de gouvernance avec une forte position du président (projet 3). L'analyse comprend trois groupes de problèmes: 1) propositions du porte-parole de faire des changements dans le système des sources du droit constituant les bases normatives du système de gouvernance; 2) conception du porte-parole des principes du système politique de l'état qui forment le «fondement» du système de gouvernance; 3) institutions et mécanismes du système caractéristiques pour les systèmes de gouvernance. Cette analyse a le caractère comparatif dans deux sens: a) comparaison entre les solutions proposées dans chaque projets; b) comparaison de ces solutions avec les normes de la Constitution RP de 1997 qui parlent des problèmes du système de gouvernance. La conclusion finale proposée par le porte-parole en 2009 concernant les systèmes de gouvernance dans les projets de la constitution RP a eu pour but la rationalisation d'exercer le pouvoir et de limiter les sphères des phénomènes disfonctionnels. Ce but aurait pu être acquis grâce à ses propositions. Dans ce point de vue le projet 3 se montre comme le plus efficace parce qu'on y a proposé le système de gouvernance le plus cohérent; le projet 1 présente le système de gouvernance mixte et occupe la deuxième position: le projet 2 reste le moins précis de point de vue normatif et paraît être le moins intéressant.

СИСТЕМЫ ПРАВЛЕНИЯ В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИИ РП, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ В 2009 ГОДУ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ГРАЖДАНСКИМ ПРАВАМ

Резюме

Объектом исследования в статье является анализ предложений Уполномоченного по гражданским правам доктора Януша Кохановского, которые касаются систем правления, включенных в заявленные им в 2009 году три проекта Конституции

Республики Польша. В упомянутых проектах предложены «три видения» систем правления – два из них декларируются как «парламентско-кабинетные» системы правлений (1-й и 2-й проекты), различающиеся между собой характером отношений между парламентом, правительством и президентом, третий определяется как „президентская” система правления, ориентированная на сильную позицию президента (3-й проект). В статье подвергнуты анализу три группы вопросов: 1) предложения Уполномоченного по гражданским правам по внесению изменений в системе источников права, составляющих нормативную основу систем правления; 2) учёт в проектах Уполномоченного по правам человека принципов политического устройства государства, служащих „фундаментом” систем правления; 3) институты и механизмы, характеризующие системы правления. Анализ имеет сравнительный характер, выраженный в двояком аспекте: а) сравнительный анализ решений, предлагаемых в отдельных проектах; б) сопоставление этих решений с нормализациями Конституции РП от 1997 года, касающимися вопросов о системах правления. Представленная в статье окончательная оценка предложенных в 2009 году Уполномоченным по гражданским правам систем правления в провозглашённых им проектах Конституции РП, произведённая с точки зрения концепции автора упомянутых проектов о том, что цель каждого из его предложений заключается в рационализации власти в государстве и ограничении сферы влияния явлений дезинтеграционного характера, позволяет утверждать, что эта цель может быть – по крайней мере частично – достигнута. С данной точки зрения приоритетное значение следовало бы признать проекту пг 3, в котором предложена наиболее логично организованная система правления, второе место отведено проекту пг 1, в котором определена система правления явно смешанного характера; и, наконец, последнее место занимает недостаточно чёткий с нормативной точки зрения проект пг 2.