

PiS, PSL, SDPL) oeniła je negatywnie. Pomimo, że projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej, to jednak do chwili obecnej nie podjęto nad nim dalszych prac pomimo, iż oczekiwano że prace te będą kontynuowane po wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w październiku 2011 r. I moim zdaniem to bardzo dobrze. Większość z tych propozycji, które zmierzały do modyfikacji instrumentów trójpodziału władzy można podsumować wypowiedzią posła Jarosława Matwiejuka, który dokonując oceny części z nich stwierdził: „Nie można zmieniać konstytucji pod wpływem emocji, kierując się tylko bieżącym interesem politycznym. To politycy powinni dostosować się do konstytucji, a nie konstytucja dostosowywać się do polityków” [24].

14-letni okres obowiązywania RP powinien oznaczać gotowość do przeprowadzenia określonych zmian (np. w zakresie uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej), nie oznacza jednakże niezbędności ich wprowadzenia tylko dlatego, że obowiązuje ona już tyle lat i należy np. zmodyfikować funkcjonujące reguły dotychczasowego systemu rządów. Dla nowelizacji ustawy zasadniczej frakcje parlamentarne i Prezydent RP powinny poszukiwać sprzyjającego momentu i klimatu politycznego i wprowadzić zmiany tylko w tych kwestiach, co do których istnieje nie budząca dyskusji ewidentna potrzeba. Sama zaś debata konstytucyjna powinna być bezwzględnie pozbawiona pokusy jej wykorzystania wyłącznie dla celów politycznych.

© 2012 р. **Єжи Бучковський**, професор, доктор наук  
Вища Школа Права і Адміністрації, Перемишль (Польща)

### **СПРОБИ МОДИФІКАЦІЇ ІНСТРУМЕНТІВ ТРОЇСТОГО ПОДІЛУ ВЛАДИ У ПРОЕКТАХ НОВЕЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩІ З 1997 РОКУ**

14-річний період чинності Конституції РП повинен означати готовність упровадження певних змін (наприклад, у сфері участі Польщі у структурах Європейського Союзу), проте це не означає необхідності їх проведення тільки тому, що вона діє вже стільки років і потрібно, наприклад, модифікувати правила чинної системи правління. Для новelizacji основного закону парламентські фракції та Президент РП повинні підшукати сприятливий елемент і політичний клімат і ввести зміни тільки в ті питання, відносно котрих існує однозначна потреба, що викликає дискусії. А самі конституційні дебати повинні бути абсолютно позбавлені спокуси їх використання винятково для політичних цілей.

Принцип трієстого поділу влади загальноприйнято вважати однією з найвагомійших гарантій існування демократичної правової держави, основною метою котрої є захист прав людини шляхом унеможливлення зловживання владою будь-яким державним органом [1]. У доктрині вказується на те, що до ідейних аргументів даного принципу належить віднести факт того, що: 1) він протидіє надмірній концентрації влади в руках одного суб'єкта, що може призвести до появи патологічних явищ у функціонуванні держави; 2) ускладнює можливість виникнення антидемократичного урядування; 3) створює можливості повної реалізації принципу верховенства влади народу; 4) забезпечує принципи демократії шляхом створення умов функціонування принципу політичного плюралізму, а окрім цього 5) становить основну передумову для дієздатного, раціонального функціонування держави [2].

Вочевидь, сьогодні ми по-іншому сприймаємо принцип поділу влади, ніж це було в XVII чи XVIII столітті, коли їх творців (Дж. Локк і Ш. Монтеск'є) надихали, в основному, передумови політичної та соціальної натури, що знаходили

своє вираження у намаганні забезпечити міщансько-феодалний компроміс для такого встановлення механізму стосунків між органами окремих видів влади, щоб жоден з них не мав переваги над іншими. Практика державного устрою доказує, що чітка, послідовна реалізація принципу поділу влади – важка справа. Простим у реалізації є тільки принцип функціонально-організаційного виокремлення влади, а їх абсолютна сепарація неможлива, оскільки кожна з трьох окремих видів влади впливає на функціонування інших [3]. Це саме ми можемо віднести до передбачуваної еквівалентності різних видів влади; певний розклад політичних сил у суспільстві та сформована ними партійна схема призводить до того, що цей постулат також має більш характер доктрини, ніж факт існування подібної закономірності у практиці державного устрою. Реально ми стикаємося з перевагою законодавчої влади (парламентарна система правління), або виконавчої (наприклад: семіпрезидентська, тобто президентсько-парламентська).

Тепер прийнято вважати, що принцип поділу влади служить, насамперед, удосконаленню діяльності апарату державної влади і забезпечен-

ню ефективності вирішальних процесів. Сьогодні неможливо повністю ізолювати між собою окремі види влади, а тільки так відрегулювати їх взаємовідносини і можливість взаємовпливу, аби уможливити відповідне функціонування демократичної держави. Органи однієї влади можуть впливати на органи іншої тільки так, щоб не зачіпати суті компетенції іншої влади [4]. Отож, слушне твердження про те, що тепер ідеться не стільки про збереження чіткої рівноваги та взаємного стримування різних видів влади, скільки про реалізацію вимоги взаємодії і взаємовпливу органів, котрі виконують цю владу з метою реалізації завдань держави. Отже, визначення конституцією трьох видів влади і приписування їх окремим органам потрібно сприймати як створення певних передбачень компетенції, що не означає, що у даній сфері можуть бути певні винятки, визначені конституційними положеннями [5].

Принцип поділу влади у Польщі залишився основним для визначення способу організації державного апарату і визнаний однією з головних передумов надання державному устрою демократичного характеру [6]. Він становив також основу організації влади у Конституції 3 травня, його ввела також березнева Конституція з 1921 року, був відкинута квітневою Конституцією з 1935 року, формально визнала його також Мала Конституція 1947 року, але відкинула Конституція ПНР 1952 року, після чого відновила Мала Конституція з 1992 року і прийняла Конституція РП 1997 року [7].

Ст. 10 Конституції Республіки Польщі від 2 квітня 1997 року [8] визначає, що: «1. Державний устрій Республіки Польщі опирається на поділ і рівновагу законодавчої влади, виконавчої влади і влади судової. 2. Законодавчу владу виконує Сейм і Сенат, виконавчу Президент Республіки Польщі і Рада Міністрів, а судочинну владу суди і трибунали». До даного принципу поділу влади додано перелік конституційних інструментів стримування та рівноваги, ознакою котрих, як ми пам'ятаємо, є те, що вони призначаються одному органу в обсязі функції, суттєвої для іншого органу, по відношенню до котрого вони повинні бути задіяні [9].

Мета даної статті не полягає в аналізі цих інструментів на осі органів, що реалізують окремі види влади. Дані проблеми були предметом розгляду детальних досліджень і вміщені в опублікованих бібліографічних позиціях і коментарях до Конституції РП 1997 р.

У даній праці ми намагаємося зосередити увагу лиш на частині пропозицій, котрі знаходяться в проектах новелізації Конституції РП,

поданих на розгляд Маршалу в VI каденції Сейму, і котрі можуть вплинути на актуально сформовані важелі стримування і рівноваги. Ідеться, насамперед, про депутатський проект фракції Громадянської Платформи (пол. мовою: Платформи Обивательської) від 19 лютого 2010 [10] та проект Президента РП Броніслава Коморовського від 12 листопада 2010 року [11]. Щоправда, новелізації основного закону стосувався також третій проект, запропонований депутатами Права і Справедливості 6 листопада 2009 року [12], але, зваживши на реалізовану тему, він не братиметься до уваги у даній роботі, оскільки був спрямований на те, щоб Конституційний Суд вивчив правові положення, визначені міжнародними організаціями, котрим Польща передала деякі компетенції своїх державних органів (практично мова йде про акти вторинного права Європейського Союзу).

У Проекті фракції Громадянської Платформи зміни, вміщені в п. 6, стосуються інституції вето призупинення входження в дію закону, котре є прерогативою глави держави. У ст. 122 абзац. 5 Конституції пропонується обмежити кількість голосів, необхідних для відхилення вето з 3/5 до абсолютної більшості (за умови присутності щонайменше половини законної кількості депутатів). У запропонованому обґрунтуванні написано, що польська система державного устрою опирається на своєрідне суперництво обох членів виконавчої влади, що не є оптимальною ситуацією, проте її радикальна зміна (що полягає також на позбавленні президента права вето) повинна була бути б пов'язаною зі зміною способу обрання глави держави. Президентське вето, з точки зору практики його застосування, втратило свої основні атрибути, воно вже не є закликком президента до того, що варто задуматися і знову обговорити в Сеймі попередньо ухвалений закон, а стало знаряддям блокування законодавчої процедури. Зменшення кількості голосів, необхідних для відхилення вето, зменшило б загрозу законодавчого паралічу і забезпечило б парламентській більшості можливість впроваджувати заветовані закони, і цим реалізувати програму, схвалену виборцями під час виборів. На думку ініціаторів проекту, наслідком запропонованої зміни було б, насамперед, збільшення можливості уряду ефективно впроваджувати реформи у соціальній і економічній сфері за умов однозначно визначеної необхідності нести відповідальність за реалізовану політику. Таке вирішення одночасно повинно збільшити прозорість процесу становлення права та провадження політики урядом, котрий опирається на парламентарну більшість і

легітимізацію, одержану під час виборів. Підкреслюється теж, що збережена – у змінній формі – інституція законодавчого вето дозволить Президенту РП надалі публічно представляти всі аргументи проти набуття чинності законом. Вето у цій формі повинно бути зверненням, спрямованим, на підставі громадської думки, до Сейму РП про поновне розважання принциповості ухвалення оспорюваного закону. Вето, сконструйоване у такий спосіб, отримає рефлексний характер і, не перетворюючись на чисто символічний акт, забезпечить, однозначно, можливість ефективного управління.

Беручи до уваги вищенаведену аргументацію, пригадаємо, що законодавче вето – це типовий і широко розповсюджений інструмент у системі стримування та рівноваги між окремими видами влади. Згідно з польською традицією, ця інституція появилася відповідно до квітневої Конституції 1935 року і була знову реактивована квітневим нововведенням з 1989 року, коли знову з'явилися елементи політичного плюралізму. Даний закон визнавав за президентом право вето (а також превентивного оспорювання закону Конституційним Судом) і впроваджувала вимогу більшості 2/3 голосів у Сеймі для його відхилення, що перегукувалося тоді з концепцією сильної президентської влади. У майже незмінній формі президентське вето залишилося також у Малій Конституції з 1992 року. Надалі воно сприймалося як прерогатива президента, надалі вимагалось 2/3 голосів у Сеймі для його відхилення і допускалося, щоб після відхилення вето закон можна було ще оспорювати в Конституційному Суді. Вето могло стосуватися кожного закону – в т.ч. бюджетного закону і законів про зміну конституції [13]. Варто згадати також про те, що під час обговорювання Конституційною Комісією Національних Зборів багато суперечок викликала власне проблема парламентської більшості, необхідної для поновного результативного ухвалення закону, оспореного президентом. Перебіг даного обговорення свідчить про те, що причиною зміни позиції були, в основному, політичні мотиви. Окремі партії під впливом актуальних політичних змін (президентські вибори в 1995 році), чи також можливих майбутніх змін, котрі оцінювалися на підставі соціологічних опитувань, змінювали свої погляди щодо більшості, необхідної для відхилення вето президента [14]. Спочатку, як зазначає Л. Гарліцький, змагалися між собою пропозиції збереження більшості 2/3 або її заміни на абсолютну більшість; але на засіданні 16.X. 1996 року Конституційна Комісія

прийняла більшість у розмірі 2/3 голосів, а на засіданні 14. I. 1997 року змінила її на 3/5 [15].

Наведення вищезгадуваних фактів дозволяє констатувати, що актуальні положення чинного основного закону суттєво зменшили роль президента у законодавчому процесі у порівнянні з правами, котрі гарантувала йому Мала Конституція з 1992 року. Скорочено також термін (з 30 днів до 21 дня) президента для підписання закону; введено альтернативу – накладення вето або скерування закону до Конституційного Суду, але виключено можливість використання цих обох інструментів, забрано також можливість накладання вето на бюджетні закони і закони про зміни в конституції, і, врешті, змінено кількість голосів, необхідних для відхилення вето з 2/3 до 3/5. Отож можливе прийняття пропозиції, що міститься в проекті, запропонованому депутатами від ГО, і передбачає заміну більшості 3/5 голосів на абсолютну більшість – спричинили б подальшу деградацію позиції глави держави у законодавчому процесі, глави держави, обраного в ході загальних виборів, а не Національними Зборами. З такою пропозицією важко погодитися. Вона привела б до зменшення інструментів рівноваги і стримування різних видів влади не тільки на осі – Президент – Сейм, але також у рамках двочленної виконавчої влади. Таке вирішення зміцнило б позицію уряду, котрий, беручи до уваги кількість правлячої коаліції, міг би бути повністю спокійний за долю поданих ним же самим законодавчих проектів. На додаток до цього, ініціатори проекту запропонували доповнити ст.122 додатковим абзацом 7, на підставі котрого вони пропонують ввести 3-місячний термін, призначений на розгляд Конституційним Судом подання Президента РП, котре вноситься в рамках перевірки превентивних законів. Це було спричинено побоюванням, що президент може надмірно (альтер его вета) перед підписанням закону скерувати його на розсуд Конституційного Суду. На думку Міністра Юстиції, у цій справі зазначено, що таке вирішення може породжувати сумніви відносно результатів можливого недотримання визначеного у даному положенні терміну, на що розраховують ініціатори проекту. Можуть виникнути перешкоди у терміновому вивченні конкретної справи, а за таких умов не відомо, яких результатів можна очікувати внаслідок цього. Законодавчий процес, що стосується прийняття законів, повинен бути комплексно врегульований у Конституції – принаймні щодо його принципових етапів, у тому числі умов переходу до наступного етапу. Тому можна

прийняти, що у зв'язку з відсутністю положень, котрі визначають наслідки недотримання окресленого терміну, автори проекту, по суті, мають на меті тільки звернути увагу на невідкладність такого виду справ. Проте це не вимагає визначення конкретного терміну вивчення таких справ, ба, більше того, ставить під знак питання дотримання принципів рівності у доступі до правосуддя стосовно вирішення конституційності нормативних актів. Таке «дисциплінування» Конституційного Суду і «привілейованість» пропозицій Президента згідно з процедурою превентивної перевірки превентивних законів видаються зайвими. Практика доводить, що у справах, у котрих термінове вирішення конституційної проблеми необхідне для відповідної дієздатності держави чи ефективності захисту громадянських прав і свобод, Конституційний Суд пришвидшує їх розгляд з власної ініціативи [16].

Складається враження, що, пропонуючи ці, досить істотні для державного устрою, пропозиції, автори проекту забули про те, що у демократичній державі, в котрій функціонує парламентарно-кабінетна система правління, повинна діяти також парламентська опозиція, і в ключових для держави справах потрібно з нею домовлятися, спільно приймаючи важливі, перспективні рішення. З погляду політичної культури таке вирішення більш позитивне, ніж рішення, котрі повинні служити лише конкретній правлячій коаліції.

Чергову спробу певного послаблення позиції президента можна надібати в п.10 проекту депутатів від ГО, де ініціатори проекту в додатковому абзаці 2а до п.133 визначають дуже короткий термін (бо всього 7 днів), відведений для президента від дня підписання закону на ратифікацію і денонсацію міжнародного договору, визначеного ст. 89 абзац 1 і ст. 90. Такий же термін повинен би діяти у випадку скерування президентом міжнародного договору на розсуд Конституційного Суду. Тоді він повинен би підписати його впродовж 7 днів після вироку Конституційного Суду щодо відповідності Договору Конституції.

Винятково міцне намаганням послабити позицію Президента можна зустріти на ґрунті пропозиції актуалізації змісту ст. 133, абзац 3 Конституції. Його актуальний зміст передбачає, що «Президент Республіки Польщі у галузі зовнішньої політики співпрацює з Головою Ради Міністрів і відповідним міністром». Залишаючи вищенаведений зміст без зміни, ініціатори проекту доповнили абзац 3 додатковим реченням: «Свою позицію у справі зовнішньої політики Президент РП представляє на підставі пропозиції

чи за згодою Голови Ради Міністрів». Достатньо легкого погляду на запропонований зміст, щоб зрозуміти, що глава держави був би в галузі зовнішньої політики повністю позбавлений власної волі і став би підпорядкованим прем'єрові. В обґрунтуванні до даної статі написано, що запропонована зміна сприятиме побудові необхідної єдності у зовнішній політиці держави. Значимим також залишається факт, що автори проекту по своєму інтерпретують поняття «вимоги президента», під котрим, згідно з різноплановою можливістю його трактування, вони розуміють, що зміст позиції чи дії одного органу повинен бути обов'язково погодженим з іншим органом публічної влади. Здається, що більш відповідною тут була б інтерпретація поняття «взаємодії», про що переконливо зазначено в ст. 133 абзац 3. Але припускаючи навіть, що «порозуміння» це синонім слова «взаємодія», то важко погодитися з фактом того, що воно повинне означати дію, котра здійснюється тільки «за поданням» або, ще гірше, «за згодою». Так діяти може тільки орган, підпорядкований іншому, вищестоячому органу.

На тлі вищезазначених пропозицій відмітну позицію пропонує проект новелізації основного закону авторства Президента РП, включаючи рішення чинної конституції РП. У принципі, він повністю стосується введення нових положень, пов'язаних зі вступом Польщі до ЄС. У запропонованому новому розділі даного проекту X а – чітко визначені суб'єкти, котрі проводять політику РП в Європейському Союзі. У ст.227 h.1, мабуть, маючи на увазі зміст ст. 146 абзац 1 Конституції, сказано, що «Рада Міністрів проводить політику Республіки Польщі в Європейському Союзі», а абзац 3 цієї ж статі, керуючись змістом ст. 133 абзац 3 Основного Закону, - що «Президент Польщі в галузі зовнішньої політики взаємодіє з Головою Ради Міністрів і відповідним міністром». Варто пам'ятати, що проект Президента РП був поданий на розгляд Маршалу Сейму через дев'ять місяців після проекту ГО. Отож Президент не піддався пропозиціям Громадянської Платформи і вніс свою пропозицію, опираючись на чинні положення Конституції РП. В обґрунтуванні тексту ст. 227h, абзац 3 Президент зазначив, що постанова Конституційного Суду від 20 травня 2009 року (реєстр. номер Крт 2/08), котра стосується функції Президента Республіки Польщі та Ради Міністрів у галузі відносин між Польщею і інституціями Європейського Союзу, визначає те, що президент РП і Рада Міністрів у галузі виконання своїх конституційних завдань і функцій керуються принципом взаємодії. Президент РП, як верховний пред-

ставник країни, може, на підставі ст. 126 абзац 1 Конституції, прийняти рішення про участь у засіданнях Ради Європи, а взаємодія президента з урядом надають можливість висловити свою думку з приводу позиції, зайнятої Радою Міністрів, у справах, пов'язаних з реалізацією завдань, визначених у ст. 126, абзац 2. Президент визначив також, що, беручи до уваги впровадження окремого розділу стосовно членства Польщі в Європейському Союзі, принциповим є вміщення в ньому положень про взаємодію органів виконавчої влади в галузі зовнішньої політики, відповідно до положень ст. 133 абзац 3 Конституції.

Версія, запропонована в проекті Президента РП, заслуговує на абсолютне схвалення, хоча б тому, що в ній збережено традиційний для публічного життя інструмент часткової рівноваги в лоні дуалістичної виконавчої влади в царині зовнішньої політики. Пропозиції проекту ГО могли б зробити позицію Президента маріонетковою в руках прем'єра і унеможливити або, в ліпшому випадку, дуже зменшити реалізацію ним функцій, наданих йому Конституцією.

У тексті проекту ми знаходимо також інші пропозиції, спрямовані на зміну позиції (тобто її послаблення) Президента. Наприклад, в п.7 проекту змінено зміст ст. 126 абзац 1 Конституції: «Президент Республіки Польщі є репрезентантом держави і гарантом існування державної влади». Ми спостерігаємо тут дві зміни – усунення прикметника «верховний» і заміна визначення «представник» на «репрезентант». В обґрунтуванні цих змін указується, що мова йде про уніфікацію понять, котрі використовуються в Конституції, що кореспондується з терміном, котрий дотепер зазначений у ст.133 [17]. Творці проекту аргументують також, що така пропозиція відповідає постулатам доктрини польського конституційного права, котра передбачає, серед іншого, що функція репрезентанта є класичною функцією глави держави, а президент, як живий символ держави, повністю представляє її постійно і в її єдності. Характер даної посади передбачає те, що президент часто перебуває саме в такій ситуації, не реалізуючи інших функцій, окрім репрезентації держави, тобто перебування у визначеному місці й у визначений час.

Висловлюючи думку щодо вищенаведеного питання, підкреслимо, що справді, визначення Президента як репрезентанта держави – це зручніше, ніж визначення його як представника. Проте не можна погодитися з позбавленням його окреслення «верховного репрезентанта.» Адже в ролі репрезентанта держави виступає кожен

державний орган, реалізуючи стосовно інших суб'єктів державну владу, тобто виконуючи від імені держави певні дії. Потрібно також зазначити, що збереження прикметника «верховний» - необхідне, оскільки він означає, що у всіх ситуаціях, важливих для державних інтересів Польщі, призначеним представляти державу є винятково Президент і ніхто інший» [18].

У п. 12 запропоновано відхилити ст. 135 Конституції, що означатиме деконституціоналізацію дорадчого органу Президента РП у галузі внутрішньої та зовнішньої безпеки держави – яким є Рада Національної Безпеки. Отже, Президент втратив би одночасно надану йому на підставі ст. 144 абзац 3 п.26 Конституції прерогативу призначати членів цього органу. Головним обґрунтуванням на користь цих дій було те, що РНБ – це тіло дорадчого характеру і не можна надавати їй жодних владних повноважень. Якби РНБ вийшла за межі чисто дорадчих функцій, то могла б з'явитися небезпека конкуренції для повноважень уряду (зокрема для міністра національної оборони), і це би суперечило компетенції Ради Міністрів щодо здійснення загального керівництва в царині обороноздатності країни.

Отож вищенаведені побоювання були дещо перебільшені. Хочеться вірити в те, що, як і Президент РП, так й члени РНБ досконало усвідомлюють значення даного органу, як «дорадчого». Від часу ухвалення основного закону ще ні разу не було такої ситуації, щоб цей орган признавав за собою будь-які владні повноваження. Нам відомо також, що теперішній Президент РП покладає на РНБ великі надії, як на тіло, що складається з керівників політичних фракцій, котрі дебатують, незважаючи на партійні поділи, над важливими проблемами, пов'язаними з безпекою держави.

У п. 16 проекту запропоновано формулювання порядку призначення Президентом РП суддів. Нова редакція ст. 179 Конституції наказує Президенту призначати суддів згідно з пропозицією Крайової Ради Судочинства (теперішній текст звучить так: за пропозицією КРС). Дану статтю доповнено додатковим реченням такого змісту: «Відмова призначити може появитися тільки з важливих причин, представлених після подання пропозиції Крайової Ради Судочинства і вимагає обґрунтування». Згідно з ініціаторами, новелізація цієї статі необхідна для збереження конституційного принципу поділу та рівноваги влади.

Міністр Юстиції висловив свою думку з приводу даної пропозиції, заявивши, що дане положення вказує на вирішальну роль КРС у всьому процесі призначення суддів і був би при-

йнятним з правової точки зору в системі державного устрою. Проте вимога обґрунтування відмови призначення породжує певні наслідки. Таке рішення Президента приймається у формі постанови, котре підлягає оголошенню. Можуть виникнути ситуації, в котрих оголошення обґрунтування може порушувати особисті права зацікавлених осіб чи інших осіб, і навіть зачепити інтереси правосуддя чи інший державний інтерес. Тому варто обґрунтувати питання обмеження явності такого обґрунтування, наприклад, шляхом упровадження вимоги представляти його тільки Крайовій Раді Судочинства, котра б вирішувала про можливе ознайомлення з цим обґрунтуванням зацікавленої особи. Міністр зазначив також, що додатково потрібно звернути увагу на питання терміну, впродовж котрого Президент РП зобов'язаний був би прийняти рішення стосовно предмета призначення (чи відмови у призначення) судді. В актуальному законодавстві існує положення ст. 55 § 1 Закону від 27 липня 2001 року – Право про устрій загальних судів відповідно до котрого суддів загальних судів на посаду суддів призначає Президент РП за пропозицією Крайової Ради Судочинства впродовж одного місяця від дати вислання пропозиції. Варто було б обґрунтувати конституційність цього правила, що гарантувало б і дозволяло виключати недостатній рівень професійності кандидатів до призначення їх на посаду суддів [19].

Нарешті варто згадати ще про одну пропозицію даного проекту, котра стосується інструменту стримування виконавчої влади (уряду) законодавчою владою (йдеться про Сейм). Справа стосується одного із канонів парламентарно-кабінетної системи, яким є питання політичної відповідальності уряду і окремих міністрів перед Сеймом. А саме: в п. 14 проекту запропоновано усунути абзац 2 в ст. 157 Конституції, котрий передбачає індивідуальну відповідальність членів Ради Міністрів перед Сеймом за справи, що перебувають у їх компетенції, чи довірені їм Головою Ради Міністрів. Услід за цим, в п. 12 запропоновано усунути ст.159, що визначає можливість і порядок висловлювання міністрам вотуму недовіри. В обґрунтуванні сказано, що практика останніх років каденції Сейму показує, що пропозиції про висловлення вотумі недовіри мають, лишень, характер демонстрації політичної сеймової меншості, а не суттєвої оцінки роботи даного міністра. Підкреслюється також, що можливість індивідуального відкликання міністрів суперечить концепції зміцнення Ради Міністрів, як інтегрального тіла, котрий працює під керівницт-

вом Голови Ради Міністрів і котрий несе солідарну відповідальність у процедурі конструктивної пропозиції про недовіру.

Прийняття запропонованого вирішення дуже наблизило б польську систему правління до канцелярської системи, в чому нічого поганого немає. Належить, проте, пам'ятати, що на основі положень Конституції з 1997 року і так помітно обмежено контрольну функцію Сейму над урядом, оскільки для того, щоб проголосувати за прийняття пропозиції про вотум недовіри, потрібна більшість законної кількості голосів депутатів, а не, як в інших випадках, – половина законної кількості депутатів.

Щоправда, індивідуальна відповідальність перед Сеймом членів Ради Міністрів становить інституцію, котра викликає суперечність у доктрині конституційного права. Дане питання теж не було забуто під час роботи Конституційної Комісії Національних Зборів, де гаряче точилася дискусія стосовно її збереження чи усунення, але в кінцевому результаті голосами більшості прийнято рішення про збереження цієї відповідальності, що підтвердили також пізніше Національні Збори [20], відхиляючи поправку Президента про вимогу усунення положення, що допускає надання Сеймом вотуму недовіри міністру.

У доктрині появляється, в принципі, один головний аргумент, котрий висловлюється за ліквідацією індивідуальної відповідальності членів уряду перед Сеймом. Стверджується, що вона послаблює позицію прем'єра, а її часті та результативні впровадження можуть призвести до дестабілізації уряду при обминанні конструктивного вотуму недовіри, визначеного в ст.158 Конституції. Правдою є те, що певне послаблення прем'єра справді має місце, але не потрібно забувати про те, що згідно з парламентарно-кабінетною системою, політична індивідуальна відповідальність членів уряду перед Сеймом, котра виконується в порядку вотуму недовіри, робить реальною політичну відповідальність міністрів, котра є суттю цієї системи [21].

Будучи противником збереження тільки одного способу відкликання членів уряду (за пропозицією прем'єра), ми наведемо аргументи на користь збереження чинних конституційних положень. Зайвим буде тут згадувати прізвища конституціоналістів, котрі їх сформулювали та конкретні бібліографічні позиції, оскільки вони були сумарно представлені професором В. Соколевичом під час опрацювання коментаря до ст. 157 основного закону.

Отож на користь збереження індивідуальної політичної відповідальності членів Ради Міністрів перед Сеймом і можливості висловлення їм даною Палатою вотуму недовіри свідчить те, що завдяки цим інституціям Сейм отримує додатковий і легший для впровадження, а водночас менш жорсткий, ніж конструктивний, вотум недовіри для уряду, засіб виконання результатів парламентарного контролю. Дуже важливі при цьому політичні аргументи, а саме: 1) критична оцінка Сеймом політики, що проводиться в рамках одного відомства, не повинна замінюватися на критику політики уряду і прем'єра, а висловлений міністру вотум недовіри не повинен призводити до падіння всього уряду, урядової кризи і повинен запобігати можливій кризі держави; 2) у випадку сформування коаліційного кабінету прем'єр отримує можливість (шляхом надіслання імпульсу своїм прихильникам у Сеймі) проведення кабінетних змін, навіть при стриманому ставленні до цих змін декотрих членів коаліції; 3) дана конструкція збільшує шанси опозиції змусити, отже, замінити особливо негативно оцінюваного міністра, оскільки критика володіє сильною істотною аргументацією. Не без значення і багаторічна практика застосування цих інституцій у польському парламентаризмі, почавши від березневої Конституції з 1921 року [22].

Здається, що на індивідуальний вотум недовіри також варто поглянути з іншого боку. У цій інституції не йдеться тільки і винятково про те, щоб, «вигнати» з уряду конкретного, негативно оцінюваного міністра. Опозиція, котра формує пропозицію про вотум недовіри, усвідомлює, що величезна підтримка уряду в Сеймі робить для неї це неможливим (тому автори проекту згадують про «політичну демонстрацію»). Незалежно від факту, котрий є основою формулювання пропозиції (припущення чи справжнє порушення правових, моральних чи політичних норм), відводиться час на спрямування пропозиції до сеймових комісій, у практичному обсязі діяльності котрих знаходяться справи, що перебувають у компетенції даного члена Ради Міністрів. Обов'язок комісії сформулювати оцінку щодо обґрунтованості пропозиції та прийняття її більшістю голосів (звісно, оцінка комісії не є обов'язковою для Сейму). Найбільшим плюсом для Сейму – в тому числі, в основному, парламентської опозиції – є те, що пропозиція про вотум недовіри передбачає проведення детальних обговорень/дебатів на визначену тему, на загал критично оцінюваної всієї діяльності чи певного її відрізка даного міністра. Цієї норми контролю не замінять ані інтерпретації, ані запитання чи пи-

тання про поточні справи. У цих дебатах висловлюються як депутати, прем'єр, так і міністр, котрого стосується дана пропозиція. Отож можна говорити про майже комплексний контроль Сеймом певного відомства чи перевірки виконання завдань, довірених міністру прем'єром. І в цьому, на нашу думку, найбільша цінність обговорюваної інституції на користь її збереження. Натомість факт того, що уряд хотів би мати святий спокій і не піддаватися такому контролю, – це вже інша річ. Позбавлення опозиції цієї форми контролю осіб, котрі виконують владу, виключило б, одночасно, з парламентарно-кабінетної системи суттєвий інструмент стримування влади на осі: Сейм – Рада Міністрів.

Обговорювання вищенаведеного вирішення, що міститься в депутатському проекті ГО, були піддані першому читанню на засіданнях Сейму 21 жовтня 2010 р. [23] (одночасно з проектом ПiС / Право і Справедливість/), під час котрого рішуча більшість депутатських фракцій і груп (СЛД / Союз Лівих Демократів/, ПiС, / Право і Справедливість/, ПСЛ / Польське Стронніцтво Людове – аграрна партія/, СДПЛ Соціалдемократія Польська) оцінили її негативно. Незважаючи на те, що проект було відправлено до Надзвичайної Комісії, то, однак, до сьогодні з ним не проводяться подальші роботи, незважаючи на те, що очікувалося на їх продовження після парламентських виборів у жовтні 2011 року. І, на нашу думку, це дуже добре. Більшість із цих пропозицій, спрямованих на модифікацію інструментів троїстого поділу влади, можна підсумувати висловлюванням депутата Ярослава Матвеюка, котрий, даючи оцінку частини з них, заявив: «Не можна змінити конституції під впливом емоцій, керуючись тільки поточними політичними інтересами. Це політики повинні пристосовуватися до конституції, а не конституція до політиків» [24].

14-річний період чинності Конституції РП повинен означати готовність упровадження певних змін (наприклад, у сфері участі Польщі у структурах Європейського Союзу), проте це не означає необхідності їх проведення тільки тому, що вона діє вже стільки років і потрібно, наприклад, модифікувати правила чинної системи правління. Для новелізації основного закону парламентські фракції та Президент РП повинні підшукати сприятливий елемент і політичний клімат і ввести зміни тільки в ті питання, відносно котрих існує однозначна потреба, що викликає дискусію. А самі конституційні дебати повинні

бути абсолютно позбавлені спокуси їх використання винятково для політичних цілей.

### Список літератури

1. Orzeczenie K 11/93 z 9 XI 1993, OTK 1993, cz. II, s. 358.
2. H. Suchocka, Zasada podziału i równowagi władz, /w:/ Zasady podstawowe polskiej konstytucji (red. W. Sokolewicz), Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998, s. 148-149.
3. W. Skrzydło, Zasada podziału władzy i równowagi władz, /w:/ Polskie prawo konstytucyjne, MORPOL, Lublin 2001, s. 139.
4. B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 393.
5. J. Buczkowski, Zasada podziału władzy i równowagi władz, /w:/ Prawo konstytucyjne RP (Instytucje wybrane), WSPiA, Przemyśl – Rzeszów 2011, s. 23.
6. B. Szmulik, Zasada podziału władzy i równowagi władz, /w:/ Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej (red. D. Dudek), Oficyna, Warszawa 2009, s. 218.
7. W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 140.
8. Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
9. H. Suchocka, *op.cit.*, s. 151.
10. Druk nr 2989 – VI kadencja.
11. Druk nr 3598 – VI kadencja.
12. Druk nr 3399 – VI kadencja.
13. L. Garlicki, Komentarz do art. 122 Konstytucji RP, /w:/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, s. 9.
14. H. Suchocka, *op. cit.*, s. 153.
15. „Biuletyn KKZN”, t. XL, s. 62-64, t. XLIII, s. 29 – cyt. za L. Garlicki, *op.cit.*, s. 10.
16. Opinia Ministra Sprawiedliwości do projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – druk nr 2989 (DL-P-V-430-2/10), s. 3-4.
17. Artykuł ten stanowi, że, „Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach międzynarodowych: 1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe ...2)....itd.”
18. P. Sarnecki, Komentarz do art. 126 Konstytucji RP, /w:/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, *op.cit.*, s.5.
19. Opinia Ministra Sprawiedliwości, *op.cit.*, s. 4.
20. W. Sokolewicz, Komentarz do art. 157 Konstytucji RP, /w:/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, *op.cit.*, s.29. B. Pytlik, Naczelné organy władzy w projektach Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Struktura i odnawianie składu, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s.214.
21. M.Kruk, Nowe zasady i instytucje ustrojowe w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. Zagadnienia wybrane, „Nauka” 1977, nr 3, s. 39; System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., /w:/ Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.(red. W. Skrzydło, R. Mojak), Wyd. UMCS, Lublin 1998, s.36 i n.
22. Por. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16 i n. oraz przytoczona tam literatura.
23. Sprawozdanie Stenograficzne z 76 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 X 2011 r. – VI kadencja, Warszawa 2010.
24. Ibidem, s. 147-148.

*Jezhy Buchkovsky*

## ATTEMPTS OF MODIFICATION OF INSTRUMENTS OF TRIPLE DIVISION OF POWER IN DRAFTS OF NOVELTYZATION OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND SINCE 1997

### Summary

The 14-year period of the Constitution of the Republic of Poland validity should mean the readiness to introduce certain changes (for example, in the sphere of Poland participation in the structures of European Unity), nevertheless, it doesn't mean the necessity of their introduction only because it has been acting for so many years and, it is required, for example, that the rules of actual system of government should be modified. For noveltyzation of the basic law parliamentary fractions and the President of the Republic of Poland should find favourable element and political climate and introduce the changes only into the problems causing the discussion. And the constitutional debates themselves should be deprived of the temptation to be used only in political purposes.

**ПОПЫТКИ МОДИФИКАЦИИ ИНСТРУМЕНТОВ ТРОЙСТВЕННОГО ДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ  
В ПРОЕКТАХ НОВЕЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬШИ С 1997 ГОДА**

**Аннотация**

14-летний период действия Конституции РП должен означать готовность внедрения определенных изменений (например, в сфере участия Польши в структурах Европейского Союза), тем не менее это не означает необходимости их проведения только потому, что она действует уже столько лет и нужно, например, модифицировать правила действующей системы правления. Для новелизации основного закона парламентские фракции и Президент РП должны подыскать благоприятный элемент и политический климат и ввести изменения только в те вопросы, относительно которых существует однозначная потребность, которая вызывает дискуссии. А самые конституционные дебаты должны быть абсолютно лишены соблазна их использования исключительно для политических целей.