

Kazimierz Michał Ujazdowski

NA DRODZE DO REWIZJI USTROJU

Najważniejszym punktem debaty nad kształtem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zagadnienie ustroju politycznego państwa. Przyszła ustawa zasadnicza ureguluje również inne kwestie. Znajdą się w niej przepisy, które określą suwerenny podmiot władzy – właściciela państwa. Rozstrzygnięty zostanie problem stosunku podstawowych norm etycznych do porządku prawnego. Zagwarantowane będą prywatne prawa jednostki, a obok tego znajdzie swoje miejsce regulacja praw i obowiązków obywatelskich.

Ale właśnie ustrojowo-polityczna część Konstytucji jest, jeśli można tak powiedzieć, jej najbardziej „konstytucyjnym” fragmentem. Konstytucja to przede wszystkim „ustawa organiczna”, czyli akt prawny, który decyduje o relacjach między poszczególnymi organami państwa, w szczególności o stosunku „władzy ustawodawczej” do „władzy wykonawczej”. Temu właśnie problemowi pragnę poświęcić swoją uwagę.

W wypowiedziach naukowców, publicystów i polityków państwo obywatelskie kojarzone jest bardzo często z jednym modelem ustrojowym, z modelem rządów parlamentarnych. „Nasza tradycja kulturowa, polityczna i tradycja ustrojowa” – mówił na forum Sejmowej Komisji Konstytucyjnej prof. Paweł Sarnecki – „wykazuje wyraźną tendencję do upatrywania w Sejmie jedyne go organu przedstawicielskiego, jedyne go czynnika legitymowanego do powoływania się na wolę Narodu”^I. Rządy parlamentarne, to znaczy takie, w których istnieje prawnie zadekretowana supremacja parlamentu, mają w rozumieniu swoich zwolenników najlepiej odpowiadać wolności politycznej. Debata nad kształtem ustroju Polski nie jest wolna od ciśnienia historii. Ci, którzy opowiadają się za „zwierzchnictwem parlamentu nad innymi organami państwa”, stawiają za wzór współczesnemu ustrojodawcy „sejmokratyczną” Konstytucję marcową (w trakcie inauguracyjnego posiedzenia Sejmowej Komisji Konstytucyjnej jeden z posłów określił ją mianem „wielkiej Konstytucji”) i jednocześnie wydają całkowicie negatywny osąd Konstytucji kwietniowej^{II}.

^I P. Sarnecki, *Założenia i systematyka Konstytucji* (referat wygłoszony na forum Sejmowej Komisji Konstytucyjnej).

^{II} Sprawozdanie z posiedzenia Sejmowej Komisji Konstytucyjnej w dniu 6 lutego

Czy system rządów parlamentarnych jest jedynym ustrojem, w którym społeczeństwo uzyskuje pełną podmiotowość polityczną? Nie, państwo obywatelskie nie musi przybierać takiej formy rządów. W jego ramach spotykamy dwa zasadnicze modele ustrojowe: system prezydencki i parlamentarny.

Klasyycznym przykładem pierwszego z nich jest ustrój Stanów Zjednoczonych. Istota systemu prezydenckiego polega na całkowitym odseparowaniu władzy wykonawczej od władzy ustawodawczej. Charakteryzuje się on silną pozycją głowy państwa. Prezydent, wybierany bezpośrednio przez naród, sprawuje niepodzielnie władzę wykonawczą, stoi na czele rządu. Wyborcy wybierając Prezydenta decydują równocześnie o obliczu egzekutywy. Rząd nie jest politycznie odpowiedzialny przed parlamentem. Parlament z kolei dysponuje pełnią władzy ustawodawczej. Decyduje niemal niepodzielnie o kształcie porządku prawnego.

Inaczej w systemie rządów parlamentarnych (określanych również mianem demokracji parlamentarnej). Władza ustawodawcza jest tu bardzo silnie połączona z władzą wykonawczą. Państwem rządzi i kieruje ta siła polityczna, która posiada aktualnie większość w parlamencie. Głowa państwa (monarcha czy prezydent) pełni najczęściej wyłącznie reprezentacyjne funkcje. Jednocześnie występuje zmniejszenie prawotwórczej roli parlamentu. Większością prac ustawodawczych kieruje *de facto* rząd; jego położenie jest tym lepsze, im silniejsze jest poparcie w organie przedstawicielskim, im silniejsza jest jego pozycja parlamentarna. Klasyycznym przykładem rządów parlamentarnych jest ustrój Wielkiej Brytanii.

Wybór ustroju jest wyborem wartości. Nie sądzę, że najbardziej wolnościowym systemem politycznym jest demokracja parlamentarna. Ale rzecz w tym, czy opowiadając się za takim, a nie innym rozwiązaniem ustrojowym musimy czynić to w imię jednej wartości, w imię wolności politycznej. Uważam, że nieuprawniony jest tego rodzaju monizm konstytucyjny. Kształt ustrojowy Rzeczypospolitej musi być wyrazem kompromisu między wolnością, wpływem narodu na politykę państwa a troską o stabilność i sprawność organizmu państwowego. Powiedzmy jasno: stabilność i efektywność władzy państwowej to także wartości pozytywne. Zdestabilizowany organizm państwowy nie jest w stanie ochronić ani praw jednostki, ani interesów narodu.

Rozumie to doskonale cytowany wcześniej profesor Paweł Sarnecki. W wystąpieniu na forum Sejmowej Komisji Konstytucyjnej powiedział, iż „potrzebą, którą winna zaspokoić Konstytucja jest stworzenie fundamentów pod państwo sprawne, efektywne, zaryzykowałbym – nawet kosztem pełnej demokracji”^{III}.

1990 r., „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej”, t. I, s. 11.

^{III} P. Sarnecki, *Założenia i systematyka...*

Trudno mi nie zgodzić się z tymi poglądami. Jednakże konkretne propozycje przedstawione przez referenta nie odpowiadają powyższym założeniom. Profesor Sarnecki chce podnieść „zwierzchnictwo Sejmu w systemie organów państwowych” do rangi zasady konstytucyjnej. Sejm jest dla niego głównym ośrodkiem władzy w państwie, powołuje i odwołuje rząd, który jest przed parlamentem politycznie i konstytucyjnie odpowiedzialny. Projekt profesora Pawła Sarneckiego jest zatem postacią systemu demokracji parlamentarnej.

Co więc gwarantować ma stabilność i efektywność państwa? Ustabilizowanie rządu zapewni przyjęcie instytucji (znanej ustawodawstwu zachodniemieckiemu) konstruktywnego wotum nieufności. Jej istota polega na tym, iż odwołanie rządu przez parlament w trybie zgłoszenia wotum nieufności jest skuteczne tylko w tym przypadku, gdy łączy się z tym utworzenie nowego gabinetu. Dodatkową gwarancją ma być wyważone rozgraniczenie „kompetencji rządu i parlamentu”, co ma służyć usamodzielnieniu polityki rządowej od wpływu instytucji przedstawicielskiej.

Logiczną konsekwencją opowiedzenia się za systemem „zwierzchnictwa parlamentu” jest osłabienie pozycji prezydenta. Odebrane mu są „własne kompetencje władczo-polityczne”. Głowa państwa, zdaniem Sarneckiego, powinna być wyłącznie instytucją reprezentacyjną i zalecającą (prawo inspirowania Rady Ministrów i Sejmu). Koncepcja prof. Sarneckiego ma charakter „umiarkowanie sejmokratyczny”. Mieści się w ramach tendencji, która – jak twierdzi jej autor – „upatruje w Sejmie jedyny organ przedstawicielski, jedyny czynnik legitymowany do powoływania się na wolę narodu”. Jej najistotniejszym mankamentem jest brak odpowiedzi na pytanie: czy w warunkach polskich ten „umiarkowanie sejmokratyczny” system zapewni stabilność i sprawność rządów. Czy instytucja konstruktywnego wotum nieufności zdolna jest przeciwdziałać zbyt częstym, łatwym zmianom gabinetów?

Doświadczenia historyczne nie pozwalają na optymizm. Rządy parlamentarne nie funkcjonują dobrze w warunkach „rozproszkowanego”, kilkupartyjnego układu politycznego. Nietrudno w tym względzie o bezdyskusyjnie negatywne przykłady: Polski lat 1922-1926 czy praktyki ustrojowej IV Republiki Francuskiej. Demokracja parlamentarna sprawdza się dobrze tam, gdzie mamy do czynienia z systemem dwupartyjnym (Wielka Brytania). Wydaje się, iż system zachodniemiecki, gdzie funkcjonuje konstruktywne wotum nieufności jest, pomimo istnienia więcej niż dwóch partii, bliski modelowi dwupodmiotowemu. Chodzi w końcu o wybór między centrolewicą a centroprawicą.

Sytuacja Polski jest jakościowo różna. Kształtuje się układ wielopartyjny. Nic nie wskazuje na to, iż do chwili wyborów parlamentarnych obecny stan rzeczy ulegnie zasadniczej rewizji. W tych warunkach „racjonalizacja odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem” okaże się środkiem niewystarczającym. Tym bardziej, iż profesor Sarnecki opowiada się za proporcjonalnym pra-

wem wyborczym. Co więcej, proponuje, by pięcioprzymiotnikowość wyborów podnieść do rangi zasady konstytucyjnej. W tej sytuacji trudno myśleć o wytworzeniu stabilnego układu partyjnego, który mógłby dobrze funkcjonować w warunkach rządów parlamentarnych.

Czy w związku z tym rozwiązanie problemu wiąże się z przyjęciem ordynacji większościowej? Tak właśnie uważa publicysta „Tygodnika Powszechnego” Roman Graczyk. W tekście *Jaka demokracja* dowodzi, że „dopóki sam system partyjny jest nie ukształtowany, bezpieczniejszym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie ordynacji większościowej. Daje ona dużo większe szanse na parlament złożony z kilku silnych ugrupowań, zdolnych wytworzyć zarówno zwartą większość rządzącą, jak i spoistą opozycję”^{IV}.

Nie jestem dogmatycznym zwolennikiem ordynacji proporcjonalnej. Wiem, że wybór między zasadą reprezentatywności a zasadą majoratu nie jest wyborem między ordynacją dobrą a złą. System większościowy sprzyja formowaniu się trwałej większości, zwraca uwagę na zalety osobiste kandydatów i wiąże silniej posłów z ich elektoratem. Ma jednak również bardzo istotne wady. Nie odzwierciedla rzeczywistości nurtujących społeczeństwo podziałów, premiuje duże ugrupowania kosztem mniejszych, przez co przynosi rezultaty sprzeczne z zakresem społecznego poparcia. Niemal odwrotnie wyglądają zalety i wady systemu proporcjonalnego.

Ale to właśnie system proporcjonalny jest dziś sprzymierzeńcem pluralizmu politycznego. Istnieje bowiem całkiem realna groźba, że przyjęcie systemu większościowego uniemożliwi wielu ugrupowaniom politycznym samo „wejście do gry”, odbierze im możliwość udziału w życiu publicznym.

Roman Graczyk pisze, iż „dopóki system partyjny jest nie ukształtowany, bezpieczniejszym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie ordynacji większościowej”. Otóż uważam, że większościowe prawo wyborcze może właśnie przeszkodzić kształtowaniu się systemu partyjnego. Nie byłoby dobrze, gdyby stabilność organizmu państwowego chciano osiągnąć kosztem rozwoju systemu partyjnego. Powtarzam, nie wierzę w dogmat pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego, ale jestem przekonany, iż zasada proporcjonalności zdolna jest poszerzyć bazę polityczną dokonujących się nad Wisłą zmian, co więcej – uważam, że sprzyjać ona będzie wspólnemu dobru, reformom zmierzającym do budowy w pełni obywatelskiego państwa, które potrzebuje przecież fundamentu w postaci ciał pośredniczących – silnych i dysponujących różnorodnymi propozycjami ideowo-programowymi partii.

Zresztą, w trakcie debaty nad kształtem lokalnego prawa wyborczego wytworzyło się przekonanie, mniejsza o jego słuszność, iż proporcjonalność najlepiej odpowiada zasadom nowoczesnego państwa. Ugrupowania opozycji

^{IV} R. Graczyk, *Jaka demokracja*, „Tygodnik Powszechny”, nr 19, 1990.

pozaparlamentarnej, znaczna część posłów OKP, żądała w imię odchodzenia od „demokracji kontraktualnej” oparcia wyborów komunalnych na zasadzie reprezentatywności. Dążenia te popierały ugrupowania wywodzące się ze „starego układu”. Wiedzą one, iż rozmiary porażki w ubiegłorocznych wyborach do Senatu pozostają w związku z ordynacją większościową. Nic nie wskazuje na to, by te opinie i poglądy uległy rewizji w czasie prac nad ordynacją wyborczą do przyszłego parlamentu. Tak więc, czy się tego chce, czy nie, jesteśmy „skazani” na proporcjonalność.

By pogodzić swobody polityczne ze stabilnością organizmu państwowego należy przekroczyć ortodoksję rządów parlamentarnych. Kształt ustrojowy Rzeczypospolitej winien być rezultatem kompromisu między prezydenccjalizmem a parlamentaryzmem.

System czysto prezydencki wytworzył się na specyficznym amerykańskim gruncie. W warunkach płynności układu partyjnego całkowite uniezależnienie władzy wykonawczej od ustawodawczej może przynieść odwrotny do zamierzonego skutek. Stabilność to nie władza na własność. Nie wolno popadać z jednej skrajności w drugą. Byłoby niebezpieczne przyjąć ustrój, który na długi czas wykluczałby możliwość wymiany ekip rządzących. Warto pamiętać o słowach Adolfa Bocheńskiego¹, jednego z najwybitniejszych publicystów ustrojowych Polski międzywojennej: „Konstytucja gwarantująca w bardzo dużym stopniu legalną stałość może z największą łatwością doprowadzić do stałości nielegalnej”^V.

Optymalnym rozwiązaniem wydaje się ustrój, który można by określić mianem prezydencko-parlamentarnego. Wymaga on, to jasne, rezygnacji z uznawania Sejmu za jedyny czynnik mający pełną legitymację narodu, rezygnacji z zasady „zwierzchnictwa parlamentu nad innymi organami państwa”. Tę pełną legitymację posiadałyby dwa inne i równoprawne względem Sejmu „organy władzy narodu” – prezydent i niezawisłe sądy.

W systemie prezydencko-parlamentarnym właśnie to głowa państwa, wybierana w powszechnych i bezpośrednich wyborach w sposób niezależny od parlamentu, byłaby reprezentantem całego narodu, wszystkich obywateli, nie zaś rzecznikiem aktualnej większości parlamentarnej. Prezydent, którego kadencja winna być dłuższa od parlamentarnej (6-7 lat) powinien pełnić rolę czynnika stabilizującego organizm państwowy i autonomicznego w stosunku do fluktuacji parlamentarnych. Z tego względu Głowa Państwa musi być czymś więcej niż instytucją reprezentacyjną czy inspirującą (prawo kierowania orzędzi do Sejmu, zwoływanie jego nadzwyczajnych sesji, zwoływanie posiedzeń rządu). Musi mieć wpływ na władzę wykonawczą. Podkreślam, nie chodzi o funkcję rządze-

^V A. Bocheński, *Dwie konstytucje*, „Bunt młodych”, nr 35, 1933.

nia, ale o wpływ sprzyjający stabilności, przeciwstawiający się zbyt częstym zmianom rządów.

A zatem prezydent powoływałby gabinet na podstawie parlamentarnej, ale jednocześnie byłby wyposażony w uprawnienie do rozwiązywania parlamentu i ogłoszenia nowych wyborów, szczególnie w sytuacjach, gdy parlament nie jest zdolny do powołania rządu, bądź wtedy, gdy na jego forum przedstawiony zostanie wniosek o głosowanie nad wotum nieufności dla gabinetu (głosowanie nad wnioskiem nie mogłoby odbyć się na posiedzeniu, podczas którego wniosek został zgłoszony). W warunkach polskich, w sytuacji kształtowania się układu wielopartyjnego, „racjonalizacja odpowiedzialności politycznej gabinetu przed Sejmem” nie wystarczy by zapobiec niestałości rządów. Potencjalna możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta jest środkiem skuteczniejszym od konstruktywnego wotum nieufności. Tak więc system prezydencko-parlamentarny polegałby na ograniczeniu odpowiedzialności rządu przed parlamentem i na wzajemnym zrównoważeniu uprawnień prezydenta i Sejmu w zakresie powoływania i odwoływania władzy wykonawczej.

Wzmocnienie władzy głowy państwa jest w mojej opinii konieczne także z innego względu. Otóż uważam, iż najważniejszymi dziedzinami z punktu widzenia polskiej racji stanu są polityka zagraniczna i obronna. Tu dbałość o ciągłość i sprawność władzy ma bardzo istotne znaczenie. Nieustanne zmiany podmiotów prowadzących politykę zagraniczną nie będą wpływały pozytywnie na pozycję międzynarodową państwa polskiego. Dlatego też uważam, iż prezydent – wzorem francuskich rozwiązań ustrojowych – powinien uzyskać znaczny i wolny od zmian dokonujących się w parlamencie wpływ na te dwie dziedziny. Kraj położony w tym punkcie Europy powinien zadbać o prawne warunki sprzyjające stabilnej i konsekwentnej polityce zagranicznej.

W systemie prezydencko-parlamentarnym parlament przestaje być „organem zwierzchnim”, ale jego pozycja ustrojowa nadal pozostaje duża. Sejm wyłaniany w wolnych i proporcjonalnych wyborach stałby się wyrazem zróżnicowania występujących w społeczeństwie opinii i tendencji politycznych. Parlament współdecydowałby wraz z głową państwa o powołaniu i obliczu egzekutywy. Spełniałby względem niej funkcje kontrolne. Sądzę również, iż model prezydencko-parlamentarny nie wiąże się z tak daleko idącym „urządzeniem” ustawodawstwa jak to ma miejsce w systemie demokracji parlamentarnej. Czym dalej bowiem od rządów czysto parlamentarnych, czym dalej od systemu, w którym maksimum władzy skupione jest w rękach premiera będącego przywódcą partii rządzącej, tym większe jest znaczenie prawotwórcze parlamentu. Paradoksalnie, to właśnie synteza demokracji parlamentarnej i ordynacji większościowej osłabia położenie Sejmu jako instytucji przeobrażającej porządek prawny.

Prof. Sarnecki pisze, iż „nie jest zwolennikiem zasady trójpodziału władzy, lecz racjonalnego podziału kompetencji”. Jest to formalistyczna interpretacja myśli Monteskiusza². Idea trójpodziału władzy może oznaczać coś więcej niż formalnoprawne odseparowanie legislatywy od egzekutywy. Wybitny prawnik węgierski, István Bibó³, wiązał ideę trójpodziału z dekoncentracją władzy, z przeciwstawianiem się sytuacji, w której jeden ośrodek polityczny skupia w swoich rękach maksimum faktycznych kompetencji^{VI}. I w tym rozumieniu, rzeczywiście, propozycja prof. Sarneckiego, a w jeszcze większym stopniu koncepcja Romana Graczyka, kłóć się z zasadą trójpodziału. Bowiem w systemie rządów parlamentarnych wszystko zbiera ten, kto uzyskuje przewagę w parlamencie. Bardzo często drogi wolności i demokracji parlamentarnej wyraźnie się rozchodzą. Natomiast system prezydencko-parlamentarny zawiera w sobie mechanizmy dekoncentracyjne, prezydent nie jest instrumentem większości parlamentarnej. Otwiera się pole dla „twórczego przeszkadzania sobie”. Demokracja, wbrew temu co twierdzi Roman Graczyk, znosi istnienie dwóch ośrodków władzy.

I to jest kolejny powód, który pozwala mi sądzić, iż ustrój prezydencko-parlamentarny najlepiej godzi wolność polityczną ze stabilnością państwa.

Przypisy

¹ Adolf Bocheński (1909-1944) – publicysta polityczny, czołowy myśliciel II RP. Jego erudycyjne książki i artykuły – publikowane przede wszystkim na łamach konserwatywnego „Buntu Młodych” – dotyczyły problematyki historyczno-politycznej, poruszały zagadnienia konstytucyjno-ustrojowe, a także kwestie polskiej polityki zagranicznej i racji stanu. Tym ostatnim poświęcone było najgłośniejsze dzieło Bocheńskiego *Między Niemcami a Rosją* (1937), uważane często za najwybitniejszy polski traktat geopolityczny. Zginął 22 lipca 1944 r., rozbrajając – na ochotnika – pole minowe pod Ankoną.

² Charles Louis de Secondat baron de la Brede et de Montesquieu (Monteskiusz) (1689-1755) – francuski filozof, prawnik, polityk. Jego traktat *De l'esprit des lois* (1748, *O duchu praw*) uchodzi za jedną z najważniejszych rozpraw z zakresu filozofii politycznej. Przedstawiona w nim koncepcja trójpodziału władzy jest niezmiennie ważnym punktem odniesienia w dyskusjach o pożądanym modelu ustrojowym.

³ István Bibó (1911-1979) – węgierski prawnik, polityk i urzędnik państwowy, w czasie powstania węgierskiego w 1956 r. minister stanu w rządzie Imre Nagy'ego, skazany w 1958 r. na dożywotnie więzienie, został uwolniony w 1963 r. i podjął pracę w bibliotece Centralnego Urzędu Statystycznego Węgier.

^{VI} I. Bibo, *Podział władzy dawniej i dziś*, „Znak”, nr 10, 1982.