

**PRÓBY MODYFIKACJI INSTRUMENTÓW ZASADY TRÓJPODZIAŁU WŁADZY ZAWARTE
W PROJEKTACH NOWELIZACJI KONSTITUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 R.**

Zasada trójpodziału władzy uważana jest powszechnie za jedną z najistotniejszych gwarancji demokratycznego państwa prawnego, celem której jest m.in. ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów [1]. W doktrynie wskazuje się, że do ideowych uzasadnień owej zasady należy również zaliczyć fakt, iż : 1) przeciwdziała nadmiernej koncentracji władzy w jednym podmiocie, co może doprowadzać do występowania zjawisk patologicznych w funkcjonowaniu państwa, 2) utrudnia powstawanie rządów antydemokratycznych, 3) tworzy możliwości rzeczywistej realizacji zasady zwierzchniej władzy narodu oraz 4) zasady demokracji poprzez tworzenie warunków funkcjonowania zasady pluralizmu politycznego, a ponadto 5) jest warunkiem sprawnego, racjonalnego funkcjonowania państwa [2].

Jest sprawą oczywistą, że współcześnie na zasadę podziału władzy patrzymy inaczej niż w XVII czy XVIII wieku, kiedy to jej twórców (J. Locke'a i K. Monteskiusza) inspirowały głównie przesłanki natury politycznej i społecznej znajdujące wyraz w dążeniu do zapewnienia kompromisu mieszczańsko – feudalnego oraz do takiego ustalenia mechanizmu stosunków między organami sprawującymi poszczególne władze, aby żaden z nich nie uzyskał dominacji w stosunku do pozostałych. Praktyka ustrojowa dowodzi, że ściśle, konsekwentne realizowanie zasady podziału władzy jest trudne. Prosta w realizacji jest jedynie zasada funkcjonalno – organizacyjnego wyodrębnienia władz, natomiast ich absolutna separacja jest niemożliwa, gdyż każda z trzech wyodrębnionych władz oddziałuje na funkcjonowanie pozostałych [3]. To samo możemy odnieść do zakładanej równorzędności władz; określony układ sił politycznych w społeczeństwie oraz m.in. ukształtowany w nim system partyjny sprawia, że i ten postulat ma bardziej charakter doktrynalny niż fakt dający się stwierdzić w praktyce ustrojowej. W rzeczywistości mamy bowiem do czynienia albo z przewagą organów władzy ustawodawczej (parlamentarny system rządów) lub wykonawczej (np. system semi-prezydencki).

Obecnie uznaje się, że zasada podziału władzy służy przede wszystkim doskonaleniu działania aparatu władzy państwowej i zapewnieniu odpowiedniej efektywności procesów decyzyjnych. Współcześnie niemożliwe jest dokonanie całkowitej izolacji od siebie

władz, a jedynie takie uregulowanie ich wzajemnych relacji i wpływu na siebie, aby umożliwić prawidłowe funkcjonowanie demokratycznego państwa. Organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej tylko do tego stopnia, aby nie naruszać istoty kompetencji tej drugiej władzy [4]. Słusznie się zatem stwierdza, że współcześnie chodzi nie tyle o zachowanie ścisłej równowagi i wzajemnego hamowania się władz, ile o spełnienie wymogu wzajemnego współdziałania i oddziaływania na siebie organów sprawujących owe władze, celem realizacji zadań państwa. Tak więc, wymienienie przez konstytucję trzech rodzajów władz i przypisanie ich odrębnym organom, należy traktować jako stworzenie pewnych domniemań kompetencyjnych – co nie oznacza jednakże, że nie mogą istnieć w tym zakresie pewne wyjątki, określone przepisami konstytucyjnymi [5].

W Polsce zasada podziału władzy pozostała podstawową zasadą ustrojową określającą sposób zorganizowania aparatu państwa i została uznana za jedną z istotnych przesłanek nadania ustrojowi charakteru demokratycznego [6]. Stanowiła już podstawę organizacji władz w Konstytucji 3 maja, wprowadziła ją także Konstytucja marcowa z 1921 r., została odrzucona przez Konstytucję kwietniową z 1935 r., formalnie uznawała ją Mała Konstytucja z 1947 r., ale odrzuciła Konstytucja PRL z 1952 r., po czym przywróciła Mała Konstytucja z 1992 r. i przejęła Konstytucja RP z 1997 roku [7].

Art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [8] stanowi, że: „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. W tak wymienioną zasadę podziału władzy wkomponowany jest katalog konstytucyjnych instrumentów hamowania i równowagi, których – jak pamiętamy – cechą charakterystyczną jest to, że są one przyznane jednemu organowi w zakresie funkcji stanowiącej istotę drugiego organu, w stosunku do którego mają być uruchomione [9].

Nie jest celem niniejszego opracowania analiza owych instrumentów na osi wszystkich organów sprawujących poszczególne władze. Kwestie te były już przedmiotem szczegółowych opracowań i zawarte są w

opublikowanych pozycjach bibliograficznych i w komentarzach do Konstytucji RP z 1997 r. Pragnę skupić się jedynie na części propozycji zawartych w złożonych do Laski Marszałkowskiej w VI kadencji Sejmu projektów nowelizacji Konstytucji RP mogących wywrzeć wpływ na ukształtowane dotychczas instrumenty hamowania i równowagi. Chodzi przede wszystkim o projekt poselski posłów Platformy Obywatelskiej z dnia 19 lutego 2010 r. [10] oraz projekt Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z dnia 12 listopada 2010 r. [11]. Co prawda, nowelizacji ustawy zasadniczej dotyczył również projekt trzeci, przedłożony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości w dniu 6 listopada 2009 r. [12] lecz - z uwagi na realizowany temat - nie będzie on brany pod uwagę gdyż zmierzał do poddania kognicji Trybunału Konstytucyjnego przepisów prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała niektóre kompetencje organów państwowych (w praktyce chodziło o akty prawa wtórnego Unii Europejskiej).

W projekcie PO zmiany zawarte w pkt 6 odnoszą się do instytucji weta zawieszającego będącego prerogatywą głowy państwa. W art. 122 ust. 5 Konstytucji proponuje się obniżenie wielkości głosów niezbędnych do odrzucenia weta z 3/5 do większości bezwzględnej (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). W przedłożonym uzasadnieniu czytamy, że polski system ustrojowy opiera się na swoistej rywalizacji obu członów władzy wykonawczej, co nie jest sytuacją optymalną, jednak jej radykalna zmiana (również polegająca na pozbawieniu prezydenta prawa weta) musiałaby wiązać się ze zmianą sposobu wyłaniania głowy państwa. Weto prezydenckie z uwagi na praktykę stosowania utraciło już swoje podstawowe atrybuty, nie jest prezydenckim apelem o refleksję i ponowną dyskusję w Sejmie nad uchwaloną poprzednio ustawą, a stało się elementem blokady procedury ustawodawczej. Obniżenie wielkości głosów niezbędnych do odrzucenia weta zmniejszy niebezpieczeństwo paraliżu ustawodawczego i zapewni większości parlamentarnej możliwość wdrożenia ustaw objętych wetem, a przez to i realizację programu, który uzyskał akceptację wyborców w akcie wyborczym. Zdaniem wnioskodawców, skutkiem proponowanej zmiany byłoby przede wszystkim zwiększenie zdolności rządu do skutecznego podejmowania reform w sferze społecznej i gospodarczej przy jednoznacznie zdefiniowanej konieczności ponoszenia odpowiedzialności za prowadzoną politykę. Równocześnie, rozwiązanie to powinno zwiększyć przejrzystość procesu stanowienia prawa i prowadzenia polityki przez rząd działający w oparciu o większość parlamentarną i legitymizację uzyskaną w wyborach. Zaznaczono również, iż

utrzymana - w zmienionej formie - instytucja weta ustawodawczego w dalszym ciągu pozwoli Prezydentowi RP na publiczne przedstawienie wszystkich argumentów przemawiających przeciwko wejściu ustawy w życie. Weto w tej formie ma być bowiem apelem kierowanym wobec opinii publicznej do Sejmu RP o ponowne rozważenie zasadności uchwalenia kwestionowanej ustawy. Tak skonstruowane, otrzyma refleksyjny charakter i - nie stając się aktem wyłącznie symbolicznym - zapewni jednocześnie możliwość skutecznego rządzenia.

Mają na uwadze przytoczoną powyżej argumentację przypomnieć należy, że weto ustawodawcze jest typowym i szeroko rozpowszechnionym instrumentem w systemie hamulców i równowagi pomiędzy władzami. W tradycji polskiej instytucja ta występowała na gruncie Konstytucji kwietniowej z 1935 r. i została reaktywowana przez Nowelę kwietniową z 1989 r. kiedy to ponownie pojawiły się elementy pluralizmu politycznego. Nowela ta przyznała prezydentowi prawo weta (a także prawo prewencyjnego zakwestionowania ustawy przed TK) i wprowadziła wymaganie większości 2/3 głosów w Sejmie do jego przełamania, co korespondowało z ówczesną koncepcją silnej prezydentury. W prawie niezmienionej postaci weto prezydenckie pozostało też w Małej konstytucji z 1992 r. Nadal było ujmowane jako prerogatywa prezydenta, nadal wymagano większości 2/3 w Sejmie do jego oddalenia i nadal dopuszczano, by po odrzuceniu weta, ustawę można było jeszcze zakwestionować przed TK. Weto mogło dotyczyć każdej ustawy - także ustaw budżetowych i ustaw o zmianie konstytucji [13]. Wspomnieć należy również i o tym, że w toku obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wiele dyskusji wywoływał właśnie problem parlamentarnej większości niezbędnej do ponownego skutecznego uchwalenia ustawy zakwestionowanej przez prezydenta. Jej przebieg dowodzi, że powodem zmian stanowisk były głównie motywy polityczne. Poszczególne partie pod wpływem aktualnych zmian politycznych (wybory prezydenckie w 1995 r.) czy też przewidywanych zmian w przyszłości, ocenianych na podstawie sondaży wyborczych, zmieniały swoje poglądy co do większości niezbędnej do obalenia weta prezydenta [14]. Początkowo - jak przypomina L. Garlicki - konkurowały propozycje utrzymania większości 2/3 lub zastąpienia jej większością bezwzględną; na posiedzeniu w dniu 16 X 1996 r. Komisja Konstytucyjna przyjęła jednak większość 2/3, a na posiedzeniu w dniu 14 I 1997 r. zmieniła ją na 3/5 [15].

Przypomnienie powyższych faktów pozwala na konstatację, że aktualne regulacje obowiązującej ustawy zasadniczej w sposób istotny pomniejszyły rolę prezydenta w procesie ustawodawczym, w porównaniu

z przysługującymi mu uprawnieniami na gruncie Małej konstytucji z 1992 r. Skrócony bowiem został z 30 do 21 dni czas pozostawiony prezydentowi na podpisanie ustawy; wprowadzono alternatywę złożenia weta lub skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, a wykluczono możliwość wykorzystania obu tych instrumentów; wyeliminowano możliwość złożenia weta wobec ustaw budżetowych i ustaw o zmianie konstytucji i wreszcie, zmieniono większość konieczną do odrzucenia weta z 2/3 na 3/5. Tak więc, ewentualne przyjęcie propozycji zawartej w przedłożonym przez posłów PO projekcie – sprowadzające się do zmiany większości 3/5 na większość bezwzględną – spowodowałyby dalszą degradację pozycji głowy państwa w procesie ustawodawczym, głowy państwa pochodzącej z wyborów powszechnych, a nie z woli Zgromadzenia Narodowego. Z taką propozycją trudno jest się zgodzić. Doszłoby bowiem do pomniejszenia instrumentów równowagi i hamowania się władz nie tylko na osi prezydent – Sejm, lecz także w ramach dwuczłonowej egzekutywy. Rozwiązanie to wzmocniłoby znacznie pozycję rządu, który – biorąc pod uwagę liczebność koalicji rządzącej, mógłby być całkowicie spokojny o los wnoszonych przez siebie projektów ustawodawczych. Jakby tego było mało, wnioskodawcy zaproponowali dodanie do art. 122 dodatkowego ustępu 7 w którym zakreślili na 3 miesiące czas przeznaczony na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta RP złożonego w ramach kontroli prewencyjnej ustaw. Spowodowane to zostało obawą, że prezydent może w sposób nadmierny (alter ego weta) kierować przed podpisaniem ustawy pod osąd TK. W opinii Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie czytamy, że rozwiązanie takie może rodzić wątpliwości co do zamierzonych przez projektodawców skutków ewentualnego niedotrzymania określonego w tym przepisie terminu. Mogą bowiem zaistnieć przeszkody w terminowym rozpoznaniu konkretnej sprawy, a w takim wypadku nie wiadomo, jakie skutki należałoby wiązać z tym faktem. Proces legislacyjny dotyczący ustaw powinien być kompleksowo uregulowany w Konstytucji – przynajmniej co do jego zasadniczych etapów, w tym warunków przejścia do etapu następnego. Można zatem przyjąć, że – wobec braku regulacji dotyczącej skutków niedotrzymania określonego terminu – autorom projektu w istocie chodzi jedynie o zwrócenie uwagi na pilność tego rodzaju spraw. To jednak nie wymaga określania konkretnego terminu rozpoznania takich spraw, a ponadto stawia pod znakiem zapytania przestrzeganie zasady równości w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w zakresie orzekania o konstytucyjności aktów normatywnych. Takie „dyscyplinowanie” Trybunału Konstytucyjnego i „uprzywilejowanie” wniosków

Prezydenta składanych w trybie kontroli prewencyjnej (i to niezależnie od przedmiotu zakwestionowanej w tym trybie regulacji) nie wydaje się potrzebne. Praktyka dowodzi, że w tych sprawach, w których pilne rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego jest niezbędne dla sprawności funkcjonowania państwa lub skuteczności ochrony praw i wolności obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny z własnej inicjatywy przyspiesza ich rozpoznanie [16].

Wydaje się, że proponując te dość istotne ustrojowo propozycje autorzy projektu zapomnieli o tym, że w państwie demokratycznym w którym funkcjonuje parlamentarno – gabinetowy system rządów musi działać również opozycja parlamentarna i w sprawach kluczowych dla państwa trzeba się z nią dogadywać, przesądzając wspólnie o ważnych, długofalowych rozwiązaniach. Z punktu widzenia kultury politycznej jest to o wiele bardziej pozytywne niż proponowanie rozwiązań służących konkretnej koalicji rządzącej.

Z kolejną próbą pewnego osłabienia pozycji prezydenta spotykamy się w pkt 10 projektu poselskiego PO, gdzie wnioskodawcy w dodatkowym ustępie 2a do artykułu 133 zakreślają dla Prezydenta RP bardzo krótki – bo 7-dniowy licząc od dnia podpisania ustawy – okres na ratyfikację i wypowiedzenie umowy międzynarodowej określonej w art. 89 ust. 1 i art. 90. Taki sam okres miałby obowiązywać w wypadku skierowania przez prezydenta umowy międzynarodowej pod osąd TK. Wówczas miałby ją podpisać w ciągu 7 dni od orzeczenia TK o zgodności umowy z Konstytucją.

Z wyjątkowo silnym dążeniem do osłabieniem pozycji Prezydenta spotykamy się jednak na gruncie propozycji aktualizacji treści art. 133 ust. 3 Konstytucji. Jego aktualna treść stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Pozostawiając powyższą treść bez zmiany, wnioskodawcy uzupełnili ust. 3 dodatkowym zdaniem: „Stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów”. Już pierwszy rzut oka na proponowaną treść przekonuje, że głowa państwa byłaby w zakresie polityki zagranicznej całkowicie ubezwłasnowolniona i podporządkowana premierowi. W uzasadnieniu do tego artykułu czytamy, że proponowana zmiana będzie sprzyjać budowaniu koniecznej jednolitości polityki zagranicznej państwa. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż autorzy projektu dokonują interpretacji pojęcia „wymogu porozumienia”, pod pojęciem którego – zgodnie z bogatym orzecznictwem w tym zakresie – uznają obowiązek uzgodnienia treści stanowiska lub czynności przez organ zobowiązany do uzyskania porozumienia z innym

organem władzy publicznej. Wydaje się, że bardziej właściwym byłoby dokonanie interpretacji pojęcia „współdziałania” o którym *expressis verbis* stanowi art. 133 ust. 3. Ale przyjmując nawet, że „porozumienie” jest synonimem „współdziałania”, to trudno zgodzić się z faktem, że ma ono oznaczać działanie tylko „na wniosek” lub – co jeszcze gorsze - „za zgodą”. Tak może działać tylko organ, podporządkowany innemu organowi nadrzędnemu.

Na tle powyższych propozycji, odmienne stanowisko – aprobujące rozwiązania obowiązującej Konstytucji RP – prezentuje projekt nowelizacji ustawy zasadniczej autorstwa Prezydenta RP. W zasadzie w całości dotyczy on wprowadzenia nowych regulacji związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej, toteż – słusznie - w proponowanym nowym rozdziale X a – określa podmioty prowadzące politykę RP w Unii Europejskiej. W art. 227 h.1. – zapewne mając na uwadze treść art. 146 ust. 1 Konstytucji – stwierdzono, że „Rada Ministrów prowadzi politykę Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej”, natomiast a ust. 3 tego artykułu – kierując się brzmieniem treści art. 133 ust. 3 Ustawy Zasadniczej – iż „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Należy pamiętać, że projekt Prezydenta RP został złożony do łaski Marszałkowskiej dziewięć miesięcy później niż projekt poselski PO. Tak więc, Prezydent nie ugiął się przed propozycjami Platformy Obywatelskiej i oparł swoje rozwiązania na obowiązujących rozstrzygnięciach Konstytucji RP. W uzasadnieniu treści art. 227h. 3 Prezydent stwierdził, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. Kpt 2/08) dotyczące funkcji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów w zakresie relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a instytucjami Unii Europejskiej wskazuje, że Prezydent RP oraz Rada Ministrów w zakresie wykonywania swoich konstytucyjnych zadań i funkcji kierują się zasadą współdziałania. Prezydent RP jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o uczestnictwie w posiedzeniach Rady Europejskiej, a współdziałanie Prezydenta RP z Rządem umożliwia, w sprawach związanych z realizacją zadań określonych w art. 126 ust. 2, odniesienie się Prezydenta RP do stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów. Prezydent stwierdził również, że ze względu na wprowadzenie odrębnego rozdziału dotyczącego członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zasadne jest zawarcie w nim regulacji dotyczącej współdziałania w ramach organów władzy wykonawczej w sposób odpowiadający regulacji zawartej w art. 133 ust. 3

Konstytucji, która dotyczy współdziałania tych organów w zakresie polityki zagranicznej.

Należy sądzić, że wersja zaproponowana w projekcie Prezydenta RP zasługuje na pełną aprobatę, choćby tylko z tego względu, że utrzymuje ona już zakotwiczony w życiu publicznym instrument częściowej przynajmniej równowagi w łonie dualistycznej egzekutywy, jeśli idzie o prowadzenie polityki zagranicznej. Propozycje zawarte w projekcie PO mogły sprowadzić Prezydenta RP w istocie do marionetki wprawianej w ruch rękami premiera i uniemożliwić lub w najlepszym przypadku bardzo spłycić realizację przyznanych mu przez Konstytucję funkcji.

W tekście projektu znajdujemy jeszcze i inne propozycje skutecznie zmierzające do zmiany pozycji (stricte jej osłabienia) Prezydenta. Np. w pkt 7 projektu nadano nową treść art. 126 ust. 1 Konstytucji : „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Widzimy tu dwie zmiany – likwidacja przymiotnika „najwyższy” oraz zamiana określenia „przedstawiciel” na „reprezentant”. W uzasadnieniu tych zmian czytamy, że chodzi o ujednoczenie pojęć używanych w Konstytucji, co koresponduje z terminem używanym dotychczas w art.133 [17]. Twórcy projektu argumentują ponadto, że taka propozycja jest zgodna z postulatami zgłaszanymi w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego, w których akcentowano m.in., że funkcja reprezentanta jest klasyczną funkcją głowy państwa, a prezydent jako żywy symbol państwa reprezentuje je w jego jedności i w sposób ciągły. Charakter urzędu sprawia, iż często prezydent występuje właśnie w takiej sytuacji, nie realizując innych funkcji poza reprezentowaniem państwa, czyli bycie obecnym w określonym miejscu i w określonym czasie.

Zajmując stanowisko w powyższej kwestii należy stwierdzić, że istotnie, określenie Prezydenta jako reprezentanta państwa jest zrzeczniejsze niż definiowanie go jako przedstawiciela. Trudno jednak zaakceptować pozbawienie go przymiotu „najwyższego reprezentanta”. Wszak w charakterze reprezentanta państwa występuje każdy organ państwowy realizujący wobec innych podmiotów tzw. władztwo państwowe, czyli wykonujący w imieniu państwa określone działania. Należy wyrazić przekonanie, że utrzymanie określenia „najwyższy” jest niezbędne, gdyż „oznacza, że we wszystkich sytuacjach ważnych i istotnych dla racji stanu Polski, do reprezentowania państwa powołany jest wyłącznie prezydent i nikt inny” [18].

W pkt 12 zaproponowano uchylenie art. 135 Konstytucji, co oznaczałoby dekonstytucjonalizację organu doradczego Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa – jakim jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. W ten

sposób Prezydent utraciłby równocześnie przyznaną mu przez art. 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji prerogatywę do powoływania członków tego organu. Głównym uzasadnieniem na rzecz tych działań było to, że RBN jest ciałem o charakterze doradczym i nie można domniemywać jakichkolwiek uprawnień władczych na jej rzecz. Gdyby RBN wyszła poza funkcje czysto doradcze, to mogłoby powstać niebezpieczeństwo konkurencji dla uprawnień rządu (zwłaszcza zaś ministra obrony narodowej) i stałoby to w oczywistej sprzeczności z przysługującej Radzie Ministrów kompetencji sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.

Wydaje się, że powyższe obawy zostały sformułowane nieco na wyrost. Należy żywić przekonanie, że zarówno Prezydent RP jak i członkowie RBN doskonale zdają sobie sprawę z określenia tego organu mianem „doradczego”. Od czasu uchwalenia ustawy zasadniczej jeszcze ani razu nie spotkaliśmy się z sytuacją, aby organ ten przyznał sobie jakiekolwiek uprawnienia władcze. Wiemy również, że obecny Prezydent RP pokłada w RBN duże nadzieje jako ciała złożonego m.in. szefów wszystkich frakcji politycznych i debatujących – ponad podziałami partyjnymi – nad najważniejszymi problemami wiążącymi się z bezpieczeństwem państwa.

W pkt 16 projektu zaproponowano sformalizowanie trybu powoływania przez Prezydenta RP sędziów. Nowa treść art. 179 Konstytucji nakazuje Prezydentowi powoływanie sędziów zgodnie z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa (dotychczasowa treść stanowi: „na wniosek” KRS). Artykuł ten uzupełniono o dodatkowe zdanie w brzmieniu: „Odmowa powołania może nastąpić tylko z ważnych powodów ujawnionych po przedstawieniu wniosku Krajowej Rady Sądownictwa i wymaga uzasadnienia”. Według wnioskodawców nowelizacja tego artykułu jest niezbędna dla zachowania konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz.

Minister Sprawiedliwości, w przedłożonej opinii, odnosząc się do tej propozycji stwierdził, że przepis ten przesadza o decydującej roli KRS w całym procesie powoływania sędziów i byłby to prawnie dopuszczalny wybór o charakterze ustrojowym. Jednak wymóg uzasadnienia odmowy powołania rodzi pewne konsekwencje. Taka decyzja Prezydenta zapada w formie postanowienia, które podlega ogłoszeniu. Mogą zaistnieć sytuacje, w których ujawnienie uzasadnienia może naruszać dobra osobiste zainteresowanego lub innych osób, a nawet godzić w dobro wymiaru sprawiedliwości czy inny interes państwa. Należałoby zatem rozważyć kwestię ograniczenia jawności owego uzasadnienia, na przykład poprzez wymóg przedstawienia go jedynie Krajowej Radzie Sądownictwa, która

decydowałaby o ewentualnym ujawnieniu tegoż uzasadnienia osobie zainteresowanej. Minister podniósł również, że dodatkowo należy zwrócić uwagę na kwestię terminu, w którym Prezydent Rzeczypospolitej zobowiązany byłby podjąć decyzję w przedmiocie powołania (bądź odmowy powołania) sędziego. W aktualnym porządku prawnym funkcjonuje przepis art. 55 par.1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w terminie miesiąca od dnia przesłania wniosku. Należałoby rozważyć konstytucjonalizację tej reguły, co miałoby walor gwarancyjny oraz przyczyniłoby się do wyeliminowania niepewności zawodowej kandydatów do objęcia urzędu sędziego [19].

Na zakończenie należy wspomnieć jeszcze o jednej propozycji zawartej w projekcie, a tym razem dotyczącej instrumentu hamowania władzy wykonawczej (konkretnie rządu) przez władzę ustawodawczą (chodzi o Sejm). Rzeczą dotyczy jednego z kanonów systemu parlamentarno – gabinetowego, jakim jest kwestia odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów przed Sejmem. Mianowicie, w pkt 14 projektu zaproponowano uchylenie ustępu 2 w art. 157 Konstytucji, przewidującego ponoszenie przed Sejmem przez członków Rady Ministrów odpowiedzialności indywidualnej za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. W ślad za tym, w pkt 12 zawniioskowano o uchylenie art. 159 określającego możliwość i tryb wyrażania ministrowi wotum nieufności. W uzasadnieniu stwierdzono, że praktyka ostatnich lat kadencji Sejmu wykazuje, iż składane wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrowi, mają jedynie charakter demonstracji politycznych mniejszości sejmowej, nie zaś merytorycznej oceny pracy danego ministra. Podkreślono także, iż możliwość indywidualnego odwoływania ministrów jest sprzeczna z koncepcją wzmocnienia Rady Ministrów jako zintegrowanego ciała pracującego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów i ponoszącego solidarną odpowiedzialność w procedurze konstruktywnego wniosku nieufności.

Na wstępie należy stwierdzić, że przyjęcie proponowanego rozwiązania bardzo zbliżyłoby polski system rządów do systemu kanclerskiego, co samo w sobie nie jest niczym złym. Należy jednak pamiętać, że na gruncie rozwiązań Konstytucji z 1997 r. i tak wyraźnie ograniczono funkcję kontrolną Sejmu nad rządem gdyż do przegłosowania wniosku o wyrażenie wotum nieufności niezbędna jest większość ustawowej liczby posłów, a nie – jak w innych przypadkach – połowa ustawowej liczby posłów.

Prawdą jest, że indywidualna odpowiedzialność przed Sejmem członków Rady Ministrów stanowi instytucję wzbudzającą kontrowersje w doktrynie prawa konstytucyjnego. Kwestia ta nie była obca również w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego gdzie gorąco dyskutowano nad jej utrzymaniem lub eliminacją, lecz ostatecznie, głosami większości, zdecydowano tę odpowiedzialność zachować, co też potwierdziło później Zgromadzenie Narodowe [20] odrzucając poprawkę Prezydenta domagającego się skreślenia przepisu dopuszczającego udzielenie przez Sejm wotum nieufności ministrowi.

W doktrynie występuje w zasadzie jeden główny argument, oparty na zniesieniu indywidualnej odpowiedzialności członków rządu przed Sejmem. Twierdzi się, że osłabia ona pozycję premiera a jej częste i skuteczne uruchamianie może prowadzić do destabilizacji rządu przy omijaniu konstruktywnego wotum nieufności określonego w art. 158 Konstytucji. Prawdą jest, że pewne osłabienie pozycji premiera następuje, lecz z drugiej strony nie wolno zapominać, że na gruncie systemu parlamentarno – gabinetowego indywidualna odpowiedzialność polityczna członków rządu przed Sejmem, egzekwowana w trybie wotum nieufności, urealniamy parlamentarną odpowiedzialność polityczną ministrów, należąca do istoty tego systemu [21].

Będąc przeciwny pozostawieniu tylko jednego sposobu odwoływania członków rządu (na wniosek premiera), przytoczę argumenty przemawiające za utrzymaniem dotychczas obowiązujących regulacji konstytucyjnych. Wydaje się, że zbędne jest tu przywoływanie nazwisk konstytucjonalistów, którzy je sformułowali i wymienianie konkretnych pozycji bibliograficznych, gdyż zostały one zbiorczo ukazane przez prof. W. Sokolewicza podczas opracowywania komentarza do art. 157 ustawy zasadniczej.

Tak więc, za utrzymaniem indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów przed Sejmem i wynikającej stąd możliwości wyrażania im przez tę Izbę wotum nieufności przemawia to, że dzięki tym instytucjom Sejm uzyskuje dodatkowy i łatwiejszy do uruchomienia, a zarazem mniej drastyczny niż konstruktywne wotum nieufności dla rządu, środek egzekwowania wyników kontroli parlamentarnej. Bardzo istotne są również racje polityczne: 1) krytyczna ocena przez Sejm polityki prowadzonej w obrębie jednego resortu nie musi przemieniać się w krytykę polityki rządu i premiera, zaś udzielone ministrowi wotum nieufności nie powoduje upadku całego rządu, nie prowadzi więc do kryzysu rządowego oraz zapobiega ewentualnemu kryzysowi państwa, 2) w przypadku uformowania gabinetu koalicyjnego premier uzyskuje możliwość – przez danie impulsu swoim stronnikom w Sejmie – przeprowa-

dzenie zmian gabinetowych nawet przy wstrzemięźliwym stosunku do tych zmian niektórych członków koalicji, 3) konstrukcja ta zwiększa szanse opozycji na wymuszenie tą drogą (o ile krytyka posiada mocne uzasadnienie merytoryczne) wymiany szczególnie negatywnie ocenianego ministra. Nie bez znaczenia jest również długoletnia praktyka stosowania tych instytucji w parlamentarzystwie polskim, poczynając od Konstytucji marcowej z 1921 r. [22].

Wydaje się, że na indywidualne wotum nieufności należy również spojrzeć z innej strony. W tej instytucji nie chodzi tylko i wyłącznie o to, aby „wyłuskać” z rządu konkretnego, negatywnie ocenianego ministra. Opozycja formułująca wnioski o wotum nieufności doskonale zdaje sobie sprawę z faktu, że rozmiary poparcia posiadanego przez rząd w Sejmie z całą pewnością jej to uniemożliwią (stąd też wnioskodawcy projektu mówią o „demonstracji politycznej”). Niezależnie jednak od faktu, co stanowi podstawę sformułowania wniosku (domniemane bądź rzeczywiste naruszenia norm prawnych, moralnych czy politycznych), następuje skierowanie wniosku do komisji sejmowych w których rzeczowym zakresie działania spoczywają sprawy leżące w kompetencji danego członka Rady Ministrów. Obowiązkiem komisji jest sformułowanie opinii co do zasadności wniosku i przyjęcie jej większością głosów (oczywiście, opinia komisji nie jest dla Sejmu wiążąca). Największym plusem dla Sejmu – w tym głównie opozycji parlamentarnej – jest jednak to, że wniosek o wotum nieufności wymusza przeprowadzenie szczegółowej debaty na określony temat – na ogół krytycznie ocenianego całokształtu lub wycinka działalności określonego ministra. Tej formy kontroli nie zastąpią ani interpelacje, ani zapytania czy też pytania w sprawach bieżących. W debacie tej wypowiadają się bowiem zarówno posłowie, premier, jak i minister, którego wniosek dotyczy. Można tu zatem mówić o wręcz kompleksowej kontroli Sejmu określonego resortu lub sprawdzeniu realizacji zadań powierzonych ministrowi przez premiera. I w tym moim zdaniem tkwi największy walor omawianej instytucji, przemawiający za jej dalszym utrzymaniem. Natomiast fakt, że rząd chciałby mieć święty spokój i nie być poddawany takiej kontroli, to już inna sprawa. Pozbawienie opozycji tej formy kontroli osób aktualnie sprawujących władzę, jednocześnie wyeliminowałoby z systemu parlamentarno – gabinetowego istotny instrument hamowania władz na osi: Sejm – Rada Ministrów.

Omawiane powyżej rozwiązania zawarte w projekcie poselskim PO, poddane były pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 października 2010 r. [23] (łącznie z projektem PiS), gdzie zdecydowana większość klubów i kół poselskich (SLD,