

Czy tylko brak umiaru?

26 czerwca 2010

Bronisław Komorowski podjął w ostatnich dwóch miesiącach szereg decyzji, których w żaden sposób nie można zaliczyć do kategorii obowiązków, czyli niezbędnych decyzji podejmowanych niezwłocznie ze względu na ważny interes państwa i wymóg konstytucyjny.

Dobiega końca pierwszy w historii III RP (i miejmy nadzieję, że ostatni) okres tymczasowego sprawowania obowiązków głowy państwa przez marszałka Sejmu. Te blisko dwa i pół miesiąca praktyki ustrojowej, w zakresie ciągłości władzy na najwyższym szczeblu, wyraźnie pokazały, że przepisy Konstytucji w tym względzie należy uszczegółowić i dookreślić. Słabość dzisiejszej regulacji konstytucyjno-prawnej na tej płaszczyźnie obnażył jeden z głównych pretendentów do urzędu prezydenckiego, marszałek Bronisław Komorowski. W najmniejszym stopniu nie wykazał zalecanej przez wielu, a zarazem wynikającej z przepisów Ustawy Zasadniczej powściągliwości w korzystaniu z przysługujących mu uprawnień.

ZNACJONALIZOWANY PARLAMENTARYZM Z ELEMENTAMI PREZYDENCJONALIZMU

Konstytucja RP z 1997 roku zawiera dość specyficzne postanowienia dotyczące systemu rządów, a przez to również podziału kompetencji pomiędzy centralne konstytucyjne organy państwa funkcjonujące w ramach władzy wykonawczej i ustawodawczej. Nasz model systemu rządów nie pasuje do żadnego klasycznego systemu funkcjonującego w cywilizowanych krajach europejskich i Ameryki.

W Stanach Zjednoczonych konstytucja sprzed 223 lat wprowadziła system prezydencki: głowa państwa, zwierzchnik sił zbrojnych, wybierana w wyborach powszechnych przez naród, jest jednocześnie szefem rządu, dodatkowo nieodpowiedzialnym

politycznie przed parlamentem – Kongresem i Senatem. Takiego systemu nie ma nigdzie w Europie. Tutaj mamy dominację systemu parlamentarno-gabinetowego (Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania, Niemcy – choć w tym ostatnim kraju mówimy o systemie kanclerskim). Głowa państwa (prezydent, król) albo wybierana jest przez ciało parlamentarne, albo dziedziczy tron – tak czy owak nie posiada demokratycznej legitymacji bezpośredniej i przez to pełni niemal wyłącznie funkcje reprezentacyjne; tymczasem państwem rządzi gabinet na czele z premierem, politycznie odpowiedzialny przed parlamentem. W końcu są też takie państwa, w których mamy system półprezydencki (Francja, Rosja), w którym obydwa powyższe systemy są tak wymieszane, że w gruncie rzeczy na pierwszym miejscu w hierarchii organów państwowych (oczywiście pod względem zadań i kompetencji) stawiają prezydenta, przed którym odpowiedzialność, również polityczną, ponosi rząd.

Jak natomiast wygląda to w Polsce? Polski system rządów to taki szczególny miks, który nazywany jest często zracjonalizowanym parlamentaryzmem z elementami prezydencjonalizmu. Szczególny miks, który tylko w pewnym zakresie jest wynikiem naszych, niezbyt długich zresztą, tradycji prezydencjonalizmu. Nie można oprzeć się wrażeniu, że ten miks jest przede wszystkim efektem tego, iż najpierw, w latach 1992-1995, Konstytucję pisało przeciwko Lechowi Wałęsie, odzierając urząd prezydenta RP z coraz to większej liczby zadań i kompetencji, by później, w latach 1995-1997, po niespodziewanym sukcesie wyborczym szefa postkomunistów, pisać Konstytucję pod Aleksandra Kwaśniewskiego, dodając prezydentowi część odebranych wcześniej uprawnień. Ta żonglerka swój finał ma właśnie w postaci systemu mieszanego, w którym prezydent co prawda nie rządzi, tak jak w systemie półprezydenckim i prezydenckim, ale ma zdecydowanie więcej uprawnień od głowy państwa w klasycznych systemach parlamentarno-gabinetowych. Prezydent jest bowiem niezależny od głosów tej czy innej formacji politycznej. Wybiera go Naród.

KIM JEST PREZYDENT?

W Polsce rządzi Rada Ministrów. Na gruncie art. 146 ust. 1 to właśnie premier wraz z ministrami prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Nie oznacza to jednak, że w kształtowaniu tej polityki nie bierze udziału prezydent RP.

Głowa państwa na płaszczyźnie polityki zagranicznej jest najwyższym przedstawicielem RP. Z kolei na płaszczyźnie polityki wewnętrznej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa – te zadania prezydenta, wyraźnie podkreślone przez Trybunał Konstytucyjny w ubiegłorocznym orzeczeniu rozstrzygającym spór kompetencyjny pomiędzy dwoma ośrodkami władzy wykonawczej, wynikają z kolei z art. 126 Konstytucji RP.

Do realizacji tych zadań ustrojodawca przydzielił prezydentowi szereg kompetencji o charakterze władczym, wśród których na pierwszy plan wysuwa się możliwość skutecznego zawetowania ustaw uchwalanych przez parlament, w większości inicjowanych przez Radę Ministrów – do obalenia weta potrzebny jest konsensus co najmniej trzech piątych posłów obecnych w trakcie głosowania nad wetem, co z reguły jest nieosiągalne. Nie mniejsze znaczenie mają jednak również kompetencje o charakterze kreacyjnym: prezydent mianuje m.in. szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP, wskazuje kandydata na prezesa NBP, powołuje dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, współdecyduje o ewentualnym przedterminowym wygaśnięciu kadencji wszystkich członków tej instytucji.

Wszystkie te zadania i kompetencje decydują o tym, że prezydent RP odgrywa rolę arbitra, jest czynnikiem stabilizującym system rządów, czuwa nad harmonijnym i sprawnym działaniem pozostałych władz w państwie, pełni funkcję władzy neutralnej, moderującej. Wykonywanie tak określonej funkcji jest możliwe tylko dlatego, że osoba pełniąca funkcję

prezydenta RP jest apartyjna, tzn. nie może być zaangażowana w realizację bieżącej linii politycznej konkretnej formacji politycznej – taki wymóg wynika, choć być może nie wprost, z art. 132 Konstytucji (zarówno prezydent Aleksander Kwaśniewski, jak i śp. prezydent Lech Kaczyński zastosowali się do reżimu tego przepisu i zrezygnowali z członkostwa w swoich macierzystych ugrupowaniach politycznych).

Bardzo ważnym atrybutem władzy prezydenckiej jest bezpośrednia legitymacja demokratyczna, pochodząca wprost od Narodu i udzielona prezydentowi w wyniku wyborów powszechnych. Ten sposób wyboru głowy państwa powoduje, że pozycja ustrojowa prezydenta ulega dodatkowemu wzmocnieniu.

KIM JEST MARSZAŁEK JAKO P.O. PREZYDENT?

Jak w tym kontekście odczytać rolę marszałka Sejmu, który z mocy przepisów konstytucyjnych zapewnia ciągłość władzy prezydenckiej w przypadku wakatu na najwyższym urzędzie?

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nomenklaturę przyjętą w przepisie art. 131 ust. 1 Konstytucji RP: „Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej”. Tak więc nie ma tu mowy ani o funkcjach, ani o zadaniach i towarzyszących im kompetencjach. W przywołanym przepisie mowa wyraźnie jedynie o obowiązkach, i to jeszcze sprawowanych tymczasowo. Bazując na tej konstrukcji, należy zatem stwierdzić, że marszałek Sejmu, sprawujący obowiązki prezydenckie w przypadku np. śmierci prezydenta, co prawda ma do dyspozycji niemal wszystkie kompetencje przysługujące głowie państwa, ale powinien je wykorzystywać tylko do wykonywania obowiązków, czyli podejmowania decyzji absolutnie niezbędnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa i wymaganych przez Konstytucję, decyzji w sprawach, w których jakkolwiek zwłokę wykluczają przepisy Ustawy Zasadniczej. W tym obszarze znajduje się m.in. podpisywanie ustaw (lub ich wetowanie albo kierowanie do

Trybunału Konstytucyjnego – Konstytucja określa tutaj nieprzekraczalny, 21-dniowy termin w przypadku ustaw zwykłych). Z tego obszaru natomiast, na gruncie przepisu art. 131 ust. 4, wyłączona jest możliwość skrócenia kadencji Sejmu i Senatu, choćby nawet zaistniała taka sytuacja, z którą ustrojodawca łączy tego rodzaju obowiązek głowy państwa.

Czy do tego obszaru zaliczają się również decyzje kreacyjne? Z pewnością w sytuacji śmierci najwyższych wojskowych dowódców Sił Zbrojnych decyzja o mianowaniu szefa Sztabu Generalnego jawi się jako konieczna i niecierpiąca zwłoki. Tym samym należy ona do obowiązków głowy państwa sprawowanych tymczasowo przez marszałka Sejmu. Specyfika funkcjonowania Sił Zbrojnych nie pozwala raczej na odkładanie w czasie nominacji dla szefa Sztabu.

Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że marszałek Sejmu podjął w ostatnich dwóch miesiącach również szereg innych decyzji, których w żaden sposób nie można zaliczyć do kategorii obowiązków, czyli niezbędnych decyzji podejmowanych niezwłocznie ze względu na ważny interes państwa i wymóg konstytucyjny. Do takich decyzji Bronisława Komorowskiego należą chronologicznie: powołanie szefa Kancelarii Prezydenta i szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (i to zaledwie kilkadziesiąt godzin po katastrofie Tu-154M, w sytuacji gdy ciała osób dotychczas piastujących te urzędy – Władysława Stasiaka i Aleksandra Szczygły – nie były nawet jeszcze zidentyfikowane), przedstawienie kandydatury Marka Belki na prezesa Narodowego Banku Polskiego i odrzucenie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, co spowodowało przedterminowe zakończenie kadencji członków KRRiT i przełożyło się na całkowitą zmianę układu sił w mediach publicznych (zapomnijmy o micie apolityczności tych sił).

Tych decyzji marszałek, na gruncie powołanych wyżej przepisów Konstytucji RP, nie powinien podejmować. Również, a może przede wszystkim dlatego, że marszałek pełniący tymczasowo obowiązki prezydenta po prostu nie jest prezydentem, nie ma

bezpośredniej legitymacji demokratycznej (nie wybrał go Naród) i nie jest apartyjny – przeciwnie, jest jednym z liderów PO, jej etatowym funkcjonariuszem, realizującym bieżącą linię polityczną tej konkretnej formacji politycznej. Bronisław Komorowski albo o tym zapomniał, albo już (co najmniej przedwcześnie) poczuł się prezydentem, albo po prostu wykazał się pazoernością na władzę pomimo apeli różnych autorytetów prawniczych (m.in. prof. Andrzeja Zolla).

W tym kontekście można mówić o przekroczeniu uprawnień przez marszałka Bronisława Komorowskiego, pełniącego tymczasowo obowiązki prezydenckie. Czy jednak można mówić o delikcie konstytucyjnym?

ZNOWELIZOWAĆ KONSTYTUCJĘ RP

Odpowiedź na to pytanie nie jest już jednoznaczna. Żeby mówić o delikcie, trzeba by wskazać konkretny przepis Konstytucji lub ustawy złamany przez marszałka. A takiego nie ma. Brak jest w naszej Ustawie Zasadniczej jednoznacznego i dookreślonego przepisu stawiającego wyraźne granice prawne marszałkowi pełniącemu obowiązki prezydenckie. Brak przepisu, który jednoznacznie stanowiłby, że marszałek pełniący tymczasowo obowiązki prezydenta Rzeczypospolitej korzysta tylko z tych kompetencji prezydenckich, które są niezbędne do wykonywania zadań, dla których przepisy Konstytucji określają nieprzekraczalne terminy. Co więcej, można zastanowić się również nad zawieszeniem biegu terminów określonych w Konstytucji dla decyzji prezydenta RP w sytuacji wakatu na tym urzędzie. Przecież nic takiego by się nie stało, gdyby ustawy zwykłe były podpisane z poślizgiem zaledwie kilkunastu tygodni. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na fakt, że marszałek, wywodzący się z większości parlamentarnej, siłą rzeczy nie będzie zainteresowany ani wetem, ani wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustaw, które sam współluchwalał – taka sytuacja miała przecież miejsce m.in. w sprawie ustawy zmieniającej sposób obsady stanowiska prezesa IPN, jak i ostatniej tzw. ustawy „antyklapsowej”. W ten sposób funkcja

arbitra, funkcja władzy neutralnej, moderującej, po prostu zanika.

Ścisłe określenie granic uprawnień marszałka p.o. prezydenta jest zatem niezbędne. W państwie prawa organy władzy publicznej działają tylko na podstawie prawa i w granicach przez to prawo przewidzianych. A skoro tego rodzaju jednoznacznych granic nie ma, to jest, jak jest. Praktyka ustrojowa ostatnich dwóch miesięcy wyraźnie pokazała, że takich granic niektóre osoby nie są w stanie wyznaczyć sobie samodzielnie.

Autor: dr Przemysław Czarnek

Źródło: [Niezależny Serwis Informacyjny](#)