

© 2012 р. Єжи Яскерня, професор, доктор наук
Університет ім. Яна Кохановського, Кельци (Польща)

СИСТЕМА ПРАВЛІННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩІ: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Попри те, що система правління, передбачена Конституцією РП, в основному справдилася, не вмовкають дискусії про можливості її модифікації. Пропозиції ГО, пов'язані з досвідом коабітації 2007-2010 років, пішли в напрямку послаблення позиції Президента. Проте після перемоги Б. Коморовського у президентських виборах в 2010 року готовність ГО форсувати ці зміни виразно ослабла. Упродовж попередньої каденції Сейму не було жодного серйозного намагання для їх реалізації. Більше того, досвід проекту впровадження до конституції так званої європейської клаузули показав, що досягнення конституційного порозуміння на рівні 2/3 важке навіть у такій очевидній справі, як конституційні наслідки членства Польщі в ЄС. Тим більше, це було б складне завдання відносно такого делікатного матеріалу, котрим є модифікація системи правління.

1. Вступні зауваження. Набуття чинності Конституцією РП 1997 р. не поставило крапку в дебатах на тему форми польського основного закону. 15-річчя чинності польського основного закону, котре відзначатиметься в 2012 році становить нагоду для того, щоб задуматися над його формою.

Більшість конституційних дискусій, пов'язаних з проблемою раціоналізації форми польського основного закону, точиться навколо питання: чи Конституція РП виконує функції основного закону належно? [1] Немає жодних сумнівів, що це досконала робота. Частково це наслідок компромісу, досягненого під час її ухвалення [2], котрий змушував задіяти інституції, котрі випадково збігалися з очікуваннями політичних груп, що створювали «конституційну коаліцію» [3]. Є сили, котрі тоді були проти такої форми основного закону, чекають, звісно, нагоди для реалізації своїх намірів [4]. Суттєвим чинником на користь аргументів можливих змін у конституції є процес європейської інтеграції [5]. Членство РП у Євросоюзі несе за собою, без сумніву, багаж проблем, котрі повинні бути відображені в тексті національної конституції, оскільки цьому сприяє відповідна нагода [6]. Національна Конституція повинна розглядатися у ширшому контексті європейського конституціоналізму, в котрому конкурують між собою рішення державного устрою на національному і наднаціональному рівні [7]. Певні технічно-редакційні прогалини і неточності стали помічені вже під час дії Конституції, тому очікується нагода для їх усунення [8]. Дали також про себе знати дилеми державного устрою, котрі існували в фазі творення конституції і були, певним чином, вирішені, а тепер знову повертаються до них для пошуку оптимальної моделі політичної системи [9]. Декотрі автори, окрім конкретних пропозицій змін, ставлять також більш принципове питання: на кого можна опертися при побудові нової конститу-

ційної системи; чи архітектори нової польської конституції мають бачення проекту цієї побудови, а також чи вони усвідомлюють, на основі чого здійснюватиметься дана інвестиція? [10].

Одна з основних проблем, котра порушується під час конституційних дебатів, – це питання оптимізації системи правління [11]. Це, безсумнівно, ключове питання державного устрою [12]. Застосована в Конституції РП модель, в основному, здала іспит. Проте появився ряд проблем, котрі можуть перебувати в полі законодавців. Пропозиції змін у цій сфері висувала, серед інших, партія Право і Справедливість (ПіС). У даній статті ми зосереджимо основну увагу на проекті, висуненому парламентаріями Платформи Обивательської/ Громадянської платформи (ГО). На даний час це найбільше політичне угруповання, котре має велику підтримку, згідно із соціальними дослідженнями. Погляди на державний устрій цього угруповання можуть мати принципове значення у майбутніх дебатах на тему можливої зміни основного закону.

2. Еволюція системи правління в РП. 1989 рік був, без сумніву, суттєвою цезурою в еволюції польської системи державного устрою. Унаслідок порозуміння круглого столу були проведені суттєві зміни в системі державного устрою. Замість Польської Народної Республіки (ПНР) появилася Республіка Польща (РП). Часткові зміни в Конституції ПНР принесли нову формулу «демократичної правової держави» (замість «соціалістичної держави») [13], створення посади Президента і другої палати парламенту (Сенату). Тоді ж створено підвалини для системи територіального самоврядування, повернення котрої в 1990 році стало однією з найвагоміших демократичних трансформацій.

Ці зміни отримали більш детальне вираження у так званій Малій Конституції (1992). Тоді проведено конституціоналізацію принципу

поділу влади [14], котрий у 1989-1992 роках було усунуто з конструкції «правової держави». Сформувалася модель парламентарно-кабінетної системи з відносно сильною позицією Президента. Його фактична роль тим більше вагома, що інтерпретація основного закону стосовно права президента пропонувати кандидатів на міністра оборони, внутрішніх справ і зовнішньої політики, озвучена міністром Канцелярії Президента, професором Лехом Фаландишом, призвела до формування теорії «президентських відомств», у рамках котрої Президент не тільки вирішував кого призначати на ці посади, але *де-факто* контролював їх діяльність.

Конституція РП від 2 квітня 1997 р. була проявом практичного досвіду, накопиченого впродовж 1989-1997 років. Вона підтримала відносно сильну (на фоні моделі парламентарно – кабінетної системи) позицію Президента, але позбавляла його права пропонувати кандидатури на посаду «силових міністрів», а як наслідок – аргументів для формування теорії «президентських відомств».

Однією зі жваво обговорюваних проблем державного устрою, котрі виникли на тлі застосування Конституції РП, прийнятої 2 квітня 1997 року, була проблема розмежування компетенції між Президентом і прем'єром [15]. Пов'язано це з тим, що Конституція не вирішила цього питання на рівні загальних положень державного устрою (ст. 10 і ст.126), і воно породжує сумніви щодо місця і ролі президента у структурі дуалістичної виконавчої влади. Відсутність належного визначення ролі Президента РП, як органу виконавчої влади, не полегшує інтерпретації нормативно-правової моделі посади польського президента. Конституція не прийняла концепції пасивного чи аполітичного Президента. Його політична активність повинна все ж набути форми арбітражу, а отже, посередництва між сторонами потенційного політичного конфлікту, зокрема між урядом і парламентом. Проблема полягає не в тому, що Президент хоче бути активним, а в тому, що його активність може перейти межі арбітражу, коли він стане на стороні опозиційних сил. Тоді така активність може розглядатися як деструктивний чинник у теорії парламентарно-кабінетної системи.

У зв'язку з вищезгаданим напрошується принципове питання: що було причиною того, що за відносно короткий час від набуття чинності Конституцією РП зросла так сильно тенденція оспорювання її змісту? Як можна охарактеризувати запропоновані постулати *de lege fundamentale ferenda*? Чи вони створюють якусь спільну категорію? Які мотивації їх супрово-

джують? У чому полягає основна ланка конституційного спору? В якому обсязі нагадує про себе істотна суперечка про форму основного закону, а в якому обсязі це питання є тільки полем політичної конфронтації? [16].

3. Передумови для пропозицій модифікації системи правління в РП. Прийняття нового основного закону не припиняє суперечок про оптимальну модель системи правління, в рамках котрої звучить основне питання: скільки влади для прем'єра і уряду, а скільки для Президента?

Дискусія навколо доктрини конституційного права, котра буда помітною в період підготовки основного закону, збереглася також після набуття чинності Конституцією РП [17]. Коли проблема новелізації конституції чи її зміни не були головним питанням для основних політичних угруповань, середовище конституційного права розглядало її без зайвого галасу, в кабінетах, або формуючи пропозицію *de lege fundamentali ferenda* у працях, приурочених черговим річницям ухвалення Конституції [18]. Особливе значення при цьому мав аналіз, проведений у рамках наукового дослідження КНД під назвою «Основні проблеми застосування Конституції РП, під керівництвом професора К. Дзялоха, результатом котрого стали 10 томів, присвячених ключовим конституційним питанням [19]. Та, коли проблема солідної новелізації чи, навіть, зміни конституції стала політичним мотивом основних політичних угруповань, це призвело до надзвичайної експозиції наукових поглядів у царині конституційного права. Майже кожне напрацювання з області конституційного аналізу містить пропозиції стосовно бажаних змін конституційних положень [20]. Цікаві результати дають також порівняльні дослідження, як, хоча б, розважання про необхідність змін до Конституції Польщі й України [21].

Досягнений у 1997 р. компроміс детально тестується, оскільки дві основні посади зайняті представниками різних політичних сил. Тому не було суперечок у 2005-2007 роках, тобто в період правління ПіС і президента Леха Качинського, котрий був представником даної політичної сили. Ці спори появилися з подвійною силою після листопада 2007 року, а отже, в період *cohabitation* президента Л. Качинського і прем'єра Д. Туска (Платформа Обивательська) і нагадували про себе в 2007-2010 роках. На порядку денному стали два питання: якою повинна бути роль президента? Чи може уряд без погодження з ним приймати рішення про виведення польських військ з Іраку? Чи уряд може прийня-

ти рішення про визнання Косова без згоди Президента? Якщо виникає при цьому спір, то чия позиція повинна переважити? На тлі відносин президента з урядом в декількох ситуаціях «вималювалися дуже поважні конфлікти, в результаті котрих дійшло до збою діяльності виконавчої влади» [22].

Новизна, котра мала місце на перетині 2007/2008 років, пов'язана не стільки з між інституційними суперечностями, котрі вже дещо вписалися в логіку *cohabitation*, а з тим, що посада Президента поступово перетворюється в центр опозиції відносно уряду. У цій ситуації більш значимим стає питання функціональності моделі державного устрою, що сформувалася в 1997 р.

Останні роки багаті на ініціативи в питанні зміни Конституції РП. У пропозиціях, запропонованих партією Право і Справедливість у 2004 році йшлося про концепцію відмови від III РП і про проект державного устрою IV РП [23]. Поразка ПiС у парламентських виборах 2007 року знівечила ці плани. У свою чергу проект зміни в Конституції, запропонований депутатами Громадянської Платформи в лютому 2010 року, без сумніву, був наслідком реакції на проблеми державного устрою, які принесла практика коабітації президента Л. Качинського і, пов'язаного з ПiС і урядом прем'єра Д. Туска, що складається, в основному, з депутатів ГО (2007-2010), зокрема в питаннях застосування президентом вето на призупинення набуття чинності законом. Виникла проблема того, чи відхід президента від моделі арбітра не робить систему державного устрою РП недієздатною. Перемога Б. Коморовського у президентських виборах 2010 р. зробило дану мотивацію неактуальною, але на проект депутатів ГО можна також поглянути з іншої перспективи: наскільки він відображає реальні проблеми державного устрою, котрі заохочують до впровадження змін в основному законі?

4. Зміни в системі правління, запропоновані у проекті депутатів Громадянської Платформи. Запропонований депутатами Громадянської Платформи проект охоплює зміни різних конституційних проблем [24]. В даному опрацюванні йтиметься, лишень, про ці зміни, котрі найбільш суттєво могли б модифікувати систему правління.

4.1. Модифікація позиції державного устрою Президента РП. Основна дилема державного устрою полягає в тому, чи Президент РП є представницьким органом, чи правлячим у державі. Конституція РП залишила її відкритою і вона вимагає додаткового визначення/уточнення на рівні конституційної практики [25]. Відносини

Президента з Прем'єром у польських політичних реаліях мають, при цьому, важливе значення для функціонування не тільки виконавчої влади, а всього державного апарату [26].

Ключове значення має при цьому запропонована у проекті депутатів ГО зміна №6, що стосується ст.122. У ній пропонується нову редакцію абзацу 5: «Якщо Президент Польщі не звернувся з поданням до Конституційного Суду згідно абзацу 3, то він може з обґрунтованим поданням повернути закон до Сейму для поновного розгляду. Після поновного ухвалення закону Сеймом абсолютною більшістю голосів в присутності щонайменше половини визначеної законом кількості голосів, Президент Республіки Польщі впродовж 7 днів підписує закон і видає розпорядження про його публікацію в «Щоденнику Законів Республіки Польщі». У разі поновного ухвалення закону Президент Республіки Польщі немає права звертатися до Конституційного Суду згідно з абзацом 3». Суть такої зміни зводиться до зменшення вимоги для відхилення президентського вето з чинної кількості 3/5 (тобто 60%) голосів до абсолютної більшості, а отже мінімум 50%+1 голосів, отриманих за умови присутності, визначеної законом, половини кількості депутатів. Отже, сила цього вето радикально ослабла б. Варто теж зазначити, що подібна вимога діє при відхиленні поправок, запропонованих Сенатом. Отож можна стверджувати, що, якщо в Сеймі абсолютна більшість готова підтримати закон у визначеному форматі (в процедурі відхилення поправок Сенату), то вона по'явиться також у випадку заветовання Президентом закону. Ці ситуації, звісно, важко порівнювати, оскільки зміст поправок Сенату може відрізнятись від мотивації, з причини котрої президент вдався до вето. Це може мати своє відображення на результат голосування. Окрім цього, без сумніву, вето президента, котре заохочує Сейм заново осмислити дану справу, більш якісне, ніж пропозиції Сенату. Проте немає жодних сумнівів щодо послаблення сили даного інструменту.

Автори проекту зазначають, що польська система державного устрою опирається на, свого роду, суперництво обох членів виконавчої влади. Це не оптимальна ситуація, проте її радикальна зміна повинна була б бути пов'язаною зі способом призначення глави держави. У теперішньому правовому стані можна знайти компромісне вирішення, котре, як зазначають автори проекту, задовольняло би більшість учасників політичного життя. Президентське вето, з уваги на практику його застосування, втратило, на думку іні-

ціаторів проекту, «свої основні атрибути», - це не звернення президента про роздуми і поновну дискусію в Сеймі над попередньо ухваленим законом, а елемент блокування законодавчої процедури». Зменшення кількості голосів, необхідних для відхилення вето з 3/5 до абсолютної більшості (за умови присутності щонайменше половини кількості депутатів) « зменшить небезпеку законодавчого паралічу і забезпечить парламентарній більшості можливість впровадження законів, охоплених вето, а тим реалізувати також програму, котра отримала схвалення виборців під час виборчого акту» [27].

На думку ініціаторів проекту в результаті даної зміни буде, насамперед, «зміцнена спроможність уряду ефективно проводити реформи в соціальній й економічній сфері, при одночасно чітко визначеному обов'язку несення відповідальності за політику, що проводиться. Дане вирішення збільшує також прозорість процесу становлення права і ведення політики урядом, що опирається на підтримці парламентарної більшості і легітимізації, отриманої в ході виборів. Належить при цьому зазначити, що збережена у зміненій формі інституція законодавчого вето надалі дозволить Президенту РП публічно представляти всі аргументи проти набуття чинності законом. Вето у цій формі буде зверненням на підставі громадської думки до Сейму РП про поновне розважання закономірності ухвалення оспорюваного закону. Так сконструйоване вето отримує рефлексний характер і – не будучи актом винятково символічним – забезпечить, однозначно, можливість ефективного управління» [28].

Автори проекту використали при цьому аргумент того, що проблема вето на призупинення набуття чинності законом був предметом аналізу, котрий проводився також іншими партіями. Право і Справедливість, пропонуючи на розгляд громадської думки в 2005 році свій проект повної зміни конституції, також підкреслювала необхідність зміни характеру президентського вето. В обґрунтуванні до проектної новелізації вказувалося на те, що однією з рис проекту є втрата президентом компетенції, «застосування котрої має чітко негативне лезо – можливість застосування законодавчого вето у будь-якій ситуації і без жодного обґрунтування» [29].

Інша зміна, позначена, як 6b, суттєва для компетенції Президента, стосується терміну, впродовж котрого Конституційний Суд перевіряє пропозицію Президента на предмет відповідності пропонованого закону конституції. Пропозиція нової редакції ст. 122 абзац 7 Конституції зву-

чить таким чином: „У справах, про котрі згадується в ст. 122 абзац 3, Конституційний Суд приймає рішення найпізніше через 3 місяці віддати подання пропозиції до Конституційного Суду». Дана справа логічно пов'язана з пропозицією модифікації законодавчого вето президента. Не скривають цього також ініціатори проекту, аргументуючи пропозицію визначення часу, призначеного на розгляд КС пропозиції Президента РП, поданої в рамках превентивного контролю: «Щоправда, перевірка конституційності законів не може вважатися за альтер его вето, проте в практиці може виявитися елементом зловживання. Щоб уникнути продовження стану непевності щодо конституційності оскарженого закону, потрібно визначити максимальний термін, призначений на розгляд Конституційним Судом подання Президента РП.» Беручи до уваги попередню практику функціонування КС, як на це вказують ініціатори проекту, «3-місячний термін належить визнати відповідним» [30]. Отож і тут, як й у випадку вето призупинення набуття чинності законом, турбота ініціаторів проекту випливає з того, аби президент, скеровуючи подання до КС, не намагався використати потенційної повільності цієї інституції у розгляді подання, як інструменту, котрий утруднює урядові проводити реформи, залежних від набуття чинності цим законом.

Чергова суттєва зміна з точки зору системи державного устрою, позначена № 7, стосується ст. 126 абзац 1. Її запропонована нова редакція звучить так: «Президент Республіки Польщі є репрезентантом держави і гарантом постійності державної влади». Ініціатори проекту аргументували цю зміну бажанням уніфікації понять, котрі вживаються в Конституції. Президента визначено, як « репрезентанта держави», що кореспондується з терміном, вживаним у чинній ст. 133 Конституції. Вони вказують на те, що ця пропозиція відповідає постулатам доктрини польського конституційного права, в котрих схвалюється, серед іншого, те, що репрезентативна функція є класичною функцією глави держави, а президент, як живий символ держави представляє її в цілісності і в постійності. Характер посади Президента передбачає, що він часто виступає, власне, в такій ситуації, не реалізуючи інших функцій, окрім представлення держави, тобто його основний обов'язок - бути присутнім у визначеному місці і у визначеному часі [31].

Дана пропозиція, котра, здавалося б, має на меті внести певне упорядкування, насправді несе за собою значне послаблення позиції президента в системі державного устрою. Актуально в Кон-

ституції президента охарактеризовано, що він є: «верховним представником Республіки Польщі». Таке вирішення породило також проблеми інтерпретації в контексті його конфронтації з положеннями ст. 126 абзац 1 Конституції, з котрої випливає, що зовнішньою політикою РП займається Рада Міністрів [32]. Функція „репрезентанта держави» послабила б позицію президента відносно до того формулювання, котре передбачає теперішній зміст положень основного закону. Тут, звісно, можна навести аргумент про те, що теперішня термінологічна розбіжність ускладнює визначення поділу завдань у рамках дуалізму виконавчої влади.

Пропозиція №10-а теж має дисциплінуючий для президента характер, передбачає доповнення абзацу 2а після абзацу 2 в ст. 133 такого змісту: «Ратифікація і денонсація міжнародного договору, визначеного в ст. 89 абзац 1 і ст. 90 здійснюється впродовж 7 днів після підписання закону, про котрий згадується в ст. 89 абзац 1 і ст. 90 абзац 2 чи, якщо президент звернувся із поданням до Конституційного Суду згідно абзацу 2 впродовж 7 днів від дати оголошення ухвали Конституційного Суду про відповідність міжнародного договору Конституції». Це, без сумніву, пов'язано з негативним досвідом періоду президентства Л. Качинського, котрий впродовж багатьох місяців відмовлявся ратифікувати Лісабонський Трактат, очікуючи на результат процедури ратифікації в Ірландії і Чехії. На цьому тлі зберігалася суперечка, чи президент зобов'язаний ратифікувати, якщо згоду на дану ратифікацію виражено у відповідності до закону і в який термін він повинен це зробити.

У подібному напрямку спрямований зміст зміни за № 10б, що стосується нової запропонованої редакції ст. 133 абзац 3: «Президент РП в галузі зовнішньої політики взаємодіє з Головою Ради Міністрів і відповідним міністром. Позицію в області зовнішньої політики Президент РП представляє на підставі пропозиції чи за згодою Голови Ради Міністрів». Ця зміна стосується доповнення другим реченням. Це, однозначно, ремінісценція спору про те, хто повинен представляти Польщу на засіданнях Ради Європи, і якщо це повинен бути президент, то чи може він висловлювати іншу думку, відмітну від позиції уряду. Дана справа стала предметом вирішення у Конституційному Суді [33].

Ініціатори проекту вказують, що «Зміни в ст. 133 Конституції пов'язані з необхідністю уточнення вимоги взаємодії між Президентом і Урядом в справах зовнішньої політики, в ключо-

вій формі, котрою є позиція у справах зовнішньої політики. Запропонована зміна передбачає спосіб реалізації Президентом функції репрезентанта держави, в рамках конституційного порядку, у котрому Рада Міністрів проводить зовнішню політику і виконує загальне управління в галузі відносин з іншими державами. Вимога порозуміння означає – згідно з багатим досвідом прийняття ухвал з цього питання – обов'язковість узгодження змісту позиції з іншим органом публічної влади. Запропонована зміна сприятиме побудові необхідної єдності зовнішньої політики держави. Передбачувані у даному обсязі зміни стосуються можливості представляти Президентом РП свою позицію у сфері зовнішньої політики й обов'язок ратифікувати міжнародні договори, відносно котрих згода була виражена у формі закону» [34].

Зміна № 16 стосується модифікації ст. 179. Вона набуває такого звучання: «Судді призначаються Президентом РП, згідно з пропозицією Крайової Ради Судочинства, на невизначений термін. Відмова у призначенні може виникнути тільки з поважних причин, оголошених після представлення пропозиції Крайової Ради Судочинства і вимагає обґрунтування». Запропонована зміна – як підкреслюють автори проекту, являє собою формалізацію порядку призначення суддів, сформованого під час дії Конституції РП з 1997 року. Уточнення порядку і передумов можливості відмови у призначенні суддів, згідно з пропозицією Крайової Ради Судочинства, «видається необхідним для збереження конституційного поділу і рівноваги» [35]. Дана зміна спрямована у відповідне русло. Щоправда, формально вона обмежує Президента РП, але це обмеження фактично уточнює його роль у цій процедурі і уможливорює активний вплив на процес номінації. Дотепер можна було передбачати, що Президент у цій процедурі діє тільки, як «нотаріус» і не може оспорювати кандидатур, названих КРС. Натомість, якщо Президент, представляючи «більш рішучу» позицію у даному питанні (як це було в період правління Л. Качинського) блокував номінацію, то виникало питання, чи у демократичній правовій державі без визначення аргументів і відповідної процедури допустиме таке блокування. З одного боку, не можна було сприймати компетенцію Президента як ілюзорну, бо вона несе важливі цінності з точки зору легітимізації судової влади [36], а з іншого боку, не можна толерувати ситуації, при якій президент відмовляється номінувати, при відсутності відповідного обґрунтування і процедури, котра могла б контролювати

дане рішення з боку зацікавлених осіб і органу, котрий запропонував кандидатуру.

Менше значення з точки зору реалізації моделі державного устрою, має пропозиція №8, котра передбачає нову редакцію ст.127, абзац 3: «Президентом Республіки Польща може бути обраний громадянин Польщі, котрому на час виборів виповнилося 35 років і котрий користується всіма правами виборів до Сейму. Кандидата пропонують, мінімум, 300 000 громадян, що мають право вибирати до Сейму». Це означає збільшення кількості необхідних підписів зі 100 000 до 300 000. Ініціатори проекту вказують, що задекларована пропозиція – це результат негативної практики попередніх виборчих кампаній, під час котрих були неодноразові намагання «підкупу» голосів підтримки, а пізніше використання наданого безплатно кандидатам ефірного часу на громадському телебаченні для рекламування своєї продукції. Вони наводять також порівняльний аргумент – у Румунії, в 1992 році, збільшено даний бар'єр зі 100 000 до 200 000 підписів [37]. Варто також додати, що впровадження цієї ініціативи означатиме обмеження політичного плюралізму в РП щодо можливого висування політичними угрупованнями своїх кандидатів на Президента. Дана пропозиція може теж зменшити зацікавленість президентськими виборами і виборчу явку.

4.2. *Модифікація правової позиції уряду.* Зміна № 14 передбачає нову редакцію ст. 154: «Члени Ради Міністрів несуть перед Сеймом солідарну відповідальність за діяльність Ради Міністрів». Логічним наслідком є зміна № 15, що передбачає відхилення ст. 159, котра описує процедуру індивідуального вотуму недовіри для міністра.

Автори підкреслюють в обґрунтуванні, що усунення ст. 157 абзац 2 має на меті ліквідувати селективний вотум недовіри, спрямований проти вибраного міністра. Практика останніх каденцій Сейму вказує на те, що пропозиції, котрі вносяться з даного питання, мають лише характер політичної демонстрації сеймової меншості, а не істотної оцінки роботи даного міністра. Вони підкреслюють, окрім цього, що «можливість індивідуального відкликання міністрів суперечить концепції зміцнення Ради Міністрів, як інтегрального робочого тіла під керівництвом Голови Ради Міністрів, що несе солідарну відповідальність у процедурі конструктивного вотуму недовіри» [38].

Дана зміна, продиктована прагматичними інтересами, означала б поважне послаблення контрольної функції Сейму. Дійсно, пропозиції про відкликання окремих міністрів мають часто характер «демонстрації політичної сеймової мен-

шості» і не ведуть до відкликання міністрів, то, все ж, не можна применшувати їх ролі, як інструментів контрольної функції парламенту [39]. Тут також треба взяти до уваги права опозиції, визначені міжнародними демократичними стандартами [40] та значення цих прав опозиції у контексті характеристики демократизму правової системи РП [41]. Сам факт того, що опозиція – шляхом внесення пропозиції про вотум недовіри для міністра - має можливість висловлюватися на тему його діяльності, критично оцінювати і представити інше бачення керування відомством, якби дійшла до влади, має суттєве політичне і психологічне значення. Вона наказує міністрам прислуховуватися до парламентарних оцінок, сформульованих, серед іншого, комісіями «відомчого» характеру, котрі контролюють діяльність міністрів. Тут варто взяти до уваги, що солідарна відповідальність уряду може бути єдиним механізмом в умовах особливих ускладнень у разі впровадження конструктивного вотуму недовіри.

Усі ці пропозиції спрямовані, без сумніву, на послаблення позиції президента у системі державного устрою, ідучи в напрямку класичної парламентарно-кабінетної системи, в котрій глава держави не відіграє активної політичної ролі, окрім періодів урядового змагання, коли він стає чинником арбітражу і пошуку способів виходу з кабінетної кризи. Депутати ГО представили у своєму проекті інше бачення правового устрою, відмітне від того, котре відображене в Конституції РП з 1997 року.

Напрошується, звісно, основне питання: чи даний проект не є одноразовим намаганням реагувати на труднощі, котрі принесла коабітація 2007-2010 років, чи, скоріш, виражає осмислену оцінку депутатів ГО в галузі аргументованих правових змін? Спосіб внесення проекту, без широкого громадського обговорення чи навіть без узгодження з коаліціантами (Польське Стронніцтво Людове – аграрна партія), може вказувати на те, що його автори не брали до уваги основного факту в царині ініціювання результативних конституційних змін, яким є намагання створити «конституційну коаліцію» на рівні 2/3 у Сеймі. Вони хотіли, скоріш, показати напрямок, у котрому повинні були б піти пропоновані ними конституційні зміни (щоб протипоставитися стилю реалізації функції президентом Лехом Качинським), ніж запровадити фактичний процес зміни основного закону. Пасивність у даній справі після обрання президентом Б. Коморовського може вказувати на те, що коли відпала основна мотиваційна причина проведення таких змін, ГО не проявила

рішучості для форсування цих конституційних змін. На це могли бути дві причини: 1) невизнання цієї мети пріоритетною; 2) відсутність віри в результативне форсування цих змін в умовах актуальної політичної конфігурації в парламенті.

Незважаючи на таку ситуацію, неможливо не звертати уваги на проект депутатів ГО. Він відображає бачення цієї партії в питанні потенційних конституційних змін, що має настільки важливе значення, що – у зв'язку з великою підтримкою громадської думки - ГО, без сумніву, буде ключовим суб'єктом у ході можливої підготовки змін основного закону.

5. Прикінцеві зауваження. Попри те, що система правління, передбачена Конституцією РП, в основному справдилася, не вмовкають дискусії про можливість її модифікації [42]. Пропозиції ГО, пов'язані з досвідом коабітації 2007-2010 років, пішли в напрямку послаблення позиції Президента. Проте після перемоги Б. Коморовського у президентських виборах в 2010 року готовність ГО форсувати ці зміни виразно ослабла. Упродовж попередньої каденції Сейму не було жодного серйозного намагання для їх реалізації. Більше того, досвід проекту впровадження до конституції так званої європейської клаузули показав, що досягнення конституційного порозуміння на рівні 2/3 важке навіть у такій очевидній справі, як конституційні наслідки членства Польщі в ЄС. Тим більше, це було б складне завдання відносно такого делікатного матеріалу, котрим є модифікація системи правління.

Це не означає, що дебати у цій справі не мають значення, вони вказують на певні недосконалості актуальної моделі та певну далекосяжну тенденцію для зміцнення позиції уряду і прем'єра, внаслідок котрої може визначитися чітка відповідальність за результати правління. Права Президента, зокрема у сфері ветовання законів, можуть загрожувати реалізації волі народів, вираженої під час парламентарних виборів. Так відбувається лиш у ситуації, коли даним інструментом зловживають. Це породжує питання: чи основний закон повинен передбачати такі кризові ситуації? [43].

Якщо б не зважати на досвід коабітації 2007-2010 років, то впродовж іншого періоду відносин Президента з урядом не було практики, котра б підважувала закономірності існування цієї системи правління. Але якби відбулися зміни основного закону РП, то чи призвели б вони до його принципової модифікації. Отож, можна очікувати, що дискусія про необхідність певної раціоналізації системи правління обов'язково повернеться.

Список літератури

1. Zob. A. Chmielarz, Funkcja prawna Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 267.

2. Zob. W. Tomaszewski, Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 roku, Akademia Humanistyczna, Pułtusk 2007, s. 216.

3. Zob. J. Jaskiernia, Konstytucja RP jako efekt kompromisu politycznego, [w:] Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa, red. Z. Maciąg, Uniwersytet Jagielloński, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2006, s. 95.

4. Zob. J. Jaskiernia, Wpływ kompromisu leżącego u podstaw Konstytucji RP na jej percepcję i propozycje zmian w latach 1997-2007, [w:] Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa-Pułtusk 2008, s. 193.

5. Por. Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, red. J. Barcz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

6. Zob. J. Jaskiernia, Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004, s. 61.

7. Zob. J.J.H. Weiler, The Reformation of European Constitutionalism, “Journal of Common Market Studies” 1997, nr 1, s. 99.

8. Por. opracowania zamieszczone w Zeszytach Naukowych Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego w Katowicach, Zeszyt Naukowy Katedry Prawa i Administracji, red. A. Bisztyga, Katowice 2007: B. Banaszak, Przesłanki zmiany Konstytucji RP z 1997 r., s. 11; A. Bisztyga, Czy potrzebne są zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?, s. 22; J. Ciapała, Kilka uwag o potrzebie zmian w obowiązującej Konstytucji RO z 2 kwietnia 1997 r., s. 32; P. Czarny, Czy Polsce potrzebna jest zmiana konstytucji?, s. 38; K. Skotnicki, Czy potrzebna jest zmiana konstytucji?, s. 45; Z. Witkowski, Zmieniać czy nie zmieniać – uwagi w sprawie nowelizacji Konstytucji RP z 1997 r., s. 53.

9. Por. W. Sokolewicz, The Influence of External Factors on the Consolidation of Liberal Democracy in Poland. The Constitutional Dimension, [w:] Democratic Consolidation – The International Dimension: Hungary, Poland and Spain, red. G.

Mangott, H. Waldrauch, S. Day, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000, s. 77.

10. Zob. D. Dudek, Konstytucja RP: nowelizować czy non movere?, [w:] Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1-3 czerwca 2006 r., red. M. Granat, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 369.

11. Zob. J. Jaskiernia, Propozycje zmian w Konstytucji RP jako wyraz tendencji w zakresie rozwoju systemu politycznego Polski [w:] Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie, red. Janusz Jarosiński, Instytut Nauk Politycznych UJK, Kielce 2010, s. 88.

12. Por. Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2008.

13. Zob. J. Jaskiernia, Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, [w:] Demokratyczne państwo prawne w teorii i praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, red. K. Skotnicki, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010, s. 21-46.

14. Zob. J. Kucinski, Legislatywa, egzekutywa, judykatura: Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2010, s. 15.

15. Por. R. Balicki: Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. XL, AUW Nr 2079, s. 21 i n.; P. Kierończyk: Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP [w:] Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 186; T. Słomka: Egzekutywa w III Rzeczypospolitej: Mechanizmy i wzajemne relacje (zarys problemu), „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1; J. Jaskiernia: Konstytucyjna konstrukcja kompetencyjna organów władzy wykonawczej w obszarze bezpieczeństwa państwa a propozycje zmian polskiej ustawy zasadniczej, „Bezpieczeństwo i Ochrona” 2008, nr 1-2, s. 31.

16. Zob. J. Jaskiernia, Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP [w:] 10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?, red. W.J. Wołpiuk, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej, Warszawa 2008, s. 5.

17. Zob. J. Jaskiernia, Wybór optymalnego modelu ustrojowego jako główny dylemat polskiej konstytucji [w:] Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość, red. J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 265.

18. Por. np. Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003; Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007.

19. Por. prace opublikowane przez Wydawnictwo Sejmowe: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2005; Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, red. A. Szmyt, Warszawa 2005; Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005; Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005; Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005; Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006; Otwarcie konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006; System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006; Wolności i prawa jednostki a ich gwarancje. Problemy prawa i praktyki, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006; Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.

20. Por. np. J. Kuciński, Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej, Warszawa 2007, s. 311; J. Jaskiernia, Trybunał Konstytucyjny w systemie ustrojowym III Rzeczypospolitej – konstrukcja prawna i debata o racjonalności zastosowanego modelu, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 3-4, s. 17; J. J. Wiatr, Odpowiedzialność konstytucyjna w teorii i praktyce III Rzeczypospolitej, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 3-4, s. 23.

21. Por. O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krasieczyn-Rzeszów 19-21 IX 2005 r., red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Przemyśl 2006 i zawarte tam opracowania: W. Skrzydło, Zmiana Konstytucji czy zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku?, s. 17; J. Buczkowski, Uwagi na temat prób reformowania systemu wyborczego do Sejmu w

kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów, s. 49; K. Eckhardt, Uwagi na temat potrzeby zmian w Konstytucji RP – władza ustawodawcza, s. 61; M. Grzybowski, Władza wykonawcza w Konstytucji RP. Stan obecny a propozycje zmian, s. 98; Z. Leoński, Samorząd terytorialny w Polsce (ewolucja podstaw konstytucyjnych oraz zmiany ustawodawstwa zwykłego), s. 145.

22. G. Pastuszko, Funkcjonowanie systemu ustrojowego III RP w okresie ko habitacji 2007-2010, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 162.

23. Zob. J. Jaskiernia, Przesłanki numeracji faz rozwoju ustrojowego państwa a problem zasadności radykalnej zmiany systemu politycznego po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji RP, [w:] Idee ustrojowe a rzeczywistość „IV Rzeczypospolitej”, red. J. Kornaś, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 287.

24. Zob. M. Zubik, Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej (Druk nr 2989, Sejm VI kadencji), „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 9; J. Jaskiernia, Kierunki przekształceń systemu ustrojowego RP w świetle projektu zmian w Konstytucji przedłożonego przez posłów Platformy Obywatelskiej, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, 2010, nr 3, s. 86.

25. Zob. R. Mojak: Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustawodawczej Prezydenta RP a praktyka polityczno ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury) [w:] System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 49-50.

26. Zob. R. Glajcar: Relacje Prezydenta z Radą Ministrów [w:] Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne, red. R. Glajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 104.

27. Zob. Uzasadnienie..., s. 14.

28. Tamże, s. 14-15.

29. Tamże, s. 15.

30. Tamże.

31. Tamże, s. 15-16.

32. Zob. J. Jaskiernia, Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 11.

33. W przyjętym w dniu 20 maja 2009 r. postanowieniu TK stwierdził, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się

zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pkt. 1). TK zarazem uznał, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji” (pkt. 2). TK zaznaczył wszakże, że to „Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczypospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko” (pkt 3). TK stwierdził też, że „Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami” (pkt 4). TK dodał ponadto, że „Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i formy zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej” (pkt. 5). Por. J. Jaskiernia, Przesłanki rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2010, nr 2, s. 17.

34. Uzasadnienie..., s. 16-17.

35. Tamże, s. 18.

36. Zob. J. Jaskiernia, Problem legitymizacji władzy sądowniczej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 371.

37. Uzasadnienie..., s. 16.

38. Tamże, s. 18.

39. Zob. J. Jaskiernia, Sejm i Senat [w:] Konstytucyjny system władz publicznych, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 100.

40. Zob. J. Jaskiernia, Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy [w:] Opozycja parlamentarna, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 305-306.

41. Por. S. Bożyk, Rzeczpospolita Polska [w:] Opozycja parlamentarna..., s. 41; Z. Machelski, Ustrojowe znaczenie opozycji parlamentarnej, „Państwo i Prawo” 1997, z. 2, s. 13; K. Complak, Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP, „Przegląd Sejmowy” 1995, z. 2, s. 35.

42. Zob. J. Jaskiernia, Wybór optymalnego modelu ustrojowego jako główny dylemat polskiej konstytucji [w:] Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość, red. J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2010, s. 263-282.

43. Zob. J. Jaskiernia, Normalność czy kryzys – przesłanki aksjologiczne oceny funkcjonalności systemu politycznego RP [w:] Normalność czy kryzys: jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne wjęciu aksjologicznym, red. J. Oniszczyk, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010, s. 197.

Jezhy Yaskernya

SYSTEM OF GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF POLAND: TENDENCIES OF DEVELOPMENT

Summary

Though the system of government provided by the Constitution of the Republic of Poland in general came true, the discussions on possibilities of its modification still go on. The propositions of GO related to the experience of cohabitation of 2007-2010 went in the direction of weakening the position of the President. Nevertheless, after the victory of B. Komorovsky in presidential elections in 2010 the readiness of GO to speed up these changes strongly weakened. During the previous cadence of the Seim there was no any serious attempt for their realization. Moreover, the experience of the draft of introduction of the so-called European clause to the Constitution showed that, to obtain constitutional understanding on the level 2/3 is more difficult even in such an obvious case as constitutional consequences of Poland membership in EU. It would be still more difficult task in regard to such a delicate material as modification of the system of government.

Ежи Яскерня

СИСТЕМА ПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬШИ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Аннотация

Вопреки тому, что система правления, предусмотренная Конституцией РП, в основном оправдалась, не умолкают дискуссии о возможностях ее модификации. Предложения ГО, связанные с опытом коабитации 2007-2010 годов, пошли в направлении послабления позиции Президента. Тем не менее после победы Б. Коморовского в президентских выборах в 2010 году готовность ГО форсировать эти изменения выразительно ослабла. Вдоль предыдущей каденции Сейма не было ни одного серьезного старания для их реализации. Более того, опыт проекта внедрения к конституции так называемой европейской клаузуле показал, что достижение конституционного согласия на равне 2/3 трудное даже в таком очевидном деле, как конституционные следствия членства Польши в ЕС. Тем более, это была бы сложная задача относительно такого деликатного материала, которым есть модификация системы правления.