

Grzegorz Ignaczewski

Uwagi o systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej

Przedmioty nauczania zajmujące się analizą systemów politycznych na kierunkach politologicznych i prawniczych polskich uczelni wyższych różnią się w sposób zasadniczy.

Bogatego dorobku polskich konstytucjonalistów zajmujących się tematyką systemów politycznych i wyborczych nie można kwestionować. Wynikiem tego jest wiele publikacji, książek i podręczników do nauczania prawa konstytucyjnego RP. Można wśród nich wymienić takie podręczniki, jak *Polskie prawo konstytucyjne* W. Skrzydło, czy L. Garlickiego lub *Prawo konstytucyjne* J. Galstera, W. Szyszkowskiego, Z. Wasika, Z. Witkowskiego. Publikacje te są niezmiernie popularne zarówno wśród nauczycieli akademickich, jak i studentów. Co ciekawe, używane są zarówno na kierunkach prawniczych, jak i politologicznych. Politolodzy więc na przedmiocie system polityczny RP nauczani są powszechnie z podręczników, przygotowanych z myślą o studentach prawa. Książki te, mimo że niezwykle pomocne, mają jeden zasadniczy niedostatek. Nauczają mianowicie tylko o prawie konstytucyjnym, a więc o „zespolu norm zawartych w konstytucji (definicja poprzez źródło prawa) lub o całokształcie norm dotyczących ustroju państwowego (definicja poprzez materię regulacji)”¹.

Studenci politologii na dość powszechnie nauczonym przedmiocie, o nazwie system polityczny, dowiadują się, że ów system polityczny to „ogół organów państwowych, a także partii politycznych, organizacji społecznych oraz grup formalnych i nieformalnych, uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa, jak również ich wzajemne stosunki tworzące funkcjonalną całość z punktu widzenia bezpośredniego lub pośredniego kreowania organów i decyzji państwowych”². A następnie w analizie systemu politycznego korzystają głównie z podręczników i metodologii nauczania opracowanej przez badaczy nauk prawniczych. A jak widać w definicji systemu politycznego

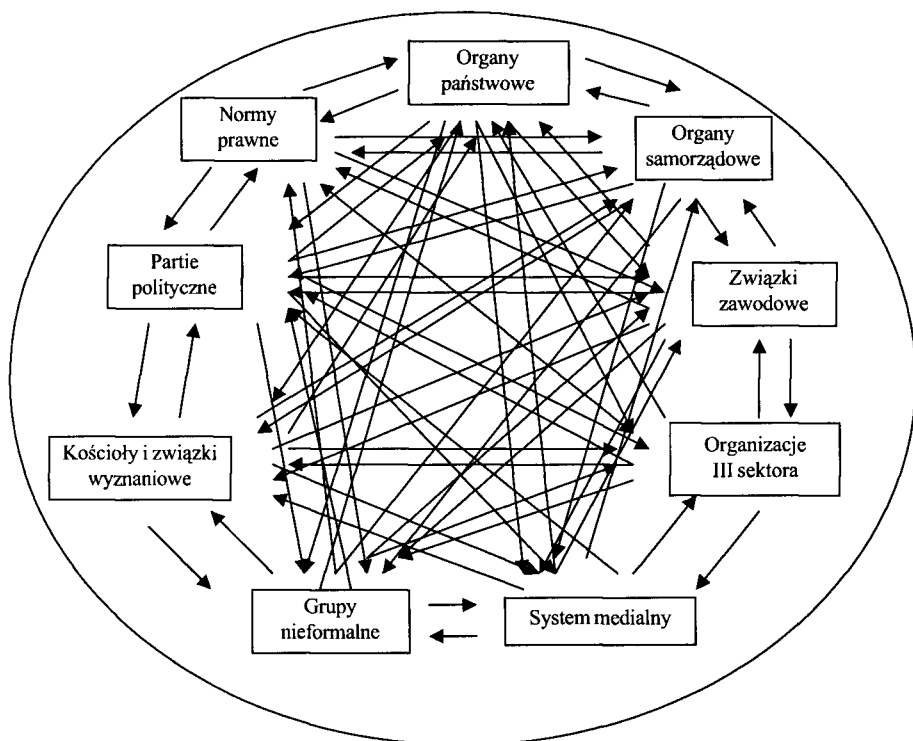
¹ J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995, s. 7.

² M. Chmaj, W. Sokół, *System polityczny*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1997, s. 341–342.

opracowanej przez Marka Chmaja prawo konstytucyjne nawet nie zostało zawarte. Wadą tej definicji jest również to, że nie ma w niej ujętych Kościołów, związków zawodowych, organów samorządu terytorialnego oraz systemu medialnego, które można jednakże uznać za grupy o charakterze formalnym. Powinno się więc nieco zmodyfikować i uporządkować definicję systemu politycznego stworzoną przez M. Chmaja. „System polityczny to więc ogół organów państwowych i samorządowych, a także grup formalnych (takich jak partie polityczne, związki zawodowe, Kościoły i związki wyznaniowe, organizacje społeczne tzw. III sektora, czyli wszelkiego rodzaju stowarzyszenia i fundacje) i nieformalnych (np. nieformalne grupy polityków realnie rządzących państwem a nie ponoszących odpowiedzialności politycznej z racji nie piastowania oficjalnie najważniejszych funkcji), a także mediów (tzw. IV władzy), działających na podstawie i w ramach obowiązującego prawa, uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa, jak również ich wzajemne stosunki tworzące funkcjonalną całość z punktu widzenia bezpośredniego lub pośredniego kreowania organów i decyzji państwowych”³.

Rysunek 1. Schemat funkcjonowania systemu politycznego

System polityczny



Źródło: opracowanie własne.

³ Opracowanie własne na podstawie definicji systemu politycznego opracowanej w *Małym leksykonie politologicznym*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1997, s. 341–342.

Wizualizując przedstawioną zmodyfikowaną teorię M. Chmaja można uznać system polityczny jako zbiór wspólny tych wszystkich przedstawionych powyżej elementów go tworzących, które poprzez oddziaływanie wzajemne wszystkich na wszystkie inne tworzą sieć wspólnych powiązań.

Analizując zakres wzajemnych kompetencji zawarty w Konstytucji pomiędzy naczelnymi organami państwa i niewielką przewagą parlamentu nad uprawnieniami prezydenta można przyjąć, że III RP mamy do czynienia z zracjonalizowanym systemem parlamentarno-gabinetowym⁴. Jednak, jak zwracają uwagę niektórzy konstytucjonaliści⁵, w literaturze nie ma też prób porównywania polskiego ustroju z systemem półprezydenckim⁶. Faktycznie analizując zapisy Konstytucji RP⁷ z 1997 roku przyjmuje się powszechnie wśród konstytucjonalistów, że w Polsce funkcjonuje zmodyfikowany lub zracjonalizowany system parlamentarno-gabinetowy.

Problem ten nie jest już tak jednoznaczny jeśli zaczniemy analizować system polityczny RP z punktu widzenia przedmiotu wykładanego na kierunkach politologicznych. Jeżeli bowiem za punkt wyjścia w analizie tego zagadnienia weźmiemy przedstawioną wyżej definicję systemu politycznego – to okaże się, że powinniśmy nie tylko zbadać wzajemne stosunki pomiędzy naczelnymi organami władzy w państwie polskim zapisane w Konstytucji, ale również praktykę życia politycznego. Może się bowiem okazać, że w praktyce funkcjonowania systemu politycznego rola prezydenta, parlamentu lub innego elementu składającego się na system polityczny, została znacząco ograniczona lub rozszerzona. Jak się okazuje zapisy konstytucji w wielu państwach, w tym w Polsce, mogą być znacząco zmodyfikowane przez tradycje i kulturę polityczną, która z kolei przekłada się na praktykę funkcjonowania systemu politycznego. Patrząc na funkcjonowanie rządu i prezydenta w ramach porządku prawno-ustrojowego RP nie sposób nie wskazać na wzmocnienie roli prezydenta w sprawnym funkcjonowaniu systemu politycznego.

Okazuje się, że analizując konstytucje państw współczesnych przykładów na podobne modyfikacje jest więcej. Jest to wyraźne potwierdzenie tezy, że nie można łączyć przedmiotu prawo konstytucyjne wykładanego na kierunkach prawniczych z przedmiotem systemy polityczne na kierunkach politologicznych. Nie są to te same przedmioty, a więc i podręczniki dla studentów tych różnych kierunków powinny zawierać te znaczące różnice.

Świetnym przykładem na to jest fakt funkcjonowania w praktyce na Islandii systemu parlamentarno-gabinetowego, mimo że wedle zapisów konstytucji Islandii można by przyjąć, że uprawnienia prezydenta są charakterystyczne dla systemu półprezydenckiego. Prezydent Islandii po prostu z przyczyn ukształtowanej tam tradycji politycznej nie korzysta z szeregu przysługujących mu uprawnień.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, s. 77.

⁵ J. Galster, W. Szyszczowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995, s. 61–62.

⁶ Często zamiennie nazywanym systemem mieszanym, prezydenckim, prezydencko-parlamentarnym.

⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. Nr 78, poz. 483.

W Polsce tradycja polityczna, ukształtowana w odmiennej i charakterystycznej tylko dla naszego kraju kulturze politycznej stawia prezydenta w o wiele silniejszej pozycji niż to wynika bezpośrednio z zapisów Konstytucji z 1997 roku. Jest to wynikiem całokształtu faktycznych zależności kolejnych ekip rządzących od decyzji politycznych prezydenta. Przez większość funkcjonowania bowiem okresu III RP prezydent bądź to był wpływowym liderem formacji politycznej, która akurat sprawuje władzę lub też stabilizuje system polityczny w czasach rządów mniejszościowych. Rząd tym samym jest zależny politycznie od głowy państwa i może być w razie konfliktu z prezydentem przez niego obalony. Układ podwójnej odpowiedzialności politycznej rządu zarówno przed parlamentem, jak i głową państwa jest charakterystyczny dla systemów półprezydenckich.

Definiowany jest on jako „zespół zasad prawno-ustrojowych, określających wzajemne relacje między prezydentem, rządem i parlamentem w taki sposób, że wybierany w wyborach powszechnych i wyposażony w uprawnienia władcze prezydent powołuje rząd cieszący się zaufaniem parlamentu”⁸. Prezydent jest zatem „bezpośrednim reprezentantem suwerena, posiada legitymizację równą parlamentowi”.

Analizując budowę Konstytucji z 1997 roku i miejsce urzędu Prezydenta w dalekim, bo dopiero V Rozdziale (Art. 126–145), można by uznać, że jego pozycja jest faktycznie słabsza niż parlamentu⁹. Jest on jednak jednocześnie umiejscowiony przed rządem, którego dotyczy dopiero następny z rozdziałów.

W Polsce podobnie, jak we Francji prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich, bezpośrednio przez suwerena – czyli naród. Daje mu to uprzywilejowaną pozycję wobec rządu i równą parlamentowi. Jednak z uwagi na utartą praktykę funkcjonowania rządów mniejszościowych, nie mających za sobą większości bezwzględnej w parlamencie systematycznie rosła w praktyce funkcjonowania polskiego systemu politycznego rola prezydenta, jako politycznego stabilizatora. To dzięki faktycznemu poparciu politycznemu Aleksandra Kwaśniewskiego funkcjonowały rządy mniejszościowe Jerzego Buzka, Leszka Millera i Marka Belki. Również za prezydentury Lecha Kaczyńskiego poparcie głowy państwa było czynnikiem stabilizującym rządy Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego. Prezydent przecież posiada konstytucyjne możliwości, skutecznego uniemożliwienia faktycznego rządzenia przez rząd nie mający bezwzględnego poparcia w parlamencie. Może też w konsekwencji doprowadzić do skrócenia kadencji i rozpisania nowych wyborów parlamentarnych. Może również wymóc na parlamencie powołanie na funkcję premiera człowieka cieszącego się jego zaufaniem (np. rząd prezydencki Marka Belki).

W warunkach więc utrzymującego się kryzysu funkcjonowania parlamentu i nieustabilizowanej sceny politycznej, prezydent stał się więc realnie w polskim systemie politycznym osobą stojącą za sprawowaniem władzy wykonawczej. Z punktu więc widzenia

⁸ B. Dziemidok, *System półprezydencki*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1997, s. 332–334.

⁹ W Konstytucji Francji z 1958 roku, wprowadzającej system półprezydencki, Prezydenta dotyczy Tytuł II, czyli Art. 5–19. Prezydent umiejscowiony jest już w samej budowie tego aktu prawnego zarówno przed rządem, jak i parlamentem.

politologii można by uznać funkcjonujący w Polsce system polityczny za system półprezydencki.

Przemawia za tym dodatkowo bieżąca sytuacja polityczna. Współrządząca obecnie koalicja PiS, LPR i Samoobrona, przejawia tendencje do trwania, z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, z racji obawy koalicjantów PiS, czyli LPR i Samoobrony, co do wcześniejszych wyborów (niskie poparcie społeczne w sondażach). A po wtóre, z uwagi na swoisty szantaż polityczny partii dominującej w tej koalicji, popieranej dodatkowo przez pochodzącego z PiS prezydenta. Partia braci Kaczyńskich może właściwie w ciągu kilku dni doprowadzić do skrócenia kadencji obecnego parlamentu i to na kilka dozwolonych konstytucyjnie sposobów. Może to zrobić bez udziału prezydenta zgłaszając wniosek o skrócenie kadencji Sejmu licząc na poparcie Platformy Obywatelskiej¹⁰. Może też zgłosić wniosek o wotum nieufności dla własnego rządu¹¹, nie przedstawiając imiennie kandydata na premiera lub doprowadzić do nieuchwalenia w terminie ustawy budżetowej¹², doprowadzając tym samym do kryzysu parlamentarnego. Mając za sobą poparcie urzędującego prezydenta i zakładając brak porozumienia pomiędzy innymi ugrupowaniami politycznymi, partia rządząca może w zależności od rozwoju sytuacji trwać jako rząd mniejszościowy z poparciem politycznym prezydenta lub też prezydent może skrócić kadencje w trybie art. 98 ust. 4, art. 155 ust. 2 lub art. 225 Konstytucji z 1997 roku. Uprawnienia prezydenta w Polsce w zakresie skrócenia kadencji parlamentu są więc bardzo daleko posunięte, szczególnie kiedy porównamy je z realnym funkcjonowaniem polskiej sceny politycznej i brakiem stabilności graczy na rynku politycznym. Prezydent może więc w sposób realny wpływać na trwanie gabinetów, jak i ich upadek. Kolejnym elementem przemawiającym za półprezydenckim systemem politycznym w Polsce jest zakres kompetencji dyskrecyjnych prezydenta. Prezydent w rodzimym systemie politycznym posiada aż 30 uprawnień, które wykonuje bez udziału innych organów władzy państwowej¹³. Warto tu wymienić chociażby prawo inicjatywy ustawodawczej, którego nie posiadają – przynajmniej teoretycznie – zarówno prezydenci Francji (klasyczny system półprezydencki), jak i USA (klasyczny system prezydencki)! Innymi wyraźnymi odstępstwami od uprawnień prezydenta w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym jest prawo weta zawieszającego, możliwość zarządzenia referendum ogólnokrajowego i wygłoszenia orędzia oraz wspomniane już prawo do skrócenia kadencji Sejmu. Uprawnienia własne Prezydenta RP są więc niezwykle rozbudowane w zapisach polskiej Konstytucji i co ważniejsze są wykorzystywane przez urzędujące głowy państwa.

Porównując więc zakres wzajemnych relacji i kompetencji pomiędzy prezydentem, rządem a parlamentem można zatem stwierdzić, że w praktyce funkcjonowania polskiego systemu politycznego rola prezydenta znacząca się poszerzyła i obecnie system ten jest zbliżony do półprezydenckiego.

¹⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 98, ust. 3.

¹¹ *Ibidem*, art. 158 ust. 1.

¹² *Ibidem*, art. 225.

¹³ *Ibidem*, art. 144 ust. 3.