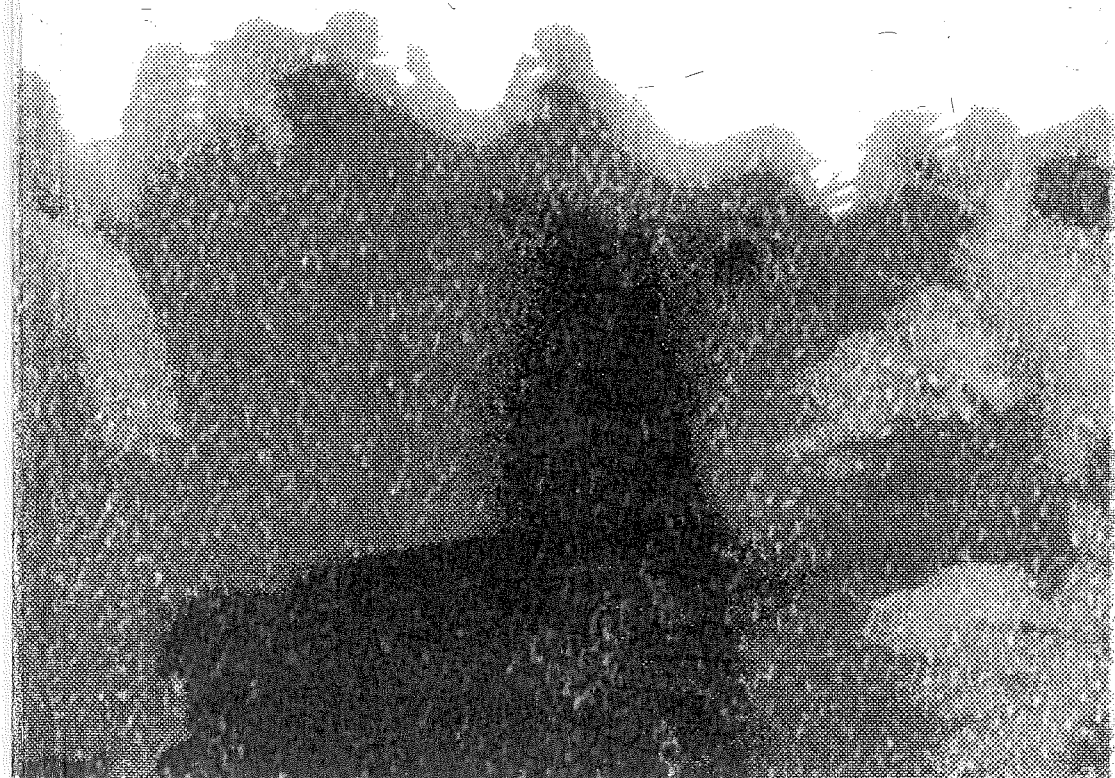


FRANCISZEK DRAUS

**INSTYTUCJE USTROJOWE  
W POSTKOMUNISTYCZNYCH DEMOKRACJACH  
EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ  
POLSKA-REPUBLIKA CZESKA-WĘGRY**

Refleksje krytyczne




ISBN 83-905596-0-9

© Franciszek Draus

Wydawnictwo Przemyskiego Towarzystwa Kulturalnego  
37-700 Przemyśl, ul. Wybrzeże J. Piłsudskiego 1  
tel./fax 787128

Wydano przy wsparciu Prezydenta Miasta Przemyśla

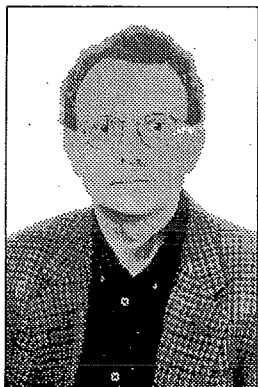
Opracowanie graficzne, skład i łamanie: Agencja Reklamowa *Życie Przemyskie*

 Drukarnia Przemyska, tel. 786-633

FRANCISZEK DRAUS

**INSTYTUCJE USTROJOWE  
W POSTKOMUNISTYCZNYCH DEMOKRACJACH  
EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ  
POLSKA-REPUBLIKA CZESKA-WĘGRY**

Refleksje krytyczne



**Franciszek Mikołaj DRAUS:** ur. 1953, absolwent wydziału prawa UJ (1976), doktoryzował się w zakresie nauk politycznych w Paryżu (1981) na podstawie pracy *La philosophie de Raymond Aron*. Zajmuje się m.in. zagadnieniami politycznymi integracji europejskiej oraz ewolucją myśli liberalno-demokratycznej po upadku komunizmu. W latach osiemdziesiątych wykładał teorię nowoczesnej polityki na uniwersytecie we Francji i Niemczech. Jest autorem licznych rozpraw w dziedzinie historii myśli liberalnej, teorii polityki oraz socjologii instytucji demokratycznych. W ostatnich latach prowadził prace badawcze w Instytucie Gospodarki Niemieckiej w Kolonii. Wykładał dorywczo historię i teorię integracji europejskiej. Obecnie jest naukowym konsultantem do spraw globalizacji gospodarki oraz polityki europejskiej w koncernie Mannesmann w Düsseldorfie. W języku polskim napisał ostatnio dwie książki: „Europejski system polityczny” oraz „Instytucje ustrojowe w postkomunistycznych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej”.

## **SPIS TREŚCI**

Słowo wstępne .....	7
Instytucje polityczne a zagadnienia konsolidacji i stabilności demokracji .....	9
Państwo prawa a suwerenność ludu .....	20
Ustrój parlamentarny .....	33
Parlamenty i prezydenci .....	49
Instytucje rządzenia a cnoty obywatelskie .....	62



## SŁOWO WSTĘPNE

*W klasycznej, pochodzącej od Arystotelesa, koncepcji nauki o polityce podstawą rozumienia rzeczywistości politycznej w jakiegokolwiek politycznie zorganizowanej zbiorowości była analiza instytucji politycznych, instytucji rządzenia w szczególności, czyli sposobu organizacji oraz zasad funkcjonowania najwyższych instancji władzy. Wedle tej koncepcji poznanie struktur oraz zasad sprawowania władzy politycznej pozwalało wydobyć nie tylko tożsamość polityczną danego państwa, ale także umożliwiało względnie ułatwiało zrozumienie zarówno politycznych zachowań ludzi, jak i życia społecznego w ogóle.*

*W naszym tak bardzo nowoczesnością zachtyśniętym stuleciu, to klasyczne ujęcie polityki oraz politycznego poznania zostało praktycznie zmarginalizowane przez dominującą, zwłaszcza po drugiej wojnie światowej, tzw. empiryczną naukę polityczną, która rozpowszechniła całkiem odmienny sposób pojmowania polityki oraz politycznej analizy. Traktowała ona instytucje polityczne albo jako rodzaj wielkości pochodnej (wypadkowej) politycznych zachowań jednostek, albo jako rodzaj neutralnego prawnego obramowania dla gry społeczno-gospodarczych interesów.*

*W obu przypadkach lekceważyła istotny i niezaprzeczalny wpływ samych instytucji ustrojowych na zachowania polityczne ludzi, zwłaszcza na zachowania politycznych aktorów oraz ich wpływ na procesy podejmowania decyzji czy sposób uprawiania polityki w ogóle. Można śmiało powiedzieć, że ta empiryczna nauka polityczna, będąca produktem głównie amerykańskich profesorów, zawiodła najbardziej właśnie na płaszczyźnie poznania empirycznej rzeczywistości politycznej.*

*Od początku lat osiemdziesiątych, nauka o polityce cechuje się szczególnego rodzaju skromnością, poza wyjątkami, które „potwierdzają tylko reguły”. Mianowicie odkrywa się tę od tysiącleci znaną oczywistość, że instytucje polityczne w ogóle, zaś instytucje rządzenia w szczególności, posiadają istotne i kluczowe znaczenie*

*dla życia oraz poznania politycznego zarazem. Zachodzi zasadnicza współzależność między instytucjami ustrojowymi a szeroko pojętym życiem politycznym. Ta współzależność oznacza między innymi pewną autonomię instytucji ustrojowych, to znaczy implikuje ich większy czy mniejszy wpływ nie tylko na formy, ale także na treści politycznych działań. Właśnie takie było kiedyś przekonanie Arystotelesa, a także innych słynnych myślicieli politycznych: Monteskiusza, Tocqueville'a, Raymonda Arona. Przedmiotem niniejszego szkicu jest analiza instytucji ustrojowych w początkujących demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej: polskiej, czeskiej i węgierskiej. Wprawdzie opieramy się tutaj głównie na tekstach konstytucyjnych, które odnośnie Czech i Węgier były nam dostępne w tłumaczeniach francuskim i niemieckim, lecz celem naszych rozważań jest tu nie tyle pogłębienie samego konstytucyjnego pojęcia demokracji, co raczej wstępne poznanie i rozpoznanie ustrojowych warunków życia politycznego w krajach, w których ideał wolności i demokracji nie jest już podziemnym hasłem, ale oficjalnie głoszoną polityczną doktryną.*



# INSTYTUCJE POLITYCZNE A ZAGADNIENIA KONSOLIDACJI I STABILNOŚCI DEMOKRACJI

**C**hociaż proces budowania nowego ładu konstytucyjnego w krajach postkomunistycznych Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech, nie jest jeszcze ostatecznie zakończony, gdyż opiera się ciągle, na traktowanych jako tymczasowe, dokumentach konstytucyjnych, to można już założyć, że wprowadzone w ostatnich pięciu latach w tych dwóch państwach instytucje polityczne oraz metody sprawowania władzy pozostaną co do swej logiki prawno-politycznej niewiele (jeśli w ogóle) zmienione. W przypadku Polski nie można wprawdzie wykluczyć, że szczegółowy zakres uprawnień prezydenta może zostać w tym czy innym kierunku zmodyfikowany, lecz z dużym prawdopodobieństwem można twierdzić, że sama instytucja bezpośrednio wybieralnego oraz wyposażonego w istotne prerogatywy polityczne prezydenta nie zostanie zniesiona. Odnośnie obecnego ustroju politycznego Węgier można również z dużym prawdopodobieństwem powiedzieć, że jego klasycznie parlamentarna logika i struktury (jednoizbowy parlament, wybieralny przezeń prezydent o skromnych możliwościach wpływu politycznego) pozostaną w swych najbardziej istotnych cechach raczej nie zmienione. W Republice Czeskiej natomiast główne cechy ustroju politycznego zostały już ostatecznie określone, gdyż państwo to posiada od początku swego istnienia, czyli od formalnego ukonstytuowania się z dniem 1 stycznia 1993 roku po rozpadzie federacji czesko-słowackiej, całkiem nową oraz opartą na demokratycznych zasadach konstytucję.

Ład konstytucyjny, urządzenia ustrojowe, logika polityczna instytucji ustrojowych w Polsce, Czechach i na Węgrzech będą nas tu interesować głównie z dwóch powodów. Po pierwsze, z racji czysto intelektualnej i poznawczej. Po drugie, z pewnej racji czysto politycznej.

Wiadomo, że pojęcie demokracji jest poznawczo przydatne i skuteczne tylko na płaszczyźnie filozoficznej, dla oznaczenia ustroju politycznego opartego na zasadach wolności i równości wszystkich oraz

na płaszczyźnie historyczno-porównawczej, dla wydobycia zasadniczych różnic między ustrojem demokratycznym a wszystkimi innymi niedemokratycznymi formami politycznej organizacji ludzkich społeczeństw. W analizie sposobów funkcjonowania oraz logiki instytucjonalnej danego państwa demokratycznego, czy w analizie porównawczej historycznych systemów demokracji, nauka polityczna opiera się z reguły na kategoriach analitycznych prawa konstytucyjnego, czyli nauki szczegółowej o zasadach i formach rządzenia w ustrojach liberalnych i demokratycznych. Wyróżnia ona dwa główne typy instytucjonalne demokracji: ustrój parlamentarny oraz ustrój prezydencki, dorzucając doń niekiedy trzeci typ zwany ustrojem półprezydenckim. Tożsamość tego trzeciego typu ustrojowego demokracji pozostaje jednak dyskusyjna.

Według tradycyjnego pojmowania form ustrojowych demokracji, ustrój parlamentarny to taki system urzędów instytucjonalnych, w którym władza ustawodawcza i władza wykonawcza są od siebie wzajemnie zależne: z jednej strony rząd jest politycznie odpowiedzialny przed parlamentem, co oznacza konkretnie, że parlament (izba niższa w przypadku parlamentu dwuizbowego), który jest tu jedyną instytucją polityczną pochodzącą z wyborów powszechnych, może konstytucyjnie określoną większością głosów odwołać skutecznie rząd, podczas gdy szef rządu względnie szef państwa w przypadku dwuczłonowej władzy wykonawczej, dysponuje prawem rozwiązania parlamentu z reguły w konstytucyjnie określonych przypadkach. Ustrój parlamentarny określa się niekiedy jako system rządzenia oparty na elastycznym podziale władz. Jego logika polityczna dopuszcza wiele rozmaitych szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych.

W przeciwieństwie do ustroju parlamentarnego, ustrój prezydencki cechuje się obustronną niezależnością władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Zachodzi tu sztywny podział władz. W ustroju prezydenckim zarówno władza ustawodawcza, jak władza wykonawcza, która skupia się tu całkowicie w osobie prezydenta, są bezpośrednio wybieralne przez lud. Prezydent nie jest politycznie odpowiedzialny przed parlamentem oraz nie posiada prawa rozwiązania parlamentu. Zaś parlament nie może odwołać prezydenta, chyba że zostanie mu udowodniona zdrada konstytucji.

Trzeba podkreślić, że tak jak elastyczny podział władz w ustroju parlamentarnym nie implikuje żadnej konfuzji władz, zaś wzajemna zależność między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą nie

zacierają tu wcale osobnej odpowiedzialności, tak samo sztywny podział władz w ustroju prezydenckim nie wyklucza możliwości współpracy między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą.

W przypadku tzw. ustroju półprezydenckiego czy półparlamentarnego, nie jest to takie pewne czy stanowi on rzeczywiście odrębny i oryginalny typ instytucjonalny demokracji. Być może jest on tylko szczególnie złożoną bądź mało przejrzystą formą demokracji parlamentarnej. Pomijając akademickie dyskusje na ten temat, wystarczy powiedzieć, że chodzi tu raczej o mieszany i niejasny system ustrojowy, który przyjmuje zarówno zasadę politycznej odpowiedzialności rządu, jak i zasadę bezpośredniego wyboru prezydenta. System ten stara się godzić polityczny postulat wzmocnienia władzy wykonawczej z typową dla ustroju parlamentarnego zasadą politycznej odpowiedzialności rządu.

W niniejszym szkicu przyjmuje się tę tradycyjną typologię ustrojów demokratycznych włącznie z jej wyżej wyrażonymi specyficznymi odcieniami, celem dokonania analizy instytucji ustrojowych wprowadzonych w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech po upadku komunizmu. Interesuje nas tu nie tyle pytanie, czy i w jakiej mierze państwa te przejęły taki czy inny instytucjonalny model demokracji, co raczej pytanie, czy i w jakiej mierze klasyczne kategorie prawa konstytucyjnego oraz konstytucyjnej nauki o demokracji pozwalają wydobyć i zrozumieć logikę polityczną postkomunistycznych instytucji ustrojowych.

Zagadnienie porządku konstytucyjnego w postkomunistycznych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej interesuje nas tutaj również ze względu na istotne znaczenie urzędów instytucjonalnych na poziomie systemu rządzenia, zwłaszcza stosunków między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, dla konsolidacji oraz stabilności politycznej demokracji. Wychodzi się tu z założenia, że demokracja jest skonsolidowana, umocniona, jeśli instytucje ustrojowe są oparte na nie kwestionowanych, jasnych i spójnych zasadach. Przyjmuje się, że stabilność polityczna jest zapewniona, jeśli z jednej strony instytucje ustrojowe pozwalają na tworzenie rządów zdolnych prowadzić konsekwentną politykę, zaś z drugiej jeśli polityczni aktorzy, wybitne polityczne osobistości oraz partie polityczne, potrafią dochodzić do swych celów nie łamiąc konstytucyjnego porządku.

Wypada zatem przejrzeć dokładnie konstytucje bądź dokumenty rangi konstytucyjnej w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech, pytając czy i w jakiej mierze ustanawiają one struktury instytucjonalne oraz reguły działania, które sprzyjają konsolidacji demokracji oraz stabilności politycznej.

W naszej analizie ładu konstytucyjnego w młodych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej opierać się będziemy głównie na kategoriach i metodach analizy zachodniej nauki politycznej. Lecz można by postawić pytanie, czy taki sposób podejścia do postkomunistycznych ustrojów politycznych jest w ogóle uzasadniony, czy może on pozwolić na wydobycie logiki politycznej tych ustrojów, czy nie kryje on w sobie poważnego ryzyka zredukowania proponowanej analizy do poszukiwania w zasadach i urządzeniach ustrojowych Polski, Czech i Węgier li tylko imitacji czy odzwierciedleń politycznych struktur typowych dla demokracji zachodnich. Nie ma z góry oczywistej odpowiedzi na to pytanie. Jednakże prowadzona według zachodnich kategorii i metod analiza postkomunistycznych ustrojów w naszych trzech krajach uzasadnia się co najmniej tym, że kraje te przejmują dobrowolnie, chętnie i wyraźnie zachodnie polityczne reguły i urządzenia instytucjonalne oraz aspirują do urzeczywistnienia demokratycznego ideału w stopniu wcale nie mniejszym, aniżeli czynią to same państwa zachodnie.

\*\*\*

Czy istnieje zależność między logiką polityczną demokratycznych urządzeń ustrojowych, to jest między systemem parlamentarnym, prezydenckim czy innym, a zagadnieniem konsolidacji i stabilności politycznej demokracji?

Jest rzeczą oczywistą, że problematyka zależności czy korelacji między instytucjami ustrojowymi a konsolidacją lub stabilnością demokracji może być dyskutowana tylko przy metodologicznym założeniu, że urządzenia ustrojowe wpływają pośrednio bądź bezpośrednio na sposób rządzenia czy na skuteczność całego procesu politycznego w sensie określenia, podejmowania oraz wykonywania decyzji. Założenie to nie wyklucza wcale, by inne czynniki: kulturowe, gospodarcze, społeczne nie mogły być traktowane jako równie istotne dla funkcjonowania ustroju demokratycznego. Kładzie ono jedynie akcent szczególny na znaczenie czynników instytucjonalnych dla demokratycznej polityki.

Proponowana tu analiza instytucjonalna otwiera w istocie interesującą perspektywę poznawczą w stosunku do ustrojów demokratycznych właśnie w ich formacyjnym okresie. Z uwagi na to, że demokracja przybiera w teorii oraz na podstawie historycznego doświadczenia dwie główne formy instytucjonalne: formę demokracji parlamentarnej bądź formę demokracji prezydenckiej, albo inaczej – dwie główne logiki polityczne demokratycznych systemów rządzenia: logikę parlamentarną bądź logikę prezydencką, można stawiać pytanie, która to z tych dwóch form ustrojowych i logik politycznych demokracji stwarza lepsze nadzieje (czy większe szanse) na konsolidację i stabilność nowo powstających demokracji.

J. Linz, amerykański politolog i znawca procesów demokratyzacyjnych na kontynencie południowo-amerykańskim, wysunął w latach osiemdziesiątych twierdzenie, że w sytuacji demokratycznej przemiany, ustrój typu parlamentarnego sprzyja bardziej konsolidacji i stabilności politycznej formującej się nowej demokracji, aniżeli ustrój typu prezydenckiego<sup>1</sup>. Twierdzenie to nabrało szczególnego znaczenia w kontekście postkomunistycznych przeobrażeń demokratyzacyjnych.

Zdaniem amerykańskiego autora ustrój typu parlamentarnego bardziej sprzyja rozwojowi kultury demokratycznej oraz stwarza większe szanse dla konsolidacji młodych demokracji przede wszystkim dlatego, że wprowadza swoistą elastyczność do procesu politycznego czyli do systemu instytucjonalno-decyzyjnego. Elastyczność ta może przejawiać się na przykład przez różnego rodzaju zmienne układy koalicyjne, umożliwiając w ten sposób uzasadnioną politycznie szybką zmianę rządu. Może ułatwić rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych, umożliwiając przez to uzasadnioną politycznie szybką wymianę parlamentu. Z jednej strony tego rodzaju elastyczność procesu politycznego pozwala siłom politycznym lepiej działać i oddziaływać na arenie rządowej lub parlamentarnej, w zależności od zmieniających się układów politycznych oraz nastrojów politycznych społeczeństwa, zaś z drugiej rozkłada czy dzieli ona odpowiedzialność polityczną w sensie

---

1. J. Linz, *Transition to Democracy*, in: *The Washington Quarterly*, Summer 1990; J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a Difference?*, in: J. Linz, A. Valenzuela (ed), *The Failure of Presidential Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1994

ogólnym na większą liczbę sił politycznych, niezależnie od ich chwilowej pozycji politycznej czy to u steru rządu, czy to na ławach opozycji.

Natomiast ustrój typu prezydenckiego cechuje się raczej sztywnością instytucjonalną i polityczną, która może okazać się w danych okolicznościach źródłem wielu negatywnych zjawisk politycznych, o bardzo problematycznych skutkach zwłaszcza w okresie przechodzenia do demokracji. Ustrój tego typu wykazuje wprawdzie cechy, które stwarzają pozór sprzyjania politycznej konsolidacji i stabilności, jak na przykład podwójne uprawnocnienie polityczne czyli legitymizacja władzy państwowej, gdyż zarówno parlament, jak i władza wykonawcza pochodzą tu z wyborów powszechnych, czy określone z góry względnie długie i praktycznie nieprzerwane kadencje rządzenia, gdyż prezydent nie może rozwiązać parlamentu, zaś parlament nie może w zasadzie odwołać prezydenta. Jednak to właśnie te cechy mogą okazać się w danych okolicznościach przyczyną zakłóceń oraz niestabilności politycznej.

W popartym wielu empirycznymi badaniami przekonaniu J. Linza, ustrój typu prezydenckiego kryje w sobie szereg zagrożeń dla młodych i jeszcze nie skonsolidowanych państw demokratycznych. Największym z nich zdaje się być ryzyko nadmiernej polaryzacji życia politycznego, która to z kolei okazuje się zawsze poważną przeszkodą w budowaniu i utrwalaniu demokracji. Na przykład w sytuacji, w której większość prezydencka oraz większość parlamentarna należą do tego samego obozu politycznego, powstaje realne ryzyko nadmiernej dominacji politycznej jednego, właśnie tak podwójnie większościowego obozu politycznego. Może to skłonić siły opozycyjne, które w takiej sytuacji są praktycznie zmarginalizowane niezależnie od ich rzeczywistej popularności w społeczeństwie, do sięgnięcia po pozaparlamentarne środki walki politycznej, co siłą rzeczy nie może przyczyniać się do konsolidacji nie zakorzenionej jeszcze demokracji. Lecz w ustroju typu prezydenckiego może dojść do nadmiernej i szkodliwej politycznie polaryzacji sił politycznych także w całkiem odmiennej, a nawet dosłownie odwrotnej sytuacji. Mianowicie wtedy, gdy władza prezydencka i większość parlamentarna należą do przeciwnych sobie obozów politycznych. W praktyce może to oznaczać, że prezydent i parlament opowiadają się za rozbieżnymi czy nawet sprzecznymi celami i programami politycznymi, powołując się przy tym bezpośrednio na źródło swej władzy, którym jest w obu przypadkach głos ludu

wyrażony w wyborach powszechnych. Konflikt polityczny staje się w takiej sytuacji także konfliktem natury prawno-konstytucyjnej, czyli autentycznym konfliktem uprawomocnienia politycznego prezydenta i parlamentu. Prowadzi to często, a nawet nieuchronnie, do wzajemnej blokady w działaniu najwyższych organów państwa. W systemie demokratycznym nie ma zaś instancji, która mogłaby ten konflikt prawomocnie rozstrzygnąć. W sposób oczywisty, tego rodzaju sytuacja prawno-polityczna nie może sprzyjać ani konsolidacji, ani stabilności politycznej demokracji.

W nowo kształtujących się państwach demokratycznych ustrój typu prezydenckiego może okazać się wątpliwym z punktu widzenia konsolidacji instytucjonalnej i stabilności politycznej z innych jeszcze przyczyn. Na przykład, wynikająca z natury tego ustroju wieloletnia nieprzerwana kadencja prezydencka, traktowana często jako gwarancja politycznej ciągłości, może okazać się po prostu czynnikiem niestabilności, choćby w sytuacji, w której zmiana osoby prezydenta byłaby politycznie wskazana czy konieczna, z takich czy innych względów. Często uważa się, że ustrój typu prezydenckiego sprzyja stabilności demokratycznej, bo wyborcy wybierając prezydenta wiedzą dokładnie na kogo oraz na jaki program głosują. Instytucja prezydenta byłaby tu niejako z samej definicji istotnym czynnikiem politycznej przewidywalności. Otóż nie musi tak być w praktyce. Doświadczenie historyczne uczy, dla Polaków zresztą nie tak odległe, że tak zwana przewidywalność polityczna związana rzekomo z instytucją prezydenta okazuje się raczej zwykłym złudzeniem politycznym. Często zdarza się tak, że wybrany prezydent szybko zapomina o swym wyborczym programie, zmienia swe poglądy polityczne, rozczarowując swych wyborców, którzy to na dodatek nie dysponują żadną możliwością odwołania niewiernego prezydenta przed upływem jego długiej z reguły kadencji.

W demokracji typu prezydenckiego powszechny wybór prezydenta wprowadza tzw. zero sum game do procesu politycznego. Ten, kto wygrywa wybory otrzymuje całość władzy (prezydenckiej), zaś przegrywający nie otrzymuje nic. Implikuje to z jednej strony ponadproporcjonalne polityczne wzmocnienie obozu, z którego wywodzi się wybrany prezydent, zaś z drugiej nieuzasadnione w stosunku do rzeczywistego społecznego poparcia osłabienie innych obozów politycznych. W społeczeństwach o nie utrwalonej jeszcze tożsamości sił politycznych, a takimi są przecież społeczeństwa wprowadzające ustrój demokratycz-

ny, tego rodzaju sytuacja może okazać się przyczyną politycznych napięć i perturbacji.

J. Linz przytacza jeszcze szereg innych przykładów i argumentów na rzecz twierdzenia o wyższości ustroju parlamentarnego nad ustrojem prezydenckim w procesie tworzenia nowej demokracji. Warto podkreślić, że uzasadnia on swoją tezę bardziej przez analizę negatywnych skutków ustroju prezydenckiego na życie polityczne w nie zakorzenionej jeszcze demokracji, aniżeli przez analizę pozytywnych cech ustroju parlamentarnego. Zresztą nie twierdzi, że każda forma ustroju parlamentarnego okazuje się korzystna z punktu widzenia konsolidacji i stabilności nowej demokracji, lecz raczej taka forma, która wzoruje się na angielskim systemie politycznym. Z naszego punktu widzenia najważniejszym elementem w twierdzeniu Linza jest jednak to, że przypisuje on instytucjom systemu rządzenia czy konstytucyjnemu określeniu organizacji i sposobów sprawowania władzy decydujące znaczenie oraz istotny wpływ na funkcjonowanie oraz konsolidację nowej demokracji. Można by zatem powiedzieć, że wprowadzenie takiego czy innego systemu demokratycznych urzędzeń instytucjonalnych nie jest politycznie niewinne.

\*\*\*

Lecz jak to się dzieje, że w jednych krajach demokratycznych pojawiają się instytucje typu parlamentarnego, zaś w innych instytucje typu prezydenckiego? Czy działa tu jakaś dialektyka, o której jakoś dziwnie nic się nie mówi od upadku komunizmu? Czy może w demokracji ludzie wybierają świadomie nie tylko rządzących, ale także reguły i instytucje rządzenia?

Łatwo wziąć na warsztat rozwój polityczny takiego czy innego państwa demokratycznego i po wnikliwej analizie stwierdzić, że doprowadził on do demokracji parlamentarnej bądź prezydenckiej. Lecz taka analiza, chociaż przynieść może wiele interesujących i pożytecznych informacji, wyjaśni niewiele. Wprawdzie trzeba wiedzieć jak powstała demokracja w tym czy innym państwie, ale prawdziwe poznanie to odpowiedź na pytanie dlaczego w danym państwie powstała taka a nie inna demokracja.

J. Linz, wyszkolony na metodach amerykańskiej empirycznej socjologii politycznej, nie zagłębia się w istotę zagadnienia, które traf-



nie wyławia skądinąd. Przyjmuje bowiem z góry, że przechodzenie do demokracji wiąże się z zasadniczym „wyborem konstytucyjnym” między dwoma historycznie danymi modelami ustroju demokratycznego. W oparciu o bogaty empiryczny materiał określa następnie możliwe konsekwencje takiego czy innego „wyboru konstytucyjnego” dla konsolidacji i stabilności politycznej nowej demokracji. Lecz jego jasna i przekonująca analiza kontrastuje bardzo z równie przekonującym doświadczeniem politycznym wielu nowych demokracji, których powstanie i utrwalenie nie dają się ani opisać, ani zrozumieć za pomocą kategorii „wyboru konstytucyjnego” takiej czy innej formy ustrojowej demokracji.

Wydaje się bardziej uzasadnionym założenie iż tworzenie instytucji demokratycznych jest procesem politycznym, tworzącym się już według reguł demokracji, w którym to teoretyczne modele odgrywają rolę raczej drugorzędą. Większe znaczenie posiadają tu układy i interesy polityczne, gra sił politycznych, a także indywidualne polityczne ambicje i namiętności.

Budowanie demokracji, zwłaszcza w społeczeństwach, które doświadczyły totalitarnej opresji, jest naznaczone w sposób raczej nieunikniony pojawieniem się cierpkiego, wrzącego i małokompromisowego pluralizmu, który to wpływa z kolei w sposób raczej negatywny na życie polityczne i kształtowanie się instytucji politycznych. W takich okolicznościach decyzje polityczne, decyzje o charakterze konstytucyjnym w szczególności, są bardziej wynikiem chwilowych rachub oraz koniunkturalnych porozumień politycznych, aniżeli teoretycznie podbudowanej wiedzy o ustrojach demokratycznych.

Dla przykładu, jeżeli w Polsce prezydent wybierany jest obecnie w głosowaniu powszechnym, to jest tak nie ze względu na dokonany mniej czy bardziej świadomy wybór jakiegoś prezydenckiego modelu demokracji, lecz wskutek pewnej rachuby politycznej, dokonanej przez określoną grupę polityczną, w konkretnej politycznej sytuacji. I tak decydujący wpływ na wprowadzenie w 1990 roku bezpośredniego wyboru prezydenta miały środowiska polityczne, które przewidywały, że ich kandydat T. Mazowiecki będzie mieć więcej szans na zdobycie prezydentury drogą głosowania powszechnego, aniżeli głosem ówczesnego Sejmu. Kandydat, ze względu na którego dokonano odpowiedniej rewizji

konstytucyjnej przegrał, ale wprowadzona instytucja bezpośrednio wybieralnego prezydenta pozostała<sup>2</sup>. Chwilowe układy i rachuby polityczne zdecydowały także o zakresie kompetencji prezydenta. Wytocznymi w tej materii były najpierw porozumienia „okrągłego stołu”, zaś później ambicje i gry polityczne Lecha Wałęsy.

Podobne uwagi można również sformułować odnośnie kształtowania się kluczowych elementów ładu konstytucyjnego w Republice Czeskiej. Określenie słabej prezydentury w tym państwie należy rozumieć nie tyle jako wyraz przywiązania do form ustrojowych demokracji parlamentarnej, co raczej jako konsekwencję zachodzącej w drugiej połowie 1992 roku rywalizacji politycznej między szefem rządu V. Klausem a prezydentem V. Havlem, który dość powszechnie uznawany był za właściwego kandydata na prezydenta także w mającej się wkrótce potem ukonstytuować Republice Czeskiej. Właśnie mocniejsza wówczas pozycja V. Klausea przejawiała się między innymi w tym, że w nowej konstytucji czeskiej skrojono funkcję prezydenta szukając bardziej instytucjonalnego rozwiązania na ograniczenie politycznego wpływu V. Havla jako przyszłego prezydenta, aniżeli myśląc o takiej czy innej formie państwa. Również ustanowienie Senatu w Republice Czeskiej nie wynikało wcale z przekonania do takiej czy innej ustrojowej formy demokracji, lecz było rezultatem bardzo prostego, a nawet prymitywnego kompromisu politycznego: chodziło tu o znalezienie jakiegoś rozwiązania, które zapewniłoby stanowiska polityczne przedstawicielom Czech do Zgromadzenia Federalnego, którym groziło polityczne bezrobocie po rozwiązaniu federacji czesko-słowackiej<sup>3</sup>.

Także na Węgrzech funkcja prezydencka została określona drogą zwykłej gry politycznej. W 1989 roku komuniści będący jeszcze u władzy optowali za bezpośrednim wyborem prezydenta, gdyż posiadali jako kandydata przekonanego reformatora, który miał duże szanse na zdobycie prezydentury w wyborach powszechnych. Liczyli na zachowanie ważnego przyczółka politycznego, na wypadek, gdyby

---

2. J. Elster, *Constitution-Making in Eastern Europe*, in: J.J. Hesse (ed), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe*, Blackwell, Cambridge, 1993, s. 206-207

3. *ibid.*, s. 191

siły antykomunistyczne miały osiągnąć większość w wyborach parlamentarnych. Te ostatnie, obawiając się że kandydat komunistyczny mógłby rzeczywiście wygrać w bezpośrednich wyborach prezydenckich, torpedowały ów projekt, uciekając się do wszelkich możliwych środków prawnych i politycznych, włącznie z referendum na temat daty wyborów prezydenckich, przez które to udało im się minimalną większością głosów przesunąć termin wyborów na czas po pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych. Natomiast po tych wyborach parlamentarnych, które odbyły się wiosną 1990 roku, ugrupowania antykomunistyczne stanowiące nową większość parlamentarną, wprowadziły za wspólnym porozumieniem zasadę wyboru prezydenta przez parlament właśnie, wybierając rychło osobę z własnego grona na to stanowisko. Byli komuniści, jako postkomunistyczna mniejszość parlamentarna, próbowali następnie odwołać się do ludu, celem przywrócenia zasady bezpośredniego wyboru prezydenta. Lecz rozpisane celowo na sam środek lata referendum na ten temat nie zostało uznane, ze względu na zbyt niską frekwencję<sup>4</sup>.

Można by mnożyć podobne przykłady wykazując, że rzekomy „wybór konstytucyjny” takiego czy innego modelu ustrojowego demokracji okazuje się w rzeczywistości raczej mniej czy bardziej długotrwałym, zaś niekiedy ostatecznym „skutkiem konstytucyjnym” chwilowych kombinacji i kompromisów politycznych. Niewątpliwie ustroje demokratyczne dają się podciągnąć mniej czy bardziej adekwatnie pod dwa główne modele: model demokracji parlamentarnej oraz model demokracji prezydenckiej, lecz nie wydaje się, by można było powiedzieć, że historycznie znane ustroje demokratyczne były wynikiem przemyślanego wyboru na rzecz jednego czy drugiego z tych dwóch modeli. Raczej jest tak, że ludzie i tylko ludzie tworzą demokrację, lecz nie wiedzą oni z góry jaką demokrację tworzą.

---

4. J. Elster, Bargaining over the Presidency, in: East European Constitutional Review 2-3/1993-94, s. 95-98

# PAŃSTWO PRAWA A SUWERENNOŚĆ LUDU

**P**aństwa Europy Środkowo-Wschodniej uznawane powszechnie za najbardziej zaawansowane w procesie budowania demokracji na byłym obszarze komunistycznego panowania okazują się być mniej zaawansowane na płaszczyźnie konstytucyjnej.

Polska nie ma jeszcze nowej i autentycznie demokratycznie ustanowionej konstytucji. W chwili obecnej zasady polskiego ładu konstytucyjnego zawarte są w dwóch szczególnej natury dokumentach: w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą oraz w pozostawionych w mocy przepisach Konstytucji z 1952 roku, ustanowionej w najgorszym chyba okresie stalinowskim, pośród których znajdują się niewiele zmienione dyspozycje dotyczące jednostkowych praw i wolności! Nadmiar konstytucyjnych projektów oraz praktyczna niemożność znalezienia politycznego kompromisu czynią uchwalenie nowej konstytucji w Polsce raczej mało prawdopodobnym w najbliższym czasie.

Węgry także zdają się zadowalać, jak na razie, prowizorycznym rozwiązaniem konstytucyjnym, również wątpliwym z punktu widzenia zasady demokratycznej legitymizacji. Węgierski ład konstytucyjny opiera się na swoistej mieszaninie przepisów konstytucyjnych pochodzących z okresu komunistycznego oraz zmian dokonanych w latach 1988-89. Ta konstytucyjna kompilacja została ujęta w jednolity dokument oraz proklamowana dnia 23 października 1989 roku jako Konstytucja Republiki Węgier. Zapowiedziano wprawdzie, że pierwszy demokratycznie wybrany węgierski parlament uchwali nową konstytucję, lecz parlament wybrany wiosną 1990 roku ograniczył swoje „konstytucyjne zadanie” jedynie do wprowadzenia kilku konstytucyjnych zmian. Obecny parlament, wybrany wiosną 1994 roku, również nie śpieszy się z opracowywaniem nowej konstytucji. Odnosi się wrażenie, że prowizoryczny ład konstytucyjny na Węgrzech staje się ładem trwałym, być może ostatecznym. Na Węgrzech, podobnie jak w Polsce, lud czyli suwerenny podmiot demokratycznej polityki nie wyraził jak dotąd swej politycznej woli w sprawie bezsprzecznie najważniejszej, to znaczy w sprawie konstytucji!

Jedynie Republika Czeska posiada całkiem nową i wolną od komunistycznych śladów konstytucję. Została ona uchwalona dnia 16 grudnia

1992 roku, a weszła w życie 1 stycznia 1993 roku, wraz z formalnym ukonstytuowaniem się nowego państwa czeskiego. Trzeba tu jednak zauważyć, że za tym „konstytucyjnym sukcesem” czeskiej postkomunistycznej polityki stała tyleż polityczna inteligencja co zwykła praktyczna konieczność. Proklamowanie nowego państwa czeskiego po rozpadzie federacji czesko-słowackiej wymagało imperatywnie odrębnego określenia jego podstaw prawnych. Podobnie było też w przypadku Słowacji.

Niezależnie od tych szczególnych okoliczności, konstytucja czeska w porównaniu do konstytucyjnego majsterkowania Węgrów i Polaków sprawia przynajmniej wrażenie dokumentu w znacznym stopniu politycznie przemyślanego. Lecz oryginalność ustanowionego dla nowo powstałej Republiki Czeskiej ładu konstytucyjnego polegała do niedawna nie tyle na nowej i względnie dobrze skonstruowanej konstytucji, co na niepełnej realizacji konstytucyjnych postanowień odnośnie samej organizacji państwa. Przewidziana przez konstytucję instytucja Senatu jako izby wyższej parlamentu została powołana z czteroletnim prawie opóźnieniem. Pierwsze wybory do czeskiego Senatu odbyły się dopiero pod koniec 1996 roku. Demokracja czeska funkcjonowała więc przez kilka lat bez istotnej części składowej władzy ustawodawczej. Dla zapewnienia legalności działalności państwa przyjęto sprytnie acz politycznie szizofreniczne rozwiązanie, przyznając Izbie Deputowanych (izbie niższej) funkcje Senatu, aż do wyboru tego ostatniego!

W jaki sposób wyjaśnić fakt, że Polska i Węgry uważane za przodujące w demokratyzacji kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie mają jeszcze autentycznie nowej konstytucji, albo jak w przypadku Czech fakt, że istniał przez kilka lat niepełnosprawny system instytucji politycznych? Czy nie zachodzi tu czasem pomyłka w ocenie stopnia demokratyzacji tych państw? Czy może istnieje prawdziwa demokracja bez autentycznie demokratycznej oraz demokratycznie przyjętej konstytucji? Na czym opiera się tożsamość polityczna postkomunistycznych demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej, zaś przede wszystkim w Polsce i na Węgrzech?

Wspomniana wyżej niedoskonałość ładu konstytucyjnego w Czechach wiązała się z wieloletnim brakiem porozumienia między partiami tworzącymi koalicję rządową co do ordynacji wyborczej do Senatu. Lecz ten brak porozumienia nie może uchodzić za polityczną błahostkę. Świadczy on, przynajmniej w tym konkretnym przypadku, o większym przywiązaniu do partykularnych interesów partyjnych, aniżeli do postano-

wień nadrzędnego prawa. Również w odniesieniu do Polski i Węgier nie będzie nieuzasadnione stwierdzenie, że interesy partyjne i chwilowe kalkulacje polityczne przeważały i przeważają nadal nad troską o właściwy instytucjonalny kształt życia politycznego. Cóż to są za siły demokratyczne, które nie potrafią wypracować tego, co ma im przecież nadawać demokratyczną tożsamość polityczną?

## **Pojęcie państwa prawa**

Interesujące nas tu konstytucje określają państwa polskie, czeskie i węgierskie jako państwa prawa. Rzeczpospolita Polska jest „demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (Art. 1, /1952 rew./), Republika Węgierska pojmuje się jako „niezależne, demokratyczne państwo prawa” (Art. 2, 1), zaś Republika Czeska jako „państwo prawa suwerenne, jednolite i demokratyczne” (Art. 1).

Niezależnie od faktu, że znajdujące się w polskim dokumencie konstytucyjnym wyrażenie „państwo prawne” wskazuje raczej na pomieszczenie pojęć, gdyż każde państwo jest zawsze prawne, bo jest przecież w swej istocie konstrukcją prawną, lecz można założyć, że intencją polskiego prawodawcy było zaznaczenie, że chodzi tu o „państwo prawa”, to tak jednomyślne umieszczenie w czołowych artykułach konstytucyjnych sformułowań „państwo prawa”, jakkolwiek całkiem oczywiste w kontekście rozwoju demokratycznego konstytucjonalizmu w ostatnich dziesięcioleciach, wymaga tu jednak kilku dodatkowych spostrzeżeń.

Trzeba najpierw przypomnieć, że wyrażenie „państwo prawa” weszło do zachodniego języka konstytucyjnego dopiero po drugiej wojnie światowej. Cechowało szczególnie tzw. konstytucjonalizm postautorytarny bądź posttotalitarny. Oznaczało i oznacza głównie dwie rzeczy: zasadę legalności w odniesieniu do działalności państwa oraz zasadę nadrzędności prawa i konstytucji w stosunku do polityki, czy woli politycznej ludu, parlamentu, rządu, przy czym chodzi tu o takie prawo i taką konstytucję, które potwierdzają i gwarantują podstawowe wolności i prawa politycznie jednostki. Warto również przypomnieć, że pojęcie „państwo prawa” znalazło wyraz szczególnie klarowny w konstytucjach Republiki Federalnej Niemiec (1949) oraz powojennych Włoch (1947), lecz samo sformułowanie „państwo prawa” dla określenia formy państwa zostało po raz pierwszy zapisane dopiero w konstytucjach Portugalii (1976) oraz Hiszpanii (1978).

Pojęcie „państwo prawa” stosowane jest w różnych znaczeniach i kontekstach: filozoficznym, ideologicznym, historycznym, ściśle prawniczym. Ma ono inny odcień znaczeniowy w Anglii, gdzie utożsamia się je z właściwą dla tradycji politycznej tego kraju oraz opartą na suwerenności parlamentu zasadą *rule of law*, a inny jeszcze we Francji, gdzie odnosi się do zasad racjonalistycznego prawa naturalnego.

W krajach Europy środkowej i wschodniej, pojęcie „państwo prawa” jest niewątpliwie pojęciem nowym, zapewne nie całkiem oczywistym dla każdego. Przed 1989 rokiem w tych krajach opozycja antykomunistyczna operowała tym pojęciem dla oznaczenia praw człowieka albo liberalno-demokratycznego porządku politycznego w ogóle. W nowej rzeczywistości politycznej tych krajów pojęcie to stosowane jest również dla określenia zasady podziału władz, czy zasady ograniczonej władzy państwa. Niekiedy stosuje się je jako synonim praworządności w ogóle.

W konstytucjach polskiej, czeskiej i węgierskiej można znaleźć trzy znaczenia pojęcia „państwo prawa”. W swym pierwszym znaczeniu odnosi się ono do dziedziny praw człowieka względnie praw podstawowych konstytucyjnie zagwarantowanych. Nakłada ono obowiązek respektowania tych praw. Jakich praw i na kogo? By odpowiedzieć na to pytanie trzeba pokonać najpierw pewne bariery interpretacyjne.

Konstytucja czeska powołuje się zarówno w sposób ogólny na „prawa i wolności człowieka i obywatela” (Art. 1), nie precyzując jednakże o jakie prawa konkretnie miałyby tu chodzić, jak i w sposób szczególnie do katalogu wolności i praw podstawowych (Art. 3), zawartym w pozakonstytucyjnej *Karcie wolności i praw podstawowych*, która potwierdza między innymi klasyczne dla liberalno-demokratycznej polityki prawa i wolności jednostkowe. Karta ta została proklamowana w styczniu 1991 roku przez istniejącą wówczas federację czesko-słowacką. Republika Czeska przyjęła całkowicie i bez zmian tę Kartę, wprowadzając jednakże swoistą niepewność co do prawnego znaczenia zawartych w niej praw. Konstytucja stwierdza bowiem, że Karta ta jest integralną częścią ładu konstytucyjnego (Art. 3), który obejmuje ponadto samą konstytucję, co jest oczywistością, ale także bliżej nie sprecyzowane ustawodawstwo konstytucyjne (Art. 112). Nie zawiera dyspozycji stwierdzającej jasno, że Karta ta jest integralną częścią Konstytucji. Można zatem zastanawiać się nad tym, jaką rangę prawną posiadają prawa i wolności wyrażone w Karcie: konstytucyjną czy tylko ustawową? Za

konstytucyjnym charakterem tych praw zdaje się przemawiać to postanowienie konstytucyjne, które precyzuje, że „Prawa podstawowe oraz wolności podstawowe znajdują się pod ochroną władzy sądowniczej” (Art. 4). Z tego można wywnioskować prawnie imperatywny charakter tych praw.

Czeska Karta praw i wolności potwierdza zasady ogólne, takie jak równość wszystkich wobec prawa czy neutralność ideologiczną państwa. Przedstawia następnie obfity katalog praw i wolności jednostkowych, pośród których znajdują się prawo do życia, nienaruszalność osoby oraz życia prywatnego, prawo do wolności, prawo do ochrony własnej godności, honoru i reputacji, prawo do posiadania dóbr, prawo do własności, nienaruszalności mieszkania, nienaruszalności tajemnicy korespondencji oraz rozmów telefonicznych, prawo do swobodnego poruszania się oraz do wyboru miejsca zamieszkania, wolności myśli, sumienia i wyznania, wolności słowa, prawo składania petycji, prawo do zgromadzeń bez stosowania przemocy, prawo do zrzeszania się.

Karta praw i wolności Republiki Czeskiej proklamuje również szereg praw społecznych i ekonomicznych, lecz czyni ważne zastrzeżenie co do możliwości ich rewindykacji. Stwierdza bowiem, że urzeczywistnienia tych praw można dochodzić drogą sądową tylko w sposób oraz w granicach określonych przez ustawy szczegółowe (Art. 41 Karty). Oznacza to że proklamowane prawa społeczne nie posiadają charakteru całkiem imperatywnego. Do tak pojmowanych praw społecznych należą tu: prawo do wolnego wyboru pracy i wykształcenia, prawo do podejmowania działalności gospodarczej, prawo do zarabiania na życie własną pracą, prawo do osłony socjalnej, prawo do sprawiedliwego wynagradzania za pracę, prawo do ubezpieczeń społecznych, do ochrony zdrowia, prawo rodziców do wychowywania swych dzieci, prawo dzieci do otrzymania wychowania i opieki od rodziców, prawo do bezpłatnego wykształcenia podstawowego i średniego, prawo do zdrowego środowiska naturalnego.

Konstytucja węgierska traktuje również w dwojaki sposób zagadnienie praw jednostkowych. Z jednej strony powołuje się na prawa człowieka w ogóle, nienaruszalne i niezbywalne, nie precyzując ich treści (Art. 8, 1), zaś z drugiej ustanawia bogaty katalog podstawowych praw politycznych i społecznych jako jednostkowych praw podmiotowych konstytucyjnie zagwarantowanych (Art. 54–Art. 70/K). Tutaj także pojawia się pewien problem interpretacyjny, lecz nieco innej natury aniżeli powyżej. O ile



konstytucja czeska zachowuje pewną niejasność w kwestii konstytucjonalizacji praw jednostkowych, o tyle konstytucja węgierska konstytucjonalizuje prawa jednostkowe aż za bardzo. Nadaje bowiem charakter prawa podmiotowego, więc absolutnie wiążącego i imperatywnego, także tzw. prawom społecznym. Oczywiście spowodowało to od razu dość istotne prawno-polityczne nieporozumienia w polityce węgierskiej. Wyjście z tej problematycznej sytuacji (bo doprawdy jak np. rząd węgierski mógł odpowiedzieć na ustanowione konstytucyjnie prawo do pracy w sytuacji masowego bezrobocia) dostarczył Trybunał Konstytucyjny, który wypracował taką interpretację, według której konstytucyjnie ustanowione prawa społeczne są wprowadzane prawami, ale tylko postulatywnymi: określają one nie tyle uzasadnione roszczenia jednostkowe, co raczej cele, do których państwo powinno dążyć.

Z punktu widzenia demokratycznego konstytucjonalizmu jest to rozwiązanie wątpliwe. Po pierwsze, zamiast dokonać odpowiedniej rewizji czy korektury konstytucyjnej, posłużono się tutaj Trybunałem Konstytucyjnym pozwalając mu w tym konkretnym przypadku na wykonywanie władzy konstytuującej, która w szanującej się demokracji jest wyłącznym atrybutem suwerennego ludu albo wykonywana jest przez politycznie uprawnioną tzw. konstytucyjną większość parlamentarną. Po drugie, nadawanie prawom społecznym w ogóle charakteru postulatywnego zaciera wcale niemałą różnicę między, na przykład, prawem do ubezpieczeń społecznych, którego charakter powszechny nie budzi wątpliwości, a prawem do pracy, którego postulatywność w obecnej sytuacji gospodarczej nie tylko Węgier, ale i całego świata, narzuca się z oczywistością.

Konstytucja węgierska gwarantuje następujące prawa i wolności polityczne: prawo do życia oraz do godności ludzkiej, prawo do wolności oraz do bezpieczeństwa osobistego, prawo do swobodnego poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania, prawo do ochrony własnego imienia, własnej reputacji oraz danych osobistych, nienaruszalności mieszkania oraz tajemnicy prywatnej, wolności myśli, sumienia i wyznania, wolności słowa, prawo do otrzymywania oraz rozpowszechniania informacji o znaczeniu społeczno-politycznym, prawo do składania petycji, prawo do zrzeszania się.

Odnosnie kontrowersyjnych praw społecznych hojność konstytucji węgierskiej przejawia się w ustanowieniu prawa do pracy, prawa do swobodnego wyboru zawodu i miejsca pracy, prawa do wypoczynku oraz do płatnego urlopu, prawa do zdrowia fizycznego i psychicznego

na możliwie najwyższym poziomie, prawa do ubezpieczeń społecznych, prawa do nauki, prawa do dobrego środowiska naturalnego.

Odnośnie polskiego porządku konstytucyjnego, trzeba przyznać, że nie zna on jak na razie ani pojęcia „prawa człowieka”, ani pojęcia „wolności i prawa podstawowe”. Artykuł 67 stwierdza za ledwie, że „Rzeczpospolita Polska umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli”. Należy rozumieć, że to konstytucyjne zobowiązanie państwa polskiego odnosi się do praw i wolności, w tym praw politycznych i praw społecznych wyliczonych w odpowiednich przepisach (Art. 68-Art. 93) datujących się zresztą poza kilkoma zmianami z czasów komunistycznych. Chodzi tu przede wszystkim o prawa i wolności następujące: prawo do pracy, wypoczynku, ochrony zdrowia, do korzystania z wartości środowiska naturalnego, prawo do nauki, do korzystania ze zdobyczy kultury, wolność sumienia i wyznania, wolność słowa i wyrazu, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, prawo do składania skarg, nietykalność osobista, nienaruszalność mieszkania oraz tajemnicy korespondencji, prawo do własności.

Obowiązująca obecnie w Polsce regulacja praw i wolności jednostkowych nie zawiera żadnego postanowienia odnośnie wartości prawnej tych praw. Nie wiadomo czy są one wszystkie podmiotowe, w pełni stosowne, czy są tylko postulatywne. Jeżeli są wszystkie prawami podmiotowymi, to pojawia się tu problem przestrzegania tzw. praw społecznych, ich gwarantowania przez państwo przede wszystkim. Jeżeli są one wszystkie postulatywne, to wolność polityczna nie jest jeszcze konstytucyjnie zagwarantowana. W polskich postanowieniach konstytucyjnych dotyczących dziedziny praw jednostki nie ma także żadnego określenia odnośnie sposobu i procedury ich rewindykacji w przypadku naruszenia czy braku respektu wobec nich. Oczywiście ta zasadnicza niedoskonałość polskiego porządku konstytucyjnego w tym względzie nie oznacza, by nie było w Polsce ochrony praw i wolności jednostkowych. Pozytywną rolę spełnia tu rzecznik praw obywatelskich oraz ratyfikowana przez Polskę europejska konwencja praw człowieka, lecz trzeba wiedzieć, że ani rzecznik, ani konwencja nie zastępują i nie mogą zastępować konstytucji lub konstytucyjnego określenia praw oraz metod ich ochrony.

W drugim znaczeniu pojęcia „państwo prawa”, które można wydożyć z tekstów konstytucyjnych Polski, Czech i Węgier chodzi o podporządkowanie działalności instytucji i organów państwa prawu, czyli ustawom i konstytucji w pierwszym rzędzie. W tym punkcie, to wła-

śnie konstytucja polska zawiera sformułowania najbardziej stanowcze. Stwierdza mianowicie, że „Przestrzeganie praw Rzeczypospolitej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa”, dorzucając, że „wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa” (Art. 3/1952 rew./). Tu również można wskazać nieprecyzyjność językową polskiego prawodawcy w tym sensie, że chodzi tu zapewne o przestrzeganie ustaw czy w ogóle obowiązujących przepisów prawnych; sformułowanie <przestrzeganie praw Rzeczypospolitej> sugeruje istnienie jakichś praw Rzeczypospolitej w sensie podmiotowym, co jest absurdem, gdyż Rzeczpospolita jako taka praw nie posiada, lecz stanowi i gwarantuje prawa.

Konstytucja węgierska jest bardzo ogólna w tej materii. Stanowi jedynie, że „konstytucja oraz konstytucyjne reguły prawne obowiązują wszystkie organizacje społeczne, wszystkie organy państwa, a także wszystkich obywateli” (Art. 77, 2). Konstytucja czeska ze swej strony mówi jedynie, że „władza państwowa służy wszystkim obywatelom i jest wykonywana tylko w przypadkach, granicach oraz w sposób ustanowiony przez prawo” (Art. 2, 3).

Wreszcie pojęcie „państwo prawa” w konstytucjach polskiej, czeskiej i węgierskiej oznacza również nadrzędność konstytucji w stosunku do wszystkich innych aktów prawnych. Wprawdzie zasada ta nie jest jasno sformułowana, ale można ją wywieść z jednej strony z dyspozycji konstytucyjnych stanowiących, że władze państwowe działają wyłącznie na podstawie prawa, zaś z drugiej z dyspozycji ustanawiających kontrolę zgodności ustaw czy aktów prawnych w ogóle z konstytucją. W Polsce „Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych” (Art. 33a, 1/1952 rew./). Konstytucja węgierska stanowi podobnie, że „Trybunał Konstytucyjny kontroluje zgodność prawa z konstytucją” (Art. 32/A, 1). Konstytucja czeska idzie również w tym kierunku gdy stwierdza, że „Trybunał Konstytucyjny jest organem ochrony konstytucjonalności prawa” (Art. 83).

### **Zasada suwerenności ludu**

Zgodnie z demokratyczną tradycją postkomunistyczne regulacje konstytucyjne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej potwierdzają zasadę suwerenności ludu. Zachodzą tu jednak pewne różnice między sformułowaniami polskimi i węgierskimi, a formułą czeską w tej materii.

W Polsce „władza zwierzchnia należy do narodu” (Art. 2, 1/1952 rew./), który „sprawuje władzę przez swych przedstawicieli...; sprawowanie władzy następuje także poprzez wyrażanie woli na drodze referendum” (Art. 2, 1/1952 rew./). Podobnie konstytucja Węgier stanowi, że „cała władza należy do ludu, który sprawuje swą suwerenność przez wybranych przedstawicieli, albo bezpośrednio” (Art. 2, 2).

W definicji suwerenności ludu w Polsce i na Węgrzech widać w sposób oczywisty wpływ francuskiej tradycji politycznej. Zresztą, z czysto językowego punktu widzenia zachodzi tu również pewna ciągłość w stosunku do komunistycznych formułk prawno-politycznych, pośród których widniała także zasada suwerenności ludu. Niezależnie od tego oraz pomijając filozoficzne subtelnosci dotyczące rozróżnienia suwerenności narodu i suwerenności ludu, które zrozumiały są zresztą tylko na gruncie francuskiej myśli politycznej, wystarczy powiedzieć, że suwerenność ludu w swym klasycznie demokratycznym pojęciu oznacza przede wszystkim nadrzędność woli politycznej, wyrażonej przez lud bezpośrednio albo za pośrednictwem swych politycznych przedstawicieli.

Zasada suwerenności ludu w przypadku polskim i węgierskim wyrażona jest jasno i prosto. Nieco inaczej wygląda tu sprawa konstytucyjnego określenia instytucjonalnych konsekwencji tej zasady. Według klasycznie demokratycznej koncepcji suwerenności ludu, moc stanowienia prawa czy pełnia władzy należy do ludu jako podmiotu politycznego. W przypadku pośredniego sprawowania władzy najwyższym ciałem politycznym staje się ciało przedstawicielskie czyli zgromadzenie wybranych przedstawicieli. Właśnie zgodnie z tą koncepcją, konstytucja węgierska potwierdza, że „najwyższym organem władzy państwowej... jest Zgromadzenie Narodowe” (Art. 19, 1). Natomiast w Polsce obowiązujące akty konstytucyjne nie potwierdzają tej logicznej konsekwencji zasady suwerenności ludu. Jest rzeczą zadziwiającą, że to właśnie nowe polskie siły polityczne wykreśliły w sierpniu 1992 roku artykuł, pochodzący co prawda z komunistycznej konstytucji, ale określający przecież Sejm jako najwyższy organ władzy. Odtąd polski porządek konstytucyjny cechuje się wcale niebanalną niekonsekwencją: przyznaje władzę zwierzchnią narodowi, ale nie nadaje ciału czy ciałom przedstawicielskim narodu rangi najwyższego organu władzy!

Drugim głównym elementem koncepcji suwerenności ludu jest zasada mandatu przedstawicielskiego. Konstytucje młodych demokracji

w Europie Środkowo-Wschodniej przejmują również tę zasadę. Lecz zachodzi tu także różnica w sposobie podejścia do tej problematyki w konstytucjach polskiej i węgierskiej z jednej strony, a w konstytucji czeskiej z drugiej.

Według polskiej Małej Konstytucji, „poseł jest reprezentantem całego narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany” (Art. 6). To samo odnosi się do senatorów (Art. 26). Konstytucja węgierska zawiera w tej materii sformułowanie mniej precyzyjne, gdyż stwierdza tyle, że „przedstawiciele do Zgromadzenia Narodowego wykonują swe czynności kierując się dobrem publicznym” (Art. 20, 2). Dyspozycję tę można jednak interpretować jako potwierdzenie mandatu przedstawicielskiego, jeśli się ją zestawia z dyspozycją mówiącą, że parlament jest najwyższym organem przedstawicielstwa ludu (Art. 19, 1).

Warto zwrócić teraz uwagę na odmiennosć czeskich regulacji konstytucyjnych w interesującej nas tutaj materii. Wedle konstytucji Republiki Czeskiej „lud jest źródłem wszelkiej władzy państwowej” (Art. 2, 1). Tak wyrażona zasada suwerenności nasuwa pewien komentarz krytyczny. Wydaje się, że zachodzi więcej niż stylistyczna różnica między stwierdzeniem „władza zwierzchnia należy do narodu”, a zapisem, że „lud jest źródłem wszelkiej władzy”. Według tego pierwszego określenia, suwerenność jest traktowana jako cecha trwała, niezbywalna, absolutna. Jest ona permanentnym atrybutem narodu jako ogółu obywateli. Odnosi się wyłącznie do władzy ustawodawczej, gdyż uważa się tu, że władzę suwerenną posiada ten, kto może stanowić prawo. Suwerenność w tym rozumieniu nie odnosi się bezpośrednio ani do władzy wykonawczej, ani do władzy sądowniczej, które są tu powołane do wykonywania, według różnych metod, prawa ustanowionego przez suwerenny lud.

Pojęcie zasady suwerenności ludu jako źródła władzy oznacza natomiast, że istotą suwerenności jest tylko uprawomocnienie polityczne czyli legitymizacja władzy państwowej w ogóle. To oznacza, że lud nie jest tu stałym podmiotem posiadającym wolę polityczną czy zdolnym sprawować władzę w ten czy inny sposób, lecz jedynie podmiotem przyzwalającym na określoną formę organizacji państwa, nadającym określony zakres władzy organom państwa: ustawodawczemu, wykonawczemu i sądowniczemu oraz legitymizującym przez to ich działalność. Suwerenność nie przejawia się tu w czynnościach władczych ludu, pośrednich czy bezpośrednich, lecz w uprawomocnionej politycznie dzia-

łalności państwa. Władza ludu utożsamia się tu z demokratycznie umocowaną władzą państwową, czy jak to formuluje konstytucja czeska „lud sprawuje władzę państwową za pośrednictwem organów władzy ustawodawczych, wykonawczych i sędowniczych” (Art. 2, 1).

Wyrażona w konstytucji Republiki Czeskiej koncepcja suwerenności ludu pomija w istocie zagadnienie politycznego przedstawicielstwa i zawęża prawo interwencji ludu w życie polityczne. Nic dziwnego zatem, że konstytucja ta nie zawiera pojęcia przedstawicielstwa politycznego w kontekście definicji suwerenności ludu, chociaż ustanawia skądinąd mandat przedstawicielski (Art. 26). Przewiduje wprowadzenie instytucję referendum, ale tylko w sposób fakultatywny. Nie tylko nie określa warunków bezpośredniego sprawowania władzy przez lud, ale także odsyła to zagadnienie do możliwej późniejszej regulacji ustawowej (Art. 2, 2).

### **Państwo prawa a suwerenność ludu**

Konstytucje polska, czeska i węgierska potwierdzają równocześnie zasadę państwa prawa i zasadę suwerenności ludu. Po odrębnym omówieniu sposobów pojmowania owych zasad w tych trzech konstytucjach, zapytajmy teraz czy i w jaki sposób traktowany jest w nich filozoficzny dylemat wynikający właśnie z równoczesnego przywiązania współczesnej polityki demokratycznej do państwa prawa i do suwerenności ludu.

Konstytucje polska i węgierska pojmują suwerenność ludu w sposób klasycznie demokratyczny. Suwerenność nie znosi tu teoretycznie żadnych ograniczeń. Konstytucja czeska w tym względzie zawiera sformułowania raczej niejasne, ale zasada suwerenności ludu figuruje w niej również. Trzeba podkreślić, że dyskutowane tutaj konstytucje nie zawierają żadnych dyspozycji, które ograniczałyby w jakiś sposób suwerenność ludu. Z drugiej zaś strony definiują one państwa polskie, czeskie i węgierskie jako państwa prawa. Wyrażają więc z wyjątkową ostrością klasyczny dylemat suwerenności i prawa, demokratycznej polityki i liberalnej konstytucji.

Dylemat ten przejawia się w sposób najbardziej wyrazisty w konstytucji węgierskiej. Lecz w przypadku konfliktu między suwerennością a prawem, polityką a nadrzędnością konstytucji, to prawo wygrywa na Węgrzech za pośrednictwem Trybunału Konstytucyjnego, który może anulować wszelką ustawę, wszelki akt prawny, jeśli stwierdzi ich niezgodność z konstytucją (Art. 32A, 2). Można zatem powiedzieć,

że naród węgierski sprawuje swą suwerenność pod baczным okiem konstytucyjnych sędziów. Ta teoretyczna konkluzja znajduje potwierdzenie w praktyce. Trybunał Konstytucyjny na Węgrzech stał się bowiem w ostatnich latach swoistym politycznym suwerenem, stojącym ponad parlamentem i rządem. Stał się rodzajem „czwartej” władzy, systematycznie korygującej władzę suwerenną<sup>1</sup>.

Konstytucja czeska jest szczególnie niewdzięczna dla analizy z perspektywy dylematu suwerenności i prawa: właśnie ze względu na wspomnianą powyżej niejasność samej formuły suwerenności. Jeżeli lud ma sprawować swą suwerenną władzę tak za pośrednictwem władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej i sądowniczej, to zachodzi tu albo tożsamość suwerenności i prawa, albo sięgające prawno-politycznego absurdu rozdzielenie suwerenności ludu.

W kwestii wzajemnego stosunku suwerenności i prawa, to właśnie rozwiązanie polskie okazuje się być najbardziej interesujące oraz najbardziej wierne demokratycznej tradycji. W polskim porządku konstytucyjnym zasada suwerenności ludu idzie w parze z prymatem konstytucji czyli kontrolą konstytucjonalności ustaw, lecz w sposób oryginalny, zasługujący na podkreślenie. Otóż Trybunał Konstytucyjny władny jest sprawdzać zgodność ustaw z konstytucją, lecz jego władza jest tutaj względna. Stwierdzenie niezgodności danej ustawy z konstytucją nie pociąga za sobą, jak np. na Węgrzech, automatycznego skutku anulacyjnego. Tego rodzaju stwierdzenie staje się przedmiotem specjalnej debaty w Sejmie, który może je odrzucić większością 2/3 głosów. Oznacza to, że ostatnie słowo w dziedzinie ustaw (i tylko w dziedzinie ustaw, gdyż decyzje Trybunału Konstytucyjnego dotyczące innych aktów prawnych są ostateczne), należy do władzy ustawodawczej, więc do organu przedstawicielskiego suwerennego ludu. A zatem, w przypadku konfliktu między suwerennością a prawem w dziedzinie ustawodawczej, to suwerenność wygrywa w polskim systemie konstytucyjnym.

\*\*\*

Nasza lektura zasad państwa prawa i suwerenności ludu w konstytucjach bliskich sobie postkomunistycznych państw Europy Środko-

---

1. G. Brunner, L. Solyom: Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1995

wo-Wschodniej pozwala wyciągnąć wniosek, że konstytucyjna artykulacja tożsamości politycznej, do której te państwa gorąco aspirują, nie odbywa się bez pewnych trudności retorycznych, a nawet nie bez wieloznaczności natury politycznej. Można by interpretować ten fakt jako wynik wielu kompromisów politycznych, zarówno w dobrym, jak i złym tego słowa znaczeniu, które naznaczył przejście od komunistycznego totalitaryzmu do demokracji w Polsce, Czechach i na Węgrzech. Nie można także wykluczyć, że chodzi tu o autentyczny wyraz kultury politycznej, która przedkłada niedookreśloność nad doskonałość oraz niejasność nad precyzję.



# USTRÓJ PARLAMENTARNY

**P**o 1989 roku instytucje demokratyczne w krajach postkomunistycznych nie zostały stworzone ani mocą czystej wyobraźni, ani mocą abstrakcyjnej inteligencji politycznej. Nie było żadnej rewolucji instytucjonalnej w tych krajach, lecz jedynie demokratyczne uwierzytelnienie bądź uprawomocnienie (legitymizacja) instytucji politycznych pochodzących z komunistycznej epoki. Zresztą nie zachodziła tu wcale potrzeba dokonywania autentycznie rewolucyjnego przewrotu, gdyż takie instytucje typowe dla demokracji jak wybieralny w powszechnych wyborach parlament czy rząd, jako wydzielona struktura władzy, istniały także w systemie komunistycznym, chociaż funkcjonowały w nim w sposób specyficzny, obcy pojęciu demokracji.

Przypomnijmy, że na płaszczyźnie instytucjonalnej komunizm był tworem historycznym szczególnym, bo z definicji samej oraz przez cały czas swego istnienia politycznie zepsutym i perwersyjnym. W komunizmie istniały instytucje, które utożsamia się zwykle z demokracją, a więc wybory powszechne, parlament, rząd odpowiedzialny przed parlamentem, lecz ich istnienie było politycznie mylące, zwodnicze i kłamliwe.

W wyborach powszechnych obywatele mieli rzekomo prawo wyboru, ale do wyboru był albo jeden kandydat, albo była tylko jedna lista kandydatów. Celem komunistycznych ceremonii wyborczych nie był wybór politycznych przedstawicieli, lecz potwierdzenie przez psychopolitycznie terroryzowane społeczeństwo, ustalonych z góry i na długo przed wyborami, układów personalno-politycznych. Komunistyczne wybory polegały na propagandowo podbudowanej oraz politycznie zabezpieczonej mobilizacji społeczeństwa. Były tylko okresowym sprawdzianem politycznej uległości względnie dyspozycyjności tzw. ludu pracującego miast i wsi. W systemie komunistycznym prawdziwą stawką wyborczą był nie tyle wynik wyborów, co właśnie sama partycypacja wyborcza. Ze względów ideologicznych musiała ona wynosić ok. 99%. Tak też było z reguły, niezależnie od rzeczywistej liczby osób meldujących się przed komisjami wyborczymi. Wola partii mogła zawsze odpowiednio skorygować wolę ludu.

Komunistyczny parlament sprawiał wrażenie normalnego demokratycznego parlamentu. Dla przykładu: wedle komunistycznej konstytucji w Polsce Sejm był „najwyższym wyrazicielem woli ludu pra-

cującego miast i wsi” oraz „najwyższym organem władzy państwowej”. W swej wewnętrznej organizacji przypominał całkiem parlamenty demokratyczne: istniały komisje, prowadzone były debaty, odbywały się głosowania itp. Lecz rzeczywista władza ustawodawcza mieściła się gdzie indziej, mianowicie w Komitecie Centralnym lub w biurze politycznym komunistycznej partii. W komunizmie istniał wprawdzie parlament, ale nie istniała władza parlamentarna.

W tym historycznie szczególnym i politycznie tragicznym systemie istniał również rząd, który funkcjonował według reguł podobnych do tych, które kształtują organizację oraz pracę rządu w demokracji. Rząd komunistyczny był oficjalnie władzą wykonawczą, lecz w przeciwieństwie do władzy wykonawczej w demokracji wykonywał on nie tyle demokratycznie przyjęte ustawy, co arbitralne rozkazy komunistycznej partii. W komunizmie istniał rząd, ale nie istniała rzeczywista władza rządowa.

Przypomnienie tych elementarnych danych na temat ustroju komunistycznego wydaje się tu konieczne dla uwydatnienia twierdzenia, że instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy środkowej i wschodniej po 1989 roku nie wymagała wcale wielkich czy radykalnych przeobrażeń instytucji systemu rządzenia, zwłaszcza instytucji parlamentu i rządu. Instytucje rządzenia w komunistycznym ustroju były strukturalnie podobne do instytucji rządzenia w demokracjach zachodnich. Lecz różniły się od tych ostatnich właśnie funkcjonalnie. Nie działały one w sposób autonomiczny oraz nie znały prawdziwej politycznej samodzielności i odpowiedzialności. Na poziomie instytucji rządzenia, by przejść od komunizmu do demokracji wystarczyło więc nadać czy zwrócić właściwym instytucjom systemu rządzenia niezależność w działaniu oraz uczynić je politycznie odpowiedzialnymi w demokratycznym znaczeniu tego pojęcia. To nietrudne zadanie zostało zresztą szybko wykonane.

Tymczasem trzeba zauważyć, że ciągłość instytucjonalna w wyżej przedstawionym znaczeniu, która ułatwia ogromnie demokratyzację życia politycznego w byłych krajach komunistycznych, oznaczała i musiała oznaczać równocześnie przeniesienie z komunizmu do demokracji pewnego niefortunnego spadku moralno-politycznego. Nieautentyczność instytucjonalna komunizmu czy dwulicowość komunistycznych instytucji politycznych, polegająca właśnie na tym, że takie instytucje jak parlament i rząd posiadały władzę tylko formal-

nie, wyrobiły zarówno u rządzących, jak i u rządzonych, swoistą (ale dla demokratycznej kultury politycznej szkodliwą) postawę pogardy wobec instytucjonalnych ram działania politycznego oraz równie szkodliwe dla demokracji przekonanie, że instytucje polityczne a władza polityczna to dwie różne sprawy, to dwa różne porządki rzeczy. Ten niełatwy do przyzwyczajenia moralno-polityczny spadek ciąży i ciążyć będzie jeszcze długo nad rozwojem demokratycznego życia politycznego w krajach postkomunistycznych.

### **Prawie że historyczna konieczność: podział władz**

Na płaszczyźnie instytucjonalnej państwa postkomunistyczne przywiązują szczególne znaczenie do zasady podziału władz. Wydaje się to całkiem zrozumiałe, nawet oczywiste po czterdziestopięcioletnim doświadczeniu politycznym tych państw, naznaczonym właśnie podporządkowaniem całej władzy politycznej czy wszystkich organów władzy jednej grupie politycznej, to jest partii komunistycznej.

Zagadnienie podziału władz jest zagadnieniem równocześnie politycznym i prawnym. Dotyczy ono dwóch szczegółowych aspektów organizacji władzy w nowoczesnym państwie: niezawisłości sądów z jednej strony, podziału instytucji rządzenia na władzę ustawodawczą oraz na władzę wykonawczą z drugiej.

Niezawisłość wymiaru sprawiedliwości jest dzisiaj oczywistą, bezkompromisową i nie kwestionowaną zasadą liberalno-demokratycznej cywilizacji. Jest to również nieodwołalne osiągnięcie nowoczesnej polityki. Jednakże byłoby złudzeniem mniemać, że właściwe konstytucyjne czy ustawowe zapisy kształtują niejako automatycznie i bez zarzutu pożądaną rzeczywistość. Rzeczywista niezawisłość sądów to także kwestia odpowiedniej tradycji i kultury politycznej, mentalności i poziomu moralnego społeczeństwa. Historia demokracji zachodnich wykazuje aż nadto, że powstanie autentycznie niezawisłego sądownictwa wymaga co prawda urządzeń instytucjonalnych, ale wymaga także zaistnienia tolerancyjnego, liberalnego oraz rozumiejącego pojęcie praworządności społeczeństwa. Niezawisłość wymiaru sprawiedliwości zakłada niejako powstanie specyficznej symbiozy prawa i społeczeństwa, która to w każdym historycznie znanym przypadku potrzebowała wcale niemało czasu, by się wykrystalizować i utrwalić. Pod tym szczególnym względem nie wydaje się, by postkomunistyczne kraje Europy środkowej i wscho-

dniej miały stanowić historyczny wyjątek. Skłonność do wiary w cuda, która jest w tych krajach niewspółmiernie wielka, nie może tu zabronić realistycznego osądu.

Podział władz na ustawodawczą i wykonawczą w sensie funkcjonalnej niezależności oraz kompetencyjnej specjalizacji jest zagadnieniem specyficznym, prawnie i politycznie. Impikuje też specyficzne rozwiązania praktyczne. Trzeba od razu podkreślić, że podział władz w sensie ściśle politycznym posiada całkiem inne znaczenie aniżeli zasada niezawisłości wymiaru sprawiedliwości. O ile niezawisłość sądów jest zasadą teoretycznie absolutną, nie znoszącą żadnych warunkowań czy ograniczeń, o tyle zasada podziału władz na ustawodawczą i wykonawczą jest zasadą względną, zakładającą równie dobrze funkcjonalną niezależność jak i współpracę, a nawet w określonych przypadkach wzajemną polityczną zależność podzielonych władz. To właśnie historyczna różnorodność wzajemnych stosunków między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą pozwala na wypracowanie typów ustrojowych nowoczesnej demokracji.

### **Autentycznie historyczna możliwość: demokracja parlamentarna albo demokracja prezydencka**

Jak było już powiedziane w pierwszym rozdziale tego szkicu, współczesna nauka polityczna rozróżnia dwa główne typy ustrojowe demokracji: ustrój parlamentarny oraz ustrój prezydencki. Z punktu widzenia zasady podziału władz ustrój parlamentarny cechuje się elastycznym podziałem władz, podczas gdy ustrój prezydencki opiera się na sztywnym podziale władz<sup>1</sup>.

W ustroju prezydenckim najwyższe organa władzy państwowej, czyli parlament i prezydent, posiadają własne i równoważne polityczne uprawnienie: pochodzą z wyborów powszechnych. Parlament i prezydent posiadają następnie swe własne i odrębne funkcje i kompetencje. Są instytucjami od siebie niezależnymi: prezydent nie posiada prawa rozwiązania parlamentu, zaś parlament nie posiada w zasadzie prawa odwołania prezydenta, z wyjątkiem specjalnego przypadku zdrady konstytucji. Historycznym przykładem ustroju prezydenckiego jest ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych.

---

1. G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris LGDJ, 1993, s. 98-129

W ustroju parlamentarnym czołową pozycję polityczną zajmuje właśnie parlament, który jest tu jedynym ciałem politycznym pochodzącym z wyboru. Nie oznacza to jednak, by był on instytucją polityczną wszechmocną i całkowicie niezależną. Istotą ustroju parlamentarnego jest to, że rząd, by móc rządzić, musi cieszyć się zaufaniem parlamentu, przed którym jest on ponadto politycznie odpowiedzialny, czyli może być przez niego odwołany. Lecz rząd nie jest tu tak całkiem na łasce parlamentu. Dysponuje bowiem, sam albo wspólnie z szefem państwa w przypadku dwuczłonowej egzekutywy, swoistym instrumentem obronnym, mianowicie prawem rozwiązania parlamentu. W ustroju parlamentarnym władza ustawodawcza i władza wykonawcza są od siebie funkcjonalnie rozdzielone, ale rozdział ten jest względny. W ustroju tego typu obie te władze są wzajemnie od siebie zależne.

Do tej dwuczłonowej typologii ustrojów demokratycznych dorzuca się niekiedy jeszcze trzeci typ ustrojowy, tzw. ustrój półprezydencki czy półparlamentarny, o czym była już mowa w jednym z poprzednich rozdziałów. Według francuskiego politologa M. Duverger<sup>2</sup>, który wysunął jako pierwszy koncepcję tego trzeciego typu ustrojowego demokracji, ustrojem półprezydenckim lub półparlamentarnym jest taki, w którym po pierwsze prezydent jako szef państwa wybierany jest w wyborach powszechnych; po drugie dysponuje on dość rozległymi kompetencjami politycznymi, zwłaszcza możliwością działania niezależnie od rządu oraz prawem rozwiązania parlamentu; zaś po trzecie rząd jest politycznie odpowiedzialny przed parlamentem<sup>2</sup>. Nie wydaje się jednak, by tak określony ustrój demokratyczny stanowił jakąś nową i oryginalną jakość polityczną. Ustrój półprezydencki czy półparlamentarny zakłada logikę polityczną ustroju parlamentarnego: odpowiedzialność polityczną rządu oraz prawo rozwiązania parlamentu, które przysługują tu prezydentowi. W każdym razie jest on bliższy ustrojowi parlamentarnemu aniżeli ustrojowi prezydenckiemu. Być może chodzi tu tylko o ustrój parlamentarny szczególnie skomplikowany albo szczególnie zagmatwany.

### **Podział władz według konstytucji w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech**

Czy i w jakiej mierze przedstawiona powyżej typologia ustrojów demokratycznych pozwala przybliżyć istotę i logikę polityczną sy-

---

2. M. Duverger, *Le système politique français*, Paris, PUF, 1990, s.188, s. 394

stemów rządu wprowadzonych w Polsce, Czechach i na Węgrzech po upadku komunizmu? W jaki sposób artykułuje się zasada podziału władz w konstytucjach polskiej, czeskiej i węgierskiej?

Polska Mała Konstytucja stanowi, że „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat Rzeczypospolitej, w zakresie władzy wykonawczej Prezydent i Rada Ministrów” (Art. 1).

Konstytucja czeska nie zawiera tak ostrej formuły w tym względzie, ale zakłada również podział władz na ustawodawczą, którą sprawuje parlament (Art. 15, 1) oraz na władzę wykonawczą, która należy do prezydenta i do rządu, z tym zastrzeżeniem, że „rząd jest wyższym organem władzy wykonawczej” (Art. 67, 1). Konstytucję węgierską cechuje swoista dyskrekcja odnośnie podziału władz. Oczywiście uznaje ona istnienie odrębnych organów władzy państwowej, parlamentu i rządu, lecz nie określa w sposób stanowczy tożsamości parlamentu jako wyłącznej władzy wykonawczej. W tej dyskrekcji tkwi sporo prawno-politycznego realizmu.

Formuła podziału władz zawarta w polskiej Małej Konstytucji nasuwa pewien komentarz krytyczny. Z jednej strony jest rzeczą oczywistą, że w ustroju demokratycznym władza ustawodawcza należy do parlamentu, a władza wykonawcza do rządu. Z drugiej strony rzeczywistość instytucjonalna współczesnych demokracji wykazuje wyraźnie, że stanowienie prawa jest procesem, w którym uczestniczy parlament bezsprzecznie w roli głównej, ale nie jest on tu jedynym aktorem. W procesie tym uczestniczą również inne instytucje, które posiadają prawo inicjatywy ustawodawczej, a więc także i rząd oraz niekiedy prezydent. Spotykane w niektórych konstytucjach prezydenckie veto zawieszające z możliwością zgłaszania poprawek jest również formą uczestnictwa w procesie stanowienia prawa. Zaś w niektórych państwach, na przykład na Węgrzech, uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego idą tak daleko, że interwencje tej szczególnej instytucji w stosunku do projektów ustaw można również traktować jako udział w stanowieniu prawa. Rzecz wygląda podobnie w przypadku władzy wykonawczej. Uważa się powszechnie, że rząd sprawuje władzę wykonawczą w demokracji, bądź rząd i prezydent w systemach parlamentarnych o dwuczłonowej egzekutywie. Faktu tego nikt nie podważa, ale prawdą jest także, że rząd nie rządzi tak całkiem bez konstytucyjnie przewidzianych i uzasadnionych interwencji parlamentu w jego działalność. Najlepszym przykładem wpływu władzy ustawodawczej na działalność rządu jest zastrzeżona dla parla-

mentu kompetencja uchwalania budżetu. Innymi słowy, cała problematyka podziału władz jest bardzo skomplikowana w praktyce instytucjonalnej współczesnej demokracji. Uroczyste głoszenie zasady podziału władz w państwach postkomunistycznych jest całkowicie zrozumiałe i byłoby niesłusznym czynić tu jakieś zasadnicze zarzuty, lecz warto pamiętać, że za tymi prostymi i przekonującymi dyspozycjami konstytucyjnymi kryje się zawiła rzeczywistość instytucjonalna i polityczna.

### **Logika parlamentarna instytucji rządzenia w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech**

Instytucje rządzenia w Republice Czeskiej i na Węgrzech posiadają logikę polityczną typową dla demokracji parlamentarnych. Przypadek Polski jest inny i specyficzny. Polski ład konstytucyjny zdaje się łączyć logikę parlamentarną z bezpośrednim wyborem prezydenta, któremu przyznaje nadto pewne szczególne uprawnienia. Chciałoby się powiedzieć, że chodzi tu o ten trzeci szczególny typ demokracji, tzw. ustrój półprezydencki. Czy tak jest naprawdę? Polski system konstytucyjny jest raczej niejasny i mętny. Tylko z trudem da się podciągnąć pod klasyczne schematy i typologie.

Konstytucje czeska i węgierska wprowadzają ustrój parlamentarny, gdyż ustanawiają polityczną odpowiedzialność rządu przyznając równocześnie władzy wykonawczej (wybieranemu przez parlament w obu przypadkach prezydentowi) prawo rozwiązania parlamentu czy izby niższej w przypadku czeskim. Według konstytucji czeskiej „rząd jest odpowiedzialny przed Izbą Deputowanych” (Art. 68,1).

Konstytucja węgierska stanowi podobnie, że „rząd jest odpowiedzialny przed Zgromadzeniem Narodowym. Jest zobowiązany składać regularnie sprawozdania ze swej działalności” (Art. 39,1).

Polska Mała Konstytucja zawiera w głębi logikę polityczną zbliżoną do logiki ustroju parlamentarnego. Lecz artykulacja tej logiki jest w niej słaba, częściowo niepewna. Z jednej strony nie ma w tej konstytucji postanowienia ogólnego o odpowiedzialności politycznej rządu. Wzmiankowana jest jedynie jego odpowiedzialność przed Sejmem za pracę organów administracji państwowej (Art. 52, 2; 3), czego nie sposób utożsamić z odpowiedzialnością polityczną. Można jednakże wydobyć z tej konstytucji przynajmniej formę kadłubową zasady politycznej odpowiedzialności rządu w sensie ustroju parlamentarnego, jeśli weźmie się pod uwagę dyspozycje czyniące z zaufania Sejmu warunek niezbędny powołania rządu, czy uwzględni instytucję votum nieufności.

Konstytucje czeska i węgierska przejmują tradycyjne instytucjonalne formy politycznej odpowiedzialności rządu, czyli votum zaufania oraz votum nieufności. Przyznają także parlamentowi, Zgromadzeniu Narodowemu na Węgrzech czy Izbie Deputowanych w systemie dwuizbowym w Czechach, decydujące słowo w procedurze powoływania rządu: desygnowany szef rządu czy rząd nie mogą objąć urzędowania, jeśli nie uzyskają zaufania parlamentu.

Na Węgrzech prezydent proponuje kandydata na stanowisko premiera. Wysunięty kandydat musi następnie uzyskać zaufanie parlamentarne głosem większości absolutnej członków Zgromadzenia Narodowego (Art. 33, 3). Konstytucja węgierska nie przewiduje tu ewentualności niepowodzenia. Można zatem założyć, że w przypadku niepowodzenia danej kandydatury procedurę tę powtarza się aż do skutku. Lecz narzuca ona określone ramy czasowe: Zgromadzenie Narodowe musi dokonać wyboru premiera w okresie do 40 dni od daty wyznaczenia pierwszej kandydatury przez prezydenta, inaczej prezydent może rozwiązać parlament (Art. 28, 3b).

Według konstytucji czeskiej prezydent wyznacza przewodniczącego rządu oraz ministrów na wniosek tego ostatniego. Desygnowany w ten sposób rząd musi następnie w terminie do 30 dni uzyskać zaufanie Izby Deputowanych głosem większości absolutnej deputowanych obecnych (Art. 68, 2, 3; Art. 39, 2). W przypadku niepowodzenia powtarza się tę procedurę, ale tylko jeden raz. Jeżeli w drugim podejściu nie dochodzi do powołania rządu, wtedy prezydent desygnuje na stanowisko przewodniczącego rządu kandydata zaproponowanego przez przewodniczącego Izby Deputowanych. Desygnowany w ten sposób przewodniczący rządu, wraz z zaproponowanym przez niego składem rządu, musi uzyskać zaufanie Izby głosem większości absolutnej deputowanych obecnych (Art. 68, 8). W przeciwnym razie prezydent rozwiązuje Izbę.

Mała Konstytucja w Polsce przyjmuje w zasadzie sposób wyznaczania szefa rządu i rządu typowy dla demokracji parlamentarnej o dwuczłonowej egzekutywie. Kreśli jednakże procedury bardzo skomplikowane oraz wykraczające poza czystą logikę parlamentarną w tym względzie. Przewiduje bowiem szereg etapów i metod wyboru prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, w których to przyznaje ostatnie słowo raz Sejmowi, raz prezydentowi. Ustanawia postępowanie szczególne odnośnie mianowania szefów trzech



resortów: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony, w związku z którymi wymagana jest uprzednia konsultacja szefa rządu z prezydentem (Art. 61).

Wedle pierwszej przewidzianej w Małej Konstytucji procedury prezydent desygnuje prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek powołuje Radę Ministrów, która musi następnie w terminie do 14 dni uzyskać zaufanie Sejmu wyrażone bezwzględną większością głosów (Art. 57). Jeżeli tak się nie stanie, wtedy inicjatywa desygnowania rządu przechodzi do Sejmu, który może w ciągu 21 dni wybrać prezesa Rady Ministrów oraz proponowany przez niego skład Rady Ministrów bezwzględną większością głosów, zaś prezydent powołuje ostatecznie tak wybrany rząd (Art. 58). Jeżeli ta druga próba kończy się niepowodzeniem, wtedy prezydent powołuje prezesa Rady Ministrów, zaś na jego wniosek Radę Ministrów w trybie wyżej wspomnianego artykułu 57, z tym że dla uzyskania votum zaufania w Sejmie wystarczy zwykła większość głosów (Art. 59). Gdyby i tym sposobem nie doszło do powołania rządu, wtedy Sejm przejmuje znowu inicjatywę, mogąc wybrać prezesa Rady Ministrów oraz proponowany przez niego rząd większością głosów, zaś prezydent powołuje w ten sposób wybrany rząd (Art. 60). Wreszcie, gdyby te wszystkie próby miały zakończyć się niepowodzeniem, prezydent może rozwiązać Sejm, albo powołać swój własny rząd, lecz tylko na okres 6 miesięcy. Jeżeli przed upływem tego terminu Sejm nie uchwali votum zaufania dla prezydenckiego rządu lub nie dokona wyboru nowego rządu w trybie konstruktywnego votum nieufności (Art. 66, 4), wtedy prezydent rozwiązuje Sejm (Art. 62).

## **Odpowiedzialność rządu**

Rząd w ustroju parlamentarnym rządzi pod krytycznym okiem przedstawicieli ludu. Jest on przed nimi odpowiedzialny. Oznacza to, że parlament (czy izba niższa w systemach bikameralnych) może odwołać rząd lub zmusić go do rezygnacji. Służy temu instytucja votum nieufności. Lecz także sam rząd może rzucić swój polityczny los na parlamentarną szalę stawiając wniosek w parlamencie o wyrażenie votum zaufania. Jeżeli to czyni, to z reguły wtedy, gdy czuje się na tyle silny, że może skłonić parlament do wyrażenia zaufania w niejasnej czy napiętej sytuacji politycznej. W systemie prezydenckim rząd czy raczej administracja kierowana przez prezydenta jest odpowiedzialna bezpośrednio przed ludem drogą regularnych wyborów powszechnych.

Konstytucja węgierska ustanawia zarówno instytucję votum nieufności, jak i instytucję votum zaufania. Premier czyli szef rządu może sam wywołać kwestię odpowiedzialności rządu składając w Zgromadzeniu Narodowym wniosek o wyrażenie zaufania (Art. 39 / A, 3). Wniosek ten może być powiązany z głosowaniem nad danym projektem ustawy czy innej propozycji prawnej (Art. 39 / A, 4). Jeżeli za tego rodzaju wnioskiem opowie się absolutna większość obecnych na posiedzeniu członków Zgromadzenia, rząd pozostaje u władzy. Jeżeli wniosek taki tej większości nie uzyska, rząd ustępuje. Ze swojej zaś strony, Zgromadzenie Narodowe może z inicjatywy co najmniej 1/5 swych członków podnieść sprawę odpowiedzialności rządu drogą tzw. konstruktywnego votum nieufności. To znaczy może odwołać rząd, jeśli we wniosku o wyrażenie votum nieufności wskazany jest nowy kandydat na premiera. Jeżeli wniosek taki uzyska wymaganą absolutną większość członków Zgromadzenia, wtedy rząd ustępuje, a wskazany kandydat obejmuje stanowisko premiera. (Art. 39/A,1).

Analogiczne rozwiązania znajdują się także w konstytucji czeskiej. Rząd Republiki Czeskiej może złożyć w Izbie Deputowanych wniosek o wyrażenie zaufania (Art. 71), bądź połączyć taki wniosek z głosowaniem nad danym projektem prawa (Art. 44,3). Ze swojej strony Izba Deputowanych może postawić na wniosek co najmniej 1/4 swych członków kwestię odpowiedzialności rządu za pośrednictwem instytucji votum nieufności (Art. 72,1). Wniosek o wyrażenie votum nieufności jest przyjęty, jeśli za nim opowie się absolutna większość członków Izby. Dla wyrażenia votum zaufania wystarczy natomiast zwykła większość głosów. Konstytucja czeska nie ustanawia konstruktywnego votum nieufności, podkreśla natomiast wyraźnie, że brak wymaganej większości dla wniosku o wyrażenie votum zaufania czy przyjęcie wniosku o wyrażenie votum nieufności pociągają za sobą nieodwołalnie dymisję rządu (Art. 73,2).

W polskiej Małej Konstytucji nie ma wyraźnie ustanowionej instytucji votum zaufania. Wymieniona jest tylko w kontekście procedury powoływania rządu. Wprawdzie jest zapis, który mówi, że „Prezes Rady Ministrów składa dymisję w razie nieudzielenia przez Sejm votum zaufania Radzie Ministrów” (Art. 64,3), lecz dyspozycja ta zdaje się odnosić do procedury powoływania rządu. W każdym razie nigdzie nie jest zapisane wyraźnie, że rząd lub prezes Rady Ministrów

może zwrócić się do Sejmu z wnioskiem o wyrażenie zaufania. Natomiast konstytucja ta stanowi jasno, że Sejm może wyrazić w stosunku do rządu votum nieufności na wniosek co najmniej 46 posłów oraz głosem większości absolutnej swych członków (Art. 66,1,2). Sejm może także wyrazić votum nieufności wobec poszczególnych ministrów (Art. 67, 1)), co zresztą przeczy absolutnie konstytucyjnie ustanowionej zasadzie kolegiałności rządu (Art. 53,3).

Zawarta w Małej Konstytucji instytucja votum nieufności jest pomysłem szczególnie oryginalnym. W przypadku uzyskania wymaganej większości parlamentarnej wniosek o wyrażenie votum nieufności niekoniecznie pociąga odwołanie rządu, natomiast może on spowodować rozwiązanie Sejmu. Wyrażona przez Sejm nieufność wobec rządu zobowiązuje wprawdzie prezesa Rady Ministrów do złożenia dymisji, ale prezydent może te dymisję przyjąć albo nie. Jeśli przyjmie, wtedy rząd ustępuje. Jeśli prezydent jej nie przyjmie wtedy rozwiązuje on Sejm. Votum nieufności jest więc swoistą prawnopolityczną pułapką dla polskich posłów, a także dla senatorów, gdyż rozwiązanie Sejmu pociąga automatycznie rozwiązanie Senatu (Art. 4,7), co jest również politycznie wątpliwą oryginalnością polskiego ładu konstytucyjnego.

Mała Konstytucja stwarza jednak możliwość omińnięcia powyżej wspomnianej pułapki. Uchwalając votum nieufności Sejm może jednocześnie dokonać wyboru nowego prezesa Rady Ministrów, powierzając mu misję utworzenia rządu (Art. 66,4). Tym zawiłym sposobem wprowadzona jest tutaj instytucja tzw. konstruktywnego votum nieufności.

## **Prawo rozwiązania parlamentu**

W ustroju parlamentarnym prawo rozwiązania parlamentu stanowi rodzaj narzędzia obronnego w rękach władzy wykonawczej na wypadek, gdyby silny politycznie parlament był skłonny zanadto grozić rządowi zastosowaniem votum nieufności, hamując lub ograniczając przez to jego działalność. Z drugiej zaś strony prawo to jest również istotnym instrumentem politycznym w rękach rządu na wypadek gdyby zbyt słaby parlament, z uwagi na swe polityczne rozbięcie czy zwykłą opieszałość w stanowieniu prawa, utrudniał rządowi prowadzenie spójnej i konsekwentnej polityki. W ustroju parlamentarnym o dwuczłonowej władzy wykonawczej, złożonej z rządu i prezydenta czy szefa państwa, co jest najczęściej spotykanym rozwiązaniem w państwach demokratycznych na świecie, prawo rozwiązania parlamentu należy z reguły do przywilejów prezydenta. Lecz

prezydent działa tu z reguły albo na żądanie szefa rządu, albo w porozumieniu z nim. Prawo rozwiązania parlamentu przez władzę wykonawczą może posiadać charakter ogólny, bez konstytucyjnie szczegółowego określenia warunków jego zastosowania, jak to ma miejsce w Anglii i we Francji na przykład, albo może ono być prawem określonym mniej czy bardziej restryktywnie, odnoszącym się tylko do konstytucyjnie określonych sytuacji. Tak jest właśnie w przypadku Polski, Czech i Węgier oraz większości państw demokratycznych na świecie.

Na szczególną uwagę w tym względzie zasługuje konstytucja Węgier. Nakłada ona na przysługujące prezydentowi prawo rozwiązania parlamentu takie warunki, że trudno jest sobie nawet wyobrazić sytuację, w której mogłoby dojść do rzeczywistego zastosowania tego prawa. Prezydent Republiki Węgierskiej może rozwiązać Zgromadzenie Narodowe jeżeli Zgromadzenie to w ciągu 12 miesięcy tej samej kadencji odrzuci co najmniej cztery razy wniosek rządu o wyrażenie zaufania, albo jeżeli w trakcie procedury powoływania rządu po wyborach parlamentarnych czy po dymisji rządu nie wybierze w przeciągu 40 dni żadnego z kandydatów przedstawionych przez prezydenta na stanowisko szefa rządu, licząc od daty wysunięcia pierwszej kandydatury (Art. 28,3). Ponadto, prezydent węgierski przed rozwiązaniem Zgromadzenia Narodowego zobowiązany jest przeprowadzić konsultacje z urzędującym szefem rządu, z przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego oraz z przewodniczącymi frakcji parlamentarnych (Atr. 28, 5).

Według konstytucji Republiki Czeskiej prezydent rozwiązuje Izbę Deputowanych (izbę niższą) tylko w czterech przypadkach:

- jeśli Izba Deputowanych nie wyraziła zaufania nowo desygnowanemu rządowi, którego szef został wyznaczony przez prezydenta na wniosek przewodniczącego Izby, co oznacza niepowodzenie trzeciej i ostatniej konstytucyjnie dopuszczalnej próby powołania rządu;
- jeśli Izba Deputowanych nie wypowiedziała się w ciągu trzech miesięcy na temat projektu ustawy, z którym rząd związał wniosek o wyrażenie zaufania;
- jeśli Izba Deputowanych przerwała sesję parlamentarną na okres dłuższy, niż przewidziany w konstytucji, czyli na więcej aniżeli w sumie 120 dni w roku;

– jeżeli podczas trzech miesięcy Izba Deputowanych nie mogła prawnomocnie obradować z powodu braku quorum (1/3 ogólnej liczby deputowanych) (Art. 35,1).

W przeciwieństwie do konstytucji polskiej i węgierskiej, konstytucja czeska nie przewiduje możliwości samorozwiązania się Izby Deputowanych.

W Polsce prezydent może również rozwiązać parlament tylko w konstytucyjnie przewidzianych przypadkach. Osobliwością polskiego rozwiązania w tej materii jest to, że rozwiązanie Sejmu pociąga za sobą automatycznie rozwiązanie Senatu.

Prezydent Rzeczypospolitej rozwiązuje Sejm zawsze po konsultacji z marszałkiem Sejmu oraz marszałkiem Senatu (Art. 4,4), jeśli Sejm nie wyrazi votum zaufania tzw. rządowi prezydenckiemu nie powołując równocześnie nowego szefa rządu na zasadzie tzw. konstruktywnego votum nieufności (Art. 62). Prezydent może rozwiązać Sejm, jeśli Sejm nie przyjął ustawy budżetowej w terminie do trzech miesięcy od daty zgłoszenia jej projektu (Art. 21,4). Natomiast prawo prezydenta do rozwiązania parlamentu w przypadku przyjęcia przez Sejm votum nieufności wobec rządu, lecz bez równoczesnego wyboru nowego szefa rządu (Art. 66,5) nie jest jednoznaczne. Chodzić tu może albo o możliwość, albo o obowiązek, w zależności od woli prezydenta. Prezydent może przyjąć dymisję rządu, zachowując parlament, albo rozwiązać parlament zachowując rząd.

Nasz przegląd instytucjonalnych mechanizmów odpowiedzialności rządu oraz sposobów określenia prawa rozwiązania parlamentu w konstytucjach polskiej, czeskiej i węgierskiej pozwala wysunąć następujący wniosek. Ustrój polityczny w Czechach i na Węgrzech opiera się w sposób przejrzysty i jednoznaczny na zasadach demokracji parlamentarnej, z wyraźną tendencją do wzmocnienia pozycji szefa rządu, o czym będzie jeszcze mowa poniżej. Władza prezydencka jest w tych dwóch krajach bardzo ograniczona. Polska Mała Konstytucja ustanawia natomiast ustrój polityczny, który nie daje się łatwo zidentyfikować. Logika polityczna instytucji i mechanizmów rządzenia w Polsce jest złożona. Wchłania ona zasady i mechanizmy typowe dla demokracji parlamentarnej, lecz przyznaje równocześnie prezydentowi wprawdzie szerokie ale niezbyt jasne oraz mało spójne możliwości

politycznego działania. Dziwnie umieszczony gdzieś między parlamentem a rządem, prezydent Rzeczypospolitej dysponuje wprawdzie możliwościami wpływu i na rząd, i na parlament, ale nie posiada on nigdzie władzy ostatniego słowa.

### **Zagadnienie parlamentaryzmu zrationalizowanego**

W teorii ustrojów demokratycznych drugiej połowy XX wieku pojawiło się pojęcie „parlamentaryzmu zrationalizowanego”. Za tym bardzo uczonym sformułowaniem kryje się jednak prosty, aczkolwiek dyskusyjny z punktu widzenia czystej demokracji, postulat ograniczenia zakresu czy możliwości politycznej interwencji parlamentu w działalność bieżącą władzy wykonawczej. Parlamentaryzm zrationalizowany polega praktycznie na wzmocnieniu pozycji politycznej rządu w stosunku do parlamentu albo przez nadanie rządowi szczególnych uprawnień czy to w procesie stanowienia prawa, czy to w zakresie jego wykonywania, albo przez szczególne ograniczenie możliwości kontroli i odwoływania rządu przez parlament<sup>3</sup>. Według cytowanego już wcześniej francuskiego specjalisty od ustrojów politycznych M. Duverger'a, w przypadku parlamentaryzmu zrationalizowanego „chodzi o zmniejszenie pola działania izb parlamentarnych przy równoczesnym zwiększeniu możliwości oddziaływania rządu na parlament, celem zapobieżenia niestabilności i słabości rządów”<sup>4</sup>.

Zagadnienie parlamentaryzmu zrationalizowanego można rozpatrywać bądź w stosunku do ewolucji władzy parlamentarnej w ogóle, począwszy od późnego średniowiecza do dnia dzisiejszego, bądź tylko w odniesieniu do rozwoju demokracji zachodnich w XX wieku. W tej pierwszej perspektywie parlamentaryzm zrationalizowany oznacza w pierwszym rzędzie racjonalną organizację parlamentu oraz oparcie pracy parlamentarnej na regulaminie określającym dokładnie sposoby prowadzenia dyskusji, uchwalania ustaw, itp. W tym znaczeniu parlamentaryzm zrationalizowany cechuje wszystkie parlamenty demokratyczne naszego stulecia, oraz znaczy pewien postęp w stosunku do form i sposobów funkcjonowania parlamentów w XIX wieku, które to pracowały w sposób raczej spontaniczny, nie posiadając żadnej ściślej organizacji wewnętrznej.

---

3. H. Portelli, *Les régimes politiques européens*, Paris, LGF, 1994, s.30-40; J. -L. Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil, 1995, s. 141-145

4. M. Duverger, *op. cit.*, s.343

Gdy dzisiaj mówi się o parlamentarystmie zrationalizowanym, to rozumie się przez to nie tyle odwieczny proces racjonalizacji instytucji politycznych, co raczej szereg konkretnych urzędzeń i mechanizmów instytucjonalnych, których celem jest zapewnienie, zaś co najmniej stworzenie warunków dla lepszej skuteczności politycznej władzy wykonawczej. Do tych urzędzeń i mechanizmów instytucjonalnych zalicza się przede wszystkim te, które wprowadziła konstytucja V Republiki Francuskiej (1958), właśnie jako reakcja na niemalże permanentną niestabilność polityczną oraz słabość władzy wykonawczej w okresie IV Republiki (1946-58), a także te, które wprowadziła do praktyki instytucjonalnej demokracji ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (1949), po tragicznym doświadczeniu tzw. Republiki Weimarskiej.

Powojenne Niemcy wzbogaciły myśl i praktykę konstytucyjną demokracji przede wszystkim przez wprowadzenie tzw. konstruktywnego wotum nieufności (pomysłodawcą był znaczący filozof polityki Dolf Sternberger): skuteczne odwołanie rządu przez parlament uzależnione jest tu od równoczesnego wyboru nowego szefa rządu. Natomiast wkład francuski do rozwoju parlamentarystmu zrationalizowanego polega głównie na wprowadzeniu takich mechanizmów instytucjonalnych, jak: wpływ rządu na określenie porządku obrad parlamentu w tym sensie, że rząd może wyznaczyć z góry projekty ustaw, które powinny być traktowane priorytetowo; możliwość zobowiązania parlamentu przez rząd do głosowania łącznego nad określoną sumą projektów ustaw; powiązanie głosowania nad danym projektem ustawy z zaangażowaniem politycznej odpowiedzialności rządu w tym sensie, że dany projekt jest uznany za przyjęty, jeśli parlament nie wyrazi wotum nieufności w ciągu 48 godzin.

Czy i na ile można odnaleźć elementy parlamentarystmu zrationalizowanego w konstytucjach polskiej, czeskiej i węgierskiej? Czy i na ile owe konstytucje wzbogacają tę szczególną tendencję konstytucyjną współczesnych demokracji?

Jeżeli parlamentarystm zrationalizowany oznacza wzmocnienie pozycji rządu w stosunku do parlamentu, to konstytucja czeska okazuje się tu szczególnie interesująca. Przejmuje ona między innymi ducha wspomnianej powyżej francuskiej instytucji zaangażowania odpowiedzialności politycznej rządu, lecz nadaje mu nieco inną literę: rząd czeski może powiązać dany projekt ustawy czy innego aktu prawnego z wnio-

skiem o wyrażenie zaufania, przy czym Izba Deputowanych zobowiązana jest wypowiedzieć się w terminie do trzech miesięcy, pod sankcją jej rozwiązania (Art.44,3). Logiką tego mechanizmu instytucjonalnego jest to, że rząd stawia parlamentowi z góry radykalną alternatywę: albo parlament przyjmuje dany projekt ustawy, albo obala rząd. Konstytucja czeska przyznaje nadto rządowi rodzaj prawa wglądu w prawodawczą działalność Izby Deputowanych. Takie prawo wyłania się z dyspozycji, wedle której „rząd ma prawo wyrazić swoją opinię odnośnie wszystkich projektów ustaw (Art. 44,1), zaś jeżeli rząd nie wypowie się w terminie do 30 dni o przekazanych mu projektach ustaw, oznacza to jego na nie przyzwolenie (Art. 44,2).

Konstytucja węgierska przewiduje dwa mechanizmy instytucjonalne, które zalicza się tradycyjnie do urządzeń parlamentaryzmu zrationalizowanego: wspomniane już wcześniej konstruktywne votum nieufności (Art. 39/A, 1) oraz możliwość połączenia głosowania nad danym projektem ustawy z wnioskiem o wyrażenie votum zaufania (Art. 39/a,4).

Polska Mała Konstytucja cechuje się szczególną skromnością odnośnie mechanizmów instytucjonalnych parlamentaryzmu zrationalizowanego. Ustanawia jedynie konstruktywne votum nieufności (Art. 66,5).

Można zatem twierdzić, że parlamentaryzm zrationalizowany nie znajduje zbyt wielkiego odbicia w konstytucjach młodych demokracji Europy Środkowo-Wschodniej. Szczególne zdziwienie budzi słabe odbicie tej ważnej współczesnej tendencji zachodniego konstytucjonalizmu w polskich przepisach konstytucyjnych. W stwierdzeniu tym nie chodzi o to, by kraje postkomunistyczne musiały koniecznie przejmować czy naśladować rozwiązania konstytucyjne demokracji zachodnich. Wiadomo przecież, że ustrój polityczny i kultura lub tradycja polityczna warunkują się wzajemnie oraz nie można ich dowolnie łączyć czy rozłączać. Lecz nie sposób nie zauważyć, że w przypadku parlamentaryzmu zrationalizowanego chodzi o urządzenia instytucjonalne, których celem jest zwiększenie szans na polityczną stabilność oraz na skuteczność polityki rządu, a więc chodzi o coś, co dla krajów postkomunistycznych, które przechodzą obiektywnie trudny okres głębokich przeobrażeń społecznych i gospodarczych, mogłoby okazać się całkiem słuszne i pożyteczne.



# PARLAMENTY I PREZYDENCI

**U**strój demokratyczny opiera się na kilku prostych oraz nieodwołalnych zasadach, lecz zasady te wcale nie implikują instytucjonalnej jednorodności. O ile tyrania jest jedna w tym sensie, że oznacza wszędzie sposób rządzenia oparty na arbitralnej woli władcy, o tyle demokracji jest wiele, gdyż wola ludu, jako nadrzędna wola polityczna, może przybierać rozmaite formy instytucjonalne oraz wyrażać się za pośrednictwem zróżnicowanych sposobów rządzenia.

Niezależnie od tego, historycznie nam znane zróżnicowania instytucjonalne demokracji świadczą o niewyczerpanej pomysłowości politycznej człowieka, który potrafi tworzyć rozmaite instytucjonalne systemy rządzenia, wychodząc z tego samego i wspólnego ideału wolności oraz prawnej równości każdego. Stosunek demokracji do historii cechuje się tym, że tutaj ideał rozumu tyleż kształtuje, co umożliwia rozkwit wielobarwnej i zróżnicowanej politycznie rzeczywistości.

W każdym ustroju demokratycznym najwyższym szczeblem władzy państwowej jest parlament, władza ustawodawcza pochodząca z powszechnych i wolnych wyborów. Lecz parlament w demokracji może być jednoizbowy albo składać się z dwóch odrębnych izb ustawodawczych. Również wybór parlamentu względnie izb parlamentarnych może odbywać się według zróżnicowanych procedur. Problematyki prawa wyborczego oraz możliwych wariacji instytucjonalnych w tym względzie poruszać tu jednak nie będziemy. Także organizacja oraz sposób funkcjonowania parlamentów wykazują niemalże w każdej demokracji regionalne czy narodowe osobliwości. Trzeba raz jeszcze podkreślić, że pewne minimum instytucjonalne musi być spełnione czy zachowane, by można było mówić w ogóle o istnieniu demokratycznego parlamentu, lecz szczegóły jego organizacji oraz konkretne sposoby jego funkcjonowania wynikają niekoniecznie z teorii czy ideału, lecz są raczej tworem demokratycznego życia politycznego: zależą one od inteligencji politycznej konkretnych ludzi działających w konkretnych historycznych sytuacjach.

Podobne uwagi można odnieść także do organizacji i funkcjonowania władzy wykonawczej w demokracji. Ustroje demokratyczne mogą posiadać egzekutywę jednoczłonową, składającą się tylko z jednej instytucji, czyli rządu, albo egzekutywę dwuczłonową, składającą się z dwóch odrębnych instytucji: rządu oraz prezydenta czy szefa państwa. W przypadku dwuczłonowej władzy wykonawczej, stosunki między rządem a prezydentem czy szefem państwa mogą również kształtować się w sposób zróżnicowany, w zależności od narodowych tradycji, konkretnych układów sił politycznych, czy w zależności od temperamentu i ambicji politycznych aktorów.

## **Parlamente**

Trzeba uwydatnić fakt, że nasze trzy kraje, Polska, Czechy i Węgry, które wykazują wiele zarówno historycznych, jak i bieżących podobieństw rozwoju społecznego i gospodarczego różnią się znacznie między sobą na płaszczyźnie instytucji politycznych, instytucji systemu rządzenia, które nas interesują w szczególności. Największe różnice zachodzą między Polską z jednej strony, a Czechami i Węgrami z drugiej. Te dwa ostatnie państwa, które są bardzo do siebie zbliżone z punktu widzenia logiki politycznej instytucji ustrojowych, wykazują jednak szereg zróżnicowanych rozwiązań w organizacji władzy ustawodawczej.

W Polsce parlament jest dwuizbowy. Tworzą go Sejm złożony z 460 posłów oraz Senat składający się ze 100 senatorów. Pełne kadencje obu izb wynoszą 4 lata. Sejm i Senat zebrane razem tworzą Zgromadzenie Narodowe, dla którego przewidziane są konstytucyjnie tylko trzy funkcje: nowo wybrany prezydent składa przed nim przysięgę (Art. 30,1); Zgromadzenie to może większością co najmniej 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby swych członków uznać urzędującego prezydenta za niezdolnego trwale do sprawowania swego urzędu ze względu na stan zdrowia, co oznacza praktycznie jego odwołanie (Art. 49,3); może ono też większością co najmniej 2/3 głosów ogólnej liczby swych członków postawić prezydenta w stan oskarżenia za naruszenie konstytucji czy popełnienie przestępstwa (Art. 50). Prezydenta sędzi wtedy Trybunał Stanu.

W Polsce obie izby parlamentarne, Sejm i Senat, wybierane są bezpośrednio przez naród, ale według różnych ordynacji wyborczych. Sejm

wyberany jest „w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym” (Art. 3,1), zaś Senat „w wyborach wolnych, powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym (Art. 3,2). Wprawdzie trudno jest zrozumieć tak zróżnicowane słownictwo konstytucyjne w tym konkretnym kontekście, lecz nie jest to może najważniejsze. Co wzbudza tutaj zasadniczą wątpliwość to raczej fakt, że polska Mała Konstytucja określa z góry, iż system rozdziału mandatów w wyborach do Sejmu musi opierać się na zasadzie proporcjonalności. Oznacza to, że w hipotetycznej sytuacji, w której byłoby pożądanym z politycznego punktu widzenia wprowadzenie większościowej ordynacji wyborczej do Sejmu, będzie koniecznym dokonanie najpierw odpowiedniej rewizji konstytucyjnej, do czego potrzebna jest, jak wiadomo, specjalna większość parlamentarna. Tego rodzaju usztywnienie życia politycznego, zwłaszcza w przypadku kraju początkującego przecież na drodze demokracji i nowoczesności politycznej, wydaje się nieuzasadnione.

Analogiczna wątpliwość pojawi się odnośnie konstytucji Republiki Czeskiej, która ustanawia również logikę proporcjonalnego rozdziału mandatów w wyborach do Izby Deputowanych czyli izby niższej parlamentu.

Mała Konstytucja stanowi, że Sejm i Senat są w zasadzie równorzędnymi instytucjami władzy ustawodawczej (Art. 1,1), lecz w szczegółowych jej postanowieniach okazuje się, że możliwości politycznej interwencji czy uprawnienia prawodawcze Senatu są bardzo ograniczone. Oryginalnością polskiego systemu dwuizbowego jest to, że byt polityczny Senatu jest całkowicie zależny od politycznego bytu Sejmu. Jak już wspomnieliśmy w Polsce rozwiązanie bądź samorozwiązanie się Sejmu pociąga za sobą automatycznie rozwiązanie Senatu. Z perspektywy stabilności politycznej jest to mechanizm bardzo wątpliwy.

Zasady wyboru, organizacji i pracy Sejmu i Senatu w Polsce nie odbiegają od tradycyjnych w tym względzie demokratycznych rozwiązań, chociaż można tu odnotować kilka osobliwości. Na przykład bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu uzależnione jest od stałego zamieszkania na terytorium Polski, i to co najmniej od 5 lat (Art. 96 / 1952 rew./). Z punktu widzenia demokratycznej zasady równości wszystkich wobec prawa należy interpretować to osobliwe postanowienie

jako absolutnie nieuzasadnione ograniczenie istotnego prawa politycznego polskich obywateli.

Według Małej Konstytucji, Sejm i Senat obradują na posiedzeniach (Art. 9). Jest rzeczą oczywistą, że współczesne parlamenty obradują na posiedzeniach. Obradowanie na wiecach czy w innych jeszcze formach jest praktycznie nie do urzeczywistnienia w warunkach demokracji masowej. Zasadniczą kwestią konstytucyjną w tej materii nie jest to, czy izby parlamentarne obradują na posiedzeniach, lecz to, czy obradują one na terminowo określonych sesjach, czy obradują ciągle. Jeśli obradują ciągle, to ile oraz jak długie przerwy wolno im zarządzać. Mała Konstytucja nie porusza tej politycznie kluczowej materii. Natomiast zawarte w regulaminie Sejmu postanowienie, że posiedzenia sejmowe odbywają się w terminach ustalonych przez Prezydium Sejmu lub uchwałą Sejmu (Art. 99,1), otwiera zbyt szerokie pole dla czysto politykierskiej manipulacji pracą parlamentarną.

Mała Konstytucja stanowi, że „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów” (Art. 15,1). Właściwe tu uprawnienie prezydenta oraz rządu nie wywołuje żadnej dyskusji. Dlaczego jednak tak ważne uprawnienie przysługuje posłom, zaś nie przysługuje senatorom, a przysługuje tylko Senatowi jako instytucji? Oznacza to istotne osłabienie uprawnień politycznych senatorów, którzy cieszą się przecież również bezpośrednim uprawomocnieniem politycznym dokładnie w tym samym stopniu co posłowie. Ponadto można by jeszcze pytać, co właściwie oznacza sformułowanie, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom: czy każdemu posłowi z osobna, czy grupie posłów (jak dużej?), czy komisjom sejmowym, czy wreszcie także ogółowi posłów czyli Sejmowi?

Mała Konstytucja nie zawiera żadnego postanowienia co do możliwości oraz warunków dokonywania w niej zmian. Natomiast pozbawiony na tę ewentualność, pochodzący z komunistycznej konstytucji artykuł 106 nie przewiduje tu żadnej funkcji ani dla Senatu, ani dla prezydenta. Mała Konstytucja nie ustanawia też żadnych ograniczeń dla treści względnie zakresu dokonywania zmian konstytucyjnych. Oznacza to teoretycznie, że w Polsce można obalić demokrację za pośrednictwem procedury zmian konstytucyjnych, jeśli znajdzie się do tego w Sejmie wymagana większość 2/3 głosów w obec-

ności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Ani Senat, ani prezydent nie mieliby tu nic do powiedzenia. Także obywatele, zobowiązani skądinąd do przestrzegania prawa, nie mieliby żadnych legalnych środków przeciwdziałania, gdyż wedle obecnego porządku prawnego w Polsce nie przysługuje im indywidualne prawo oporu wobec działań prawnych czy politycznych zmierzających do obalenia demokracji.

\*\*\*

Zasady organizacji i funkcjonowania parlamentu w Republice Czeskiej cechują się godną odnotowania przejrzystością. Tworzą go Izba Deputowanych, złożona z 200 przedstawicieli ludu oraz Senat złożony z 81 bezpośrednio wybieranych senatorów. Trzeba jednak przypomnieć, że do niedawna rzeczywisty parlament czeski był tylko jednoizbowy. Senat został wybrany dopiero w listopadzie 1996 roku. W okresie nieistnienia Senatu izba niższa pełniła również tegoż funkcje (Art. 106,2). Ponadto nie mogła być ona rozwiązana tak długo, jak długo pełniła funkcje Senatu (Art. 106,3). Był to dla czeskich deputowanych dość szczególny oraz jedyny w swoim rodzaju okres swobody i nietykalności politycznej.

Konstytucja Republiki Czeskiej potwierdza typowe dla demokracji struktury oraz sposoby działania władzy ustawodawczej, ale zawiera też kilka rozwiązań osobliwych. Podobnie jak Mała Konstytucja, konstytucja czeska określa naturę prawa wyborczego, nawet w odniesieniu do obu izb parlamentarnych. Izba Deputowanych jest wybierana „w głosowaniu tajnym, powszechnym, równym i bezpośrednim, według zasady przedstawicielstwa proporcjonalnego” (Art. 18, 1), podczas gdy Senat jest wybierany „w głosowaniu tajnym, powszechnym, równym i bezpośrednim, według zasady systemu większościowego” (Art. 18,2). Trzeba tu również zauważyć, że podnoszenie natury prawa wyborczego (proporcjonalnego względnie większościowego) do rangi konstytucyjnej jest zabiegiem politycznie wątpliwym, gdyż usztywnia niepotrzebnie jeden z podstawowych mechanizmów tyleż kształtujących co kształtowanych przez życie polityczne w demokracji.

Inaczej niż w Polsce, sam wybór oraz istnienie Senatu w Republice Czeskiej są całkowicie niezależne od wyborów oraz istnienia Izby Deputowanych, której normalna kadencja trwa 4 lata. W Czechach sena-

torowie są wybierani na 6 lat, zaś Senat nie może być w ogóle rozwiązany. Na sposób amerykański jest on odnawialny w 1/3 swego osobowego składu co dwa lata (Art. 16,2). Oprócz tradycyjnych uprawnień prawodawczych, Senat czeski posiada także uprawnienia do samodzielnego stanowienia prawa w okresie nieistnienia Izby Deputowanych, wskutek jej rozwiązania, co oznacza, że rozwiązanie izby niższej ma skutek natychmiastowy, rzecz co do której można mieć istotne wątpliwości natury filozoficznej i politycznej, a która cechowała także polski ład konstytucyjny do wiosny 1995 roku. W okresie od rozwiązania do nowego ukonstytuowania się Izby Deputowanych Senat może stanowić prawo zwykłe. Nie może podejmować żadnych decyzji o znaczeniu konstytucyjnym, czyli decyzji dotyczących budżetu oraz prawa wyborczego. Tymczasem, tak zakreślone możliwe samodzielne prawodawstwo Senatu podlega następnie swoistej kontroli ze strony nowo wybranej Izby Deputowanych. Musi zostać przez nią zatwierdzone. W przypadku odmowy zatwierdzenia traci ono automatycznie swą prawomocność (Art. 33).

Warto tutaj nadmienić, że w Republice Czeskiej posiadanie praw obywatelskich implikuje bez wyjątku i bez ograniczeń posiadanie czynnego i biernego prawa wyborczego (Art. 18; Art. 19). Nie ma tu żadnego wymogu wieloletniego stałego zamieszkania na terytorium czeskim, by móc kandydować w wyborach parlamentarnych.

Obie izby parlamentu czeskiego pracują na sesjach ciągłych. Każda izba może drogą uchwały ogłosić przerwę w sesji, lecz łączna suma przerw w Izbie Deputowanych nie może przekroczyć 120 dni w roku (Art. 34). Nie ma natomiast takiego ograniczenia w stosunku do Senatu. Prezydent może rozwiązać Izbę Deputowanych, jeśli przekroczy ona ten konstytucyjnie dopuszczalny limit przerw (Art. 35).

W Republice Czeskiej prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje każdemu członkowi Izby Deputowanych z osobna, grupie deputowanych, Senatowi (więc nie poszczególnym senatorom), rządowi oraz ciałom przedstawicielskim samorządu terytorialnego wyższego stopnia (Art. 41). Podobnie jak w Polsce, oznacza to między innymi pewne ograniczenia możliwości politycznego działania senatorów. Z drugiej zaś strony, konstytucja czeska stwarza istotne możliwości działania politycznego w skali ogólnopństwowej wybranym przedstawicielom ludu na poziomie lokalnym. Jest to zapewne godne odnotowania wzbogacenie konstytucyjnego pojęcia demokracji.

Osobliwością czeskiego ładu konstytucyjnego jest to, że przewiduje on względnie niskie quorum dla prawomocnego prowadzenia obrad względnie podejmowania uchwał w zakresie ustawodawstwa zwykłego. Wynosi ono w obu izbach co najmniej 1/3 ogólnej liczby ich członków (Art. 39,1). Dla porównania, według polskiej Małej Konstytucji (Art. 13) oraz według konstytucji węgierskiej (Art. 24,1), dla zwykłego stanowienia prawa wymagana jest obecność co najmniej połowy ogólnej liczby członków izb parlamentarnych.

W Republice Czeskiej izba niższa nie może w ogóle się sama rozwiązać. W Polsce Sejm, zaś na Węgrzech Zgromadzenie Narodowe mogą natomiast uchwalić samorozwiązanie się odpowiednio większością 2/3 ogólnej liczby posłów w przypadku polskim i zwykłą większością głosów w przypadku węgierskim (Art. 4,4 oraz Art. 28,2 konstytucji polskiej i węgierskiej).

Konstytucja czeska ustanawia dla współczesnych demokracji ścisły rygor zmiany konstytucji. Zakazuje bowiem z góry wszelkiej rewizji konstytucyjnej dotyczącej „istotnych atrybutów demokratycznego państwa prawa” (Art. 9). Jest to formuła wprawdzie dość ogólnikowa, niemniej jednak oznacza, że demokratyczne instytucje oraz mechanizmy rządzenia nie mogą zostać ani ograniczone, ani zniesione drogą konstytucyjnej rewizji. Tymczasem nie przyznaje ona indywidualnego prawa oporu przeciwko próbom likwidacji ustroju demokratycznego. Zresztą nie czynią tego również konstytucje polska i węgierska.

Dla dokonywania zwykłych zmian konstytucyjnych w Republice Czeskiej wymagana jest większość co najmniej 3/5 ogólnej liczby członków Izby Deputowanych oraz większość co najmniej 3/5 senatorów obecnych (Art. 39,4). Prezydent ogłasza bezzwłocznie konstytucyjne zmiany (Art. 62,4).

\*\*\*

Parlament Republiki Węgierskiej jest jednoizbowy. Liczy 386 członków, zaś jego normalna kadencja wynosi 4 lata. Konstytucja stanowi, że jest on wybierany „w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym” (Art. 71,1). Nie wypowiada się więc na temat istoty samego prawa wyborczego. Ustawowa regulacja w tej materii wprowadza system wyborczy mieszany, według którego jedna połowa Zgromadzenia Narodowego wybierana jest na podstawie systemu więk-

szościowego, zaś druga wedle zasady reprezentacji proporcjonalnej. Węgierska ordynacja wyborcza wzoruje się w dużym stopniu na prawie wyborczym Republiki Federalnej Niemiec.

Konstytucja węgierska łączy bierne prawo wyborcze do parlamentu z posiadaniem praw obywatelskich, co jest rzeczą oczywistą, ale także warunkiem zamieszkania na terytorium Węgier. W przeciwieństwie do analogicznego rozwiązania polskiego, nie narzuca ona jednak żadnych wymogów czasowych (Art. 70,1).

Jednoizbowy parlament węgierski pracuje na dwóch sesjach zwyczajnych w roku. Terminy tych sesji są określone w konstytucji: sesja pierwsza trwa od 1 lutego do 15 czerwca, zaś sesja druga od 1 września do 15 grudnia (Art. 22,1). W razie potrzeby mogą być zwoływane sesje nadzwyczajne między sesjami zwyczajnymi (Art. 22,3).

Na Węgrzech inicjatywa ustawodawcza przysługuje prezydentowi, rządowi, wszystkim komisjom parlamentarnym oraz każdemu członkowi Zgromadzenia Narodowego indywidualnie (Art. 25,1). Jasność i precyzyjność tego postanowienia zasługuje tu na szczególne podkreślenie.

W przeciwieństwie do konstytucji Republiki Czeskiej, a podobnie do polskiego ładu konstytucyjnego, konstytucja węgierska nie zawiera żadnych treściowych restrykcji odnośnie rewizji konstytucyjnej. Zatem, na Węgrzech, podobnie jak w Polsce, zniesienie demokracji drogą konstytucyjnej rewizji jest teoretycznie możliwe.

W porównaniu do odpowiednich rozwiązań konstytucyjnych polskiego i czeskiego, konstytucja Węgier ustanawia bardziej wymagającą większość parlamentarną dla dokonywania rewizji konstytucyjnych, a mianowicie większość co najmniej 2/3 członków Zgromadzenia Narodowego (Art. 24,3).

Rozwiązania polskie i węgierskie w kwestii rewizji konstytucyjnej odbiegają dość znacznie od typowych zachodnich rozwiązań konstytucyjnych w tym szczególnym aspekcie. We Francji na przykład republikańska forma rządów nie może być przedmiotem jakiegokolwiek zmiany konstytucyjnej. Zaś w Niemczech spod rewizji wyłączone są: organizacja federalna państwa, udział krajów związkowych w staniu prawa, zasada państwa prawa, charakter podmiotowy konstytucyjnie ustanowionych praw podstawowych, zasada demokracji oraz państwa socjalnego, prawo oporu przeciwko próbie likwidacji demo-



kracji. Ponadto, w demokracjach zachodnich odnośnie konstytucyjnej rewizji wymagane są z reguły szczególnie mocne większości w izbach parlamentarnych.

## **Prezydenci**

Interesujące nas tu trzy państwa Europy Środkowo-Wschodniej wyróżniają się dwuczłonową władzą wykonawczą, składającą się z rządu oraz prezydenta. Na tej płaszczyźnie również stwierdza się istotne różnice instytucjonalne między Polską, Czechami i Węgrami.

Prezydent w Polsce jest wybierany na 5 lat w wyborach powszechnych. Może być powtórnie wybrany tylko jeden raz. Pod względem wyboru instytucja prezydenta w Polsce jest niemalże całkowitym odbiciem odpowiedniego rozwiązania zawartego w konstytucji V Republiki Francuskiej, lecz w zakresie kompetencji oraz możliwościach politycznego działania jest ona tworem samoistnym i oryginalnym.

Prezydentem w Polsce może zostać „każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych” (Art. 29,5). W przeciwieństwie do biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu nie ma tu wymogu stałego zamieszkania na polskim terytorium. Prawo zgłaszania kandydatur przysługuje organizacjom politycznym i społecznym oraz liczbie co najmniej 100 000 wyborców, wykazanej osobistymi podpisami. Można wyrazić tu wątpliwość odnośnie tych „organizacji politycznych i społecznych” dysponujących prawem zgłaszania kandydatów na prezydenta. Czy chodzi tu o wszystkie organizacje polityczne i społeczne? Czy chodzi tu z jednej strony o organizacje polityczne, zaś z drugiej o organizacje społeczne? Gdzie przebiega różnica prawna między organizacją polityczną a organizacją społeczną? Innymi słowy, o jakie organizacje może tu w ogóle chodzić?

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej „jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych” oraz „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Polski, nienaruszalności i niepodzielności jej terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych” (Art. 28).

Do zakresu jego uprawnień należą między innymi dość rozległe uprawnienia w procedurze powoływania rządu, o których była mowa w poprzednim rozdziale. Na wniosek „Prezesa Rady Ministrów prezydent może dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych mi-

nistrów” (Art. 68,2). Prezydent mianuje także ambasadorów (Art. 32,2). Mianuje również na niektóre wysokie urzędy państwowe (Art. 40; Art. 42) i może zwracać się z orędyem do Sejmu i Senatu (Art. 39). Można by zapytać dlaczego nie do narodu, skoro jest przez niego bezpośrednio wybrany?

Prezydent RP posiada prawo inicjatywy ustawodawczej (Art. 15), podpisuje i zarządza ogłaszanie ustaw, zaś przed podpisaniem może z „umotywowanym wnioskiem” odesłać daną ustawę do Sejmu celem sprawdzenia jej zgodności z konstytucją (Art. 18). Dysponuje prawem rozwiązania parlamentu w konstytucyjnie określonych przypadkach (Art. 21,4; Art. 62; Art. 66,5), a także może „zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć” (Art. 38,2).

Prezydent RP posiada także szereg istotnych uprawnień w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych” (Art. 32,1); „ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe” (Art. 33,1); sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa” (Art. 34); „jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych” (Art. 35,1). W przypadku zewnętrznego zagrożenia może wprowadzić stan wojenny (Art. 36), zaś w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego – stan wyjątkowy na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (Art. 37).

\*\*\*

W Republice Czeskiej prezydent wybierany jest na 5 lat przez Izbę Deputowanych oraz Senat, zebrane na wspólnym posiedzeniu. Ta sama osoba może być wybrana co najwyżej na dwie następujące po sobie kadencje (Art. 57,2). Kandydatem może być obywatel Czech, który ukończył 40 lat oraz posiada prawo do głosowania (Art. 19,2). Kandydatów na prezydenta mogą wysuwać tylko członkowie parlamentu. Każda kandydatura musi być poparta podpisem co najmniej 10 członków Izby Deputowanych (na ich ogólną liczbę 200), lub co najmniej 10 senatorów (na ich ogólną liczbę 81). By zostać wybranym, kandydat musi uzyskać absolutną większość głosów w Izbie Deputowanych oraz absolutną większość głosów w Senacie, przy czym większości te liczone są w stosunku do ogólnej liczby członków Izby względnie członków Senatu. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska tak wymaganej podwójnej większości, wtedy organizuje się w terminie do 14 dni drugą turę głosowania, w której kandydo-

wać może tylko ten kandydat, który otrzymał największą ilość głosów w Izbie Deputowanych oraz ten, który otrzymał największą ilość głosów w Senacie. W przypadku, gdyby było kilku kandydatów, którzy otrzymali tę samą liczbę głosów w Izbie bądź Senacie, liczy się wtedy łącznie głosy oddane w obu izbach na tych kandydatów, w celu wyłowienia jednego kandydata Izby oraz jednego kandydata Senatu, którzy uzyskali łącznie największą ilość głosów. W drugiej turze wybrany zostaje kandydat, który uzyska absolutną większość głosów w Izbie oraz większość zwykłą w Senacie, przy czym ta większość zwykła liczy się tu w stosunku do liczby senatorów obecnych na posiedzeniu. Jeżeli ta powtórna próba wyboru prezydenta nie przynosi ważnego rezultatu, organizuje się wtedy trzecią rundę głosowania, również w terminie do 14 dni. Występują w niej ci sami kandydaci, którzy mogli występować w drugiej turze głosowania. Za trzecim podejściem wybranym zostaje ten, który otrzymuje głos zwykłej większości deputowanych oraz zwykłej większości senatorów obecnych na posiedzeniu. W przypadku, gdyby i ta trzecia próba nie przyniosła prawomocnego wyniku, powtarza się wtedy tę skomplikowaną procedurę od samego początku (Art. 58).

Z braku Senatu obecny prezydent Czech V. Havel został wybrany w styczniu 1993 roku tylko przez Izbę Deputowanych głosami 106 jej członków.

Prezydent Republiki Czeskiej jest wedle litery konstytucji szefem państwa (Art. 54,1) oraz reprezentuje państwo na zewnątrz (Art. 63,1a). Nie jest on odpowiedzialny politycznie w wykonywaniu swej funkcji (Art. 54,3).

Posiada między innymi następujące uprawnienia: desygnuje szefa rządu oraz mianuje lub odwołuje ministrów na wniosek tego ostatniego (Art. 62a; Art. 68,2; Art. 68,4; Art. 74). W określonych konstytucyjnie przypadkach może on rozwiązać Izbę Deputowanych (Art. 35). Mianuje oraz odwołuje ambasadorów (Art. 63,1e). Mianuje także na liczne wysokie urzędy państwowe (Art. 62e; Art. 62j; Art. 62k; Art. 63,1i).

Prezydent Czech nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej. Podpisuje oraz ogłasza ustawy, lecz przed podpisaniem może on albo odesłać daną ustawę do Izby Deputowanych, w celu ponownego rozpatrzenia, jednak bez własnego komentarza oraz z wyjątkiem ustaw rangi konstytucyjnej (Art. 62,4), albo zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego.

tucyjnego z wnioskiem o sprawdzenie zgodności danej ustawy z konstytucją (Art. 50,1; Art. 51).

Prezydent Czech nie posiada wyraźnie określonej kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale zawiera i ratyfikuje umowy międzynarodowe (Art. 63,1b). Jest także zwierzchnikiem sił zbrojnych (Art. 63,1c).

W przypadku udowodnionej zdrady stanu może być usunięty ze stanowiska orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego na podstawie oskarżenia wniesionego przez Senat (Atr. 65).

\*\*\*

Jeżeli duch polityczny danego narodu wyraża się za pośrednictwem struktur i instytucji rządu, to trzeba jednoznacznie powiedzieć, że Węgrzy wyróżniają się prostotą ducha politycznego, w pozytywnym znaczeniu tego pojęcia.

Powyżej była już mowa o prostej organizacji władzy ustawodawczej na Węgrzech, klasycznie jednoizbowej oraz nie wykazującej cech szczególnych. Funkcja prezydenta w tym kraju wyróżnia się również swoistą prostotą.

Prezydent Węgier wybierany jest na 5 lat przez Zgromadzenie Narodowe. Ta sama osoba może być wybrana powtórnie tylko jeden raz (Art. 29/A). Kandydatem na prezydenta może być obywatel Węgier, który ukończył 35 lat oraz posiada prawo do głosowania. Prawo zgłaszania kandydatów mają wyłącznie członkowie Zgromadzenia. Każda ważna kandydatura musi być poparta podpisem co najmniej 50 parlamentarzystów, na łączną ich liczbę 386. Wybrany zostaje kandydat, który otrzyma większość 2/3 ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. Jeżeli żaden z kandydatów tej większości nie osiągnie, wtedy powtarza się całą procedurę, włącznie z ponownym składaniem kandydatur. Druga runda wyboru prezydenta odbywa się według tych samych reguł co pierwsza. Jeżeli druga próba nie przyniesie ważnego wyniku, wtedy organizuje się trzecią, w której występują tylko ci dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą ilość głosów w drugiej rundzie wyboru. Kandydat, który otrzyma w trzeciej próbie większość oddanych głosów, niezależnie od ilości członków Zgromadzenia biorących udział w głosowaniu, zostaje prezydentem. Konstytucja węgierska wymaga, by głosowanie w związku z wyborem prezydenta zostało zakończone przed upływem trzech następujących po sobie dni (Art. 29/B).

Prezydent Republiki Węgierskiej jest szefem państwa, który „symbolizuje jedność narodu oraz czuwa nad demokratycznym funkcjonowaniem organów państwa” (Art. 29,1) oraz reprezentuje państwo na zewnątrz (Art. 30/A, 1a).

W zakresie swych konstytucyjnych uprawnień prezydent Węgier między innymi proponuje kandydata na stanowisko premiera (Art. 33,3), mianuje lub odwołuje ministrów na wniosek premiera (Art. 33,4). Posiada prawo inicjatywy ustawodawczej (Art. 25,1), może składać propozycje zalecające podjęcie przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o rozpisaniu referendum (Art. 30/A, 1g). Posiada prawo uczestniczenia w posiedzeniach parlamentu (Art. 30/A, 1e).

Prezydent podpisuje oraz ogłasza ustawy, lecz przed tym może odsłać z własnymi spostrzeżeniami daną ustawę do ponownego rozpatrzenia przez Zgromadzenie Narodowe, albo zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o sprawdzenie jej zgodności z konstytucją (Art. 26).

W konstytucyjnie określonych przypadkach prezydent może rozwiązać Zgromadzenie Narodowe (Art. 28,3). Ponadto, mianuje on ambasadorów (Art. 30/A, 1c). Nie posiada żadnej wyraźnie określonej kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jednakże zawiera umowy międzynarodowe (Art. 29,2).

W przypadku naruszenia konstytucji czy prawa w ogóle może zostać odwołany mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na podstawie oskarżenia wniesionego przez Zgromadzenie Narodowe (Art. 31/A).

# INSTYTUCJE RZĄDZENIA A CNOTY OBYWATELSKIE

**A**naliza krytyczna instytucji systemu rządzenia w postkomunistycznych państwach Europy środkowej i wschodniej nie może przeoczyć dwóch zagadnień szczegółowych, bardzo interesujących nie tylko z poznawczego punktu widzenia. Po pierwsze należy przemyśleć czy i na ile struktury i zasady rządzenia, które zostały ustanowione w tych państwach, stanowią zwykłe imitacje rozwiązań instytucjonalnych typowych dla demokracji zachodnich, a więc należy postawić pytanie o stopień ich społecznego i historycznego zakorzenienia. Po drugie wydaje się, że należy również poruszyć tu zagadnienie spójności prawno-politycznej postkomunistycznych instytucji politycznych, czyli zapytać czy i na ile instytucje te przyczyniają się do politycznej stabilności i skuteczności rządzenia, albo odwrotnie czy i na ile mogą one stać się źródłem politycznej niestabilności i nieskuteczności.

Zagadnienie politycznego naśladownictwa jest złożone. Należy tu najpierw rozróżnić urzędzenia instytucjonalne wypływające niejako z samej istoty demokracji, to znaczy takie, bez których trudno mówić w ogóle o demokratycznym ustroju, oraz rozwiązania instytucjonalne w pewnym sensie drugorzędne, ważne wprawdzie dla demokratycznej polityki, ale wynikające bardziej z narodowych tradycji czy historycznych uwarunkowań, aniżeli z samej teorii demokracji. Pojęcie politycznego naśladownictwa może odnosić się tylko do tego ostatniego typu politycznych instytucji, takich jak konstruktywne wotum nieufności, czy połączenie głosowania nad projektem ustawy z kwestią zaufania. Natomiast wolne wybory, przedstawicielski parlament, tak czy inaczej określony podział władz, odpowiedzialność polityczna rządu należą do elementów konstytutywnych nowoczesnej demokracji. Oznacza to, że nie można traktować ich przejmowania przez kraje aspirujące do nowoczesności i demokracji w kategoriach politycznego naśladownictwa, chyba żeby uważać dążenie do demokracji w ogóle za zjawisko politycznego naśladownictwa, co jest zupełnie innym problemem, którego w tym szkicu nie poruszamy.

Zjawisko politycznego naśladownictwa jest ważne i interesujące dlatego, że pozwala niekiedy lepiej zrozumieć sposób funkcjonowania bądź funkcjonalne trudności nowych i młodych demokracji. Zjawisko to wyraża się często w istnieniu martwych zapisów konstytucyjnych, to znaczy takich, które ustanawiają takie czy inne reguły i struktury działania, których polityczni aktorzy albo nie rozumieją, albo nie potrafią zastosować. Co więcej, zdarza się, że nie potrafią ich zastosować w sytuacjach, dla których są one specjalnie przewidziane. Na przykład siły polityczne w Polsce obalające rząd Suchockiej w 1993 roku przegapiły albo w ogóle nie zrozumiały zapisanego w Małej Konstytucji mechanizmu konstruktywnego wotum nieufności. Także na Węgrzech siły polityczne zdają się wykazywać trudności w asymilacji albo samej idei, albo co najmniej sposobu zastosowania ustanowionej konstytucyjnie możliwości postawienia kwestii zaufania w powiązaniu z niepewnym politycznie projektem ustawy. Zamiast działać stanowczo w przypadkach politycznie kontrowersyjnych, odwołują się raczej do Trybunału Konstytucyjnego jako rodzaju politycznej wyroczni.

Tymczasem w skali stuleci zagadnienie politycznego naśladownictwa jest zagadnieniem względnym. Sztucznie przejęte rozwiązania instytucjonalne są rodzajem politycznej szczepionki, która może się przyjąć albo nie. W przypadku pierwszym przejęte początkowo z zewnątrz metody i struktury politycznego działania stają się z czasem własne, zakorzenione. W przypadku drugim pozostają martwe, albo przynoszą efekty wręcz przeciwne do zamierzonych. Oczywiście odnośnie krajów postkomunistycznych Europy Środkowo-Wschodniej jest jeszcze za wcześnie, by móc wydawać osady katoryczne w tej materii, by móc właściwie ocenić stopień skuteczności względnie zakorzenienia wzorowanych na demokracjach zachodnich wielu urzędów instytucjonalnych.

Zagadnieniem bardziej palącym zdaje się być kwestia spójności instytucji rządzenia w tych krajach. Jeżeli konstytucyjnie ustanowiony system rządzenia jest niespójny w tym sensie, że kompetencje i zakres odpowiedzialności są określone nieprecyzyjnie, niejasno, czy zawierają liczne luki i niedomówienia, zachodzi wtedy ryzyko ciągłych sporów kompetencyjnych, co hamuje jeśli nie uniemożliwia wypracowanie oraz prowadzenie konsekwentnej polityki. Przygody polityczne oraz los rządu Jana Olszewskiego w Polsce służyć tu mogą za klasycznie szkolny przykład wpływu niespójnych instytucji ustro-

jowych na zachowania i działania głównych politycznych aktorów, niezależnie zresztą od ich pozycji czy to u władzy, czy w opozycji.

Oczywiście nie można wymagać, by konstytucje były dziełami pod każdy względem doskonałymi. Jak wiadomo, doskonałość była i jest tylko ludzkim ideałem. Ideałem musi być zatem także absolutnie doskonała konstytucja. Lecz jeśli doskonałość jest trudna do osiągnięcia, to należy starać się przynajmniej o to, by dzieła ludzkie, dzieła polityczne w szczególności, były możliwie jak najmniej niedoskonałe. Niezależnie od tego, w każdym dziele człowieka, w każdej politycznej konstytucji, można wyróżnić dwie kategorie niedoskonałości: istotne oraz drugorzędne, czy mało istotne.

Na przykład, zapisane w polskiej Małej Konstytucji najpierw zasada kolegiałności rządu, zaś później zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów tworzą istotną niedoskonałość (ułomność) ustrojową, gdyż trudno wyobrazić sobie, że szef rządu pozostałby bezczynny czy politycznie niedotknięty w przypadku, gdyby parlament wyraził votum nieufności wobec choćby jednego z jego ministrów. Ponadto do wiosny 1995 roku było również rozwiązaniem ułomnym polskiego postkomunistycznego ładu konstytucyjnego to, że w przypadku rozwiązania Sejmu mandat obu izb parlamentarnych Sejmu i Senatu kończył się z dniem oficjalnego ogłoszenia właściwej decyzji w tym względzie, zaś nowe wybory mogły być rozpisane najwcześniej po upływie 3 miesięcy od daty rozwiązania parlamentu. Wprowadzało to względnie długi okres nieobecności władzy ustawodawczej, co przeczyło dobitnie samej istocie demokracji.

Zasadniczą niedoskonałością polskiego systemu rządzenia jest również to, że prezydent dysponuje jedynym w swoim rodzaju oraz politycznie wątpliwym prawem podwójnego weta w stosunku do przyjętych przez parlament ustaw (Art. 18). Jest mianowicie tak, że przekazaną do podpisania ustawę prezydent może podpisać albo odesłać do Sejmu, celem ponownego rozpatrzenia. Zaś po ponownym rozpatrzeniu i uchwaleniu tejże ustawy przez Sejm, do czego wymagana jest wtedy większość 2/3 głosów, prezydent może ustawę podpisać albo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o sprawdzenie zgodności z Konstytucją w tym przypadku już przecież dwukrotnie uchwalonej przez Sejm ustawy. Niedoskonałość polega tu na tym, że jeżeli zachodzi podejrzenie, że dana ustawa może być niezgodna z



Konstytucją, to zachodzi już ono w czasie pierwszej lektury tej ustawy przez prezydenta. Prezydent powinien więc od razu przesłać taką konstytucyjnie niepewną ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, a nie niepotrzebnie absorbować Sejm dodatkowym głosowaniem. Zresztą ta niedoskonałość na tym się jeszcze nie kończy. Wyobraźmy sobie przypadek, że Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niezgodność tak pieczołowicie traktowanej ustawy z Konstytucją. Oznacza to, że ustawa ta wraca do Sejmu, który następnie może unieważnić orzeczenie Trybunału większością 2/3 głosów. Czy tak przyjęta ustawa nabiera wtedy ostatecznej prawomocności, czy przesyłana jest znowu do prezydenta, który może ponownie zagrać podwójnym vetem? W całym tym konstytucyjnie możliwym postępowaniu jest błędne koło albo po prostu ustawodawcza gra w nieskończoność!

Inną niedoskonałością polskiego porządku konstytucyjnego jest także to, że Senat może po prostu odrzucić uchwaloną przez Sejm ustawę. Jeśli Sejm nie znajdzie wtedy wymaganej bezwzględnej większości głosów, by odrzucić taką decyzję Senatu, ustawa staje się bezużytecznym opracowaniem (Art. 17,4). Jest to rozwiązanie bardzo wątpliwe z punktu widzenia ekonomii pracy ustawodawczej. Długa praca Sejmu, a więc praca komisji sejmowych, debaty plenarne i głosowania okazują się w takim przypadku po prostu czasem bezpowrotnie straconym. Polski system ustawodawczo-parlamentarny nie zna instytucji wspólnej komisji mediacyjnej, złożonej z równej liczby przedstawicieli obu izb, której celem byłoby wypracowanie jednolitego oraz mającego wielkie szanse na przyjęcie przez izby parlamentarne tekstu ustawy, co do której projektu zachodziłyby uprzednio poważne między nimi rozbieżności. Tego rodzaju komisje istnieją w dwuizbowych parlamentach zachodnich, nawet w Parlamencie Europejskim. Praca takich komisji nie jest łatwa, ale właśnie dzięki nim praca ustawodawcza nigdy nie idzie na marne.

W konstytucji węgierskiej można również znaleźć rozwiązania instytucjonalne zasadniczo niedoskonałe. Na przykład, ustanawia ona podwójną odpowiedzialność polityczną rządu, raz jako odpowiedzialność rządu jako całości, raz jako odpowiedzialność indywidualną ministrów, lecz nie przewiduje wcale indywidualnego votum nieufności parlamentu wobec ministrów, odsyłając tę sprawę do regulacji ustawowej (Art. 39,2). Pojawia się tu następujący dylemat: jeżeli ma tu chodzić o indywidualną odpowiedzialność polityczną ministrów, tonie może ona ignorować parlamentarne votum nieufności, zaś jeżeli zwykła ustawa

ma regulować odpowiedzialność ministrów, to nie można traktować ewentualnego uregulowania na tym poziomie jako mechanizmu odpowiedzialności politycznej w demokratycznym rozumieniu tego pojęcia. Może tu chodzić co najwyżej o odpowiedzialność administracyjną, cywilną bądź karną.

Także konstytucja czeska nie jest wolna od zarzutów z punktu widzenia prawno-politycznej spójności instytucji systemu rządzenia. Jest na przykład rozwiązaniem politycznie bardzo ułomnym przyznawanie prezydentowi prawa aktywnego uczestnictwa w posiedzeniach izb parlamentarnych czy posiedzeniach rządu, nie przyznając mu wcale prawa inicjatywy ustawodawczej (Art. 64). Czyni to z prezydenta, uczestniczącego w tych posiedzeniach, zwykłego konsultanta politycznego parlamentu czy rządu!

Również wymóg konstytucji czeskiej, by przyjęte ustawy były podpisywane także przez szefa rządu (Art. 51) może budzić zastrzeżenia nie tylko natury prawno-politycznej (co się dzieje, jeżeli nie podpisze?), ale także z punktu widzenia sprawności instytucjonalnej całego systemu rządzenia.

Podobnie jak w Polsce, czeski system uchwalania ustaw zawiera również rozwiązania wątpliwe z punktu widzenia ekonomii pracy parlamentarnej. Otóż odrzucona przez Senat ustawa wymaga dla swego powtórnego przyjęcia przez Izbę Deputowanych absolutnej większości głosów, a więc „większej większości” niż przy pierwotnym jej uchwaleniu (Art. 47). W przypadku gdyby Izba tej „większej większości” osiągnąć nie mogła, dysponując jednakże zwykłą na jej rzecz większością, przyjęcie danej ustawy staje się niemożliwe oraz zostaje praktycznie odłożone na lepsze czasy parlamentarne, czyli na nie wiadomo kiedy. Oznacza to również marnowanie czasu i energii przedstawicieli ludu. Podobnie jak w Polsce, czeski system dwuizbowy nie zna instytucji wspólnej komisji mediacyjnej, której celem byłoby wypracowanie oraz proponowanie izbom parlamentarnym, w sprawach kontrowersyjnych czy politycznie niepewnych, kompromisowych propozycji legislacyjnych.

\*\*\*

Czy należy twierdzić, że ustrój demokratyczny jest ustanowiony z chwilą konstytucyjnego wprowadzenia odpowiednich reguł politycznych oraz właściwych urządzeń instytucjonalnych? Czy należy sądzić,

powołując się na filozofię polityczną Kanta, że demokracja powstaje z chwilą wprowadzenia demokratycznych instytucji? Czy pojęcie demokracji daje się zredukować do odpowiedniej techniki konstytucyjnej lub instytucjonalnej?

Nie ulega wątpliwości, że konstytucja jest istotnym czynnikiem życia politycznego w demokracji. Spójne i dostosowane historycznie instytucje polityczne są bezsprzecznie istotnym warunkiem stabilności oraz skuteczności politycznej w demokracji. Lecz wydaje się, że należy iść także śladem Tocqueville'a, zakładając że instytucje wolnościowe i przedstawicielskie, jakkolwiek byłyby one ważne i istotne, same z siebie jeszcze nie czynią demokracji. Demokracja opiera się wprawdzie na określonym systemie instytucji rządzenia, ale zakłada ona także określony stan społeczeństwa, określoną kulturę polityczną, ugruntowaną między innymi na tolerancji, wzajemnym uznaniu i szacunku obywateli wobec siebie, na pluralizmie dążeń i interesów, na odpowiedzialności każdego za siebie samego. Można więc zatem powiedzieć, że demokratyczna przyszłość postkomunistycznych krajów Europy Środkowo -Wschodniej zależeć będzie od spójności i skuteczności ich ustrojowych instytucji, ale także od politycznych cnót ich obywateli.



# BIBLIOGRAFIA

## MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

1. Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte, Paryż, La documentation française, 1995
2. East European Constitutional Review (kwartalnik), Chicago
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (wybór źródeł), Lublin, Wydawnictwa Prawnicze, 1995
4. Liste der Grundrechte und Freiheiten (Tschechoslovakei), in: Jahrbuch für Ostrecht 1991
5. Slapnicka H., Die Verfassungsordnung der Tschechischen Republik, in: Osteuropa-Recht 1/1994, Köln
6. Verfassung der Republik Ungarn, in: G. Brunner/ L. Solym (ed), Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1995

## LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Beyme K. von Systemweschel in Osteuropa, Frankfurt, Suhrkamp, 1994
- Burdeau G., Hamon F., Troper M., Droit constitutionnel, Paryż, LGDJ, 1993
- Duverger M., La sociologie de la politique, Paryż, PUF, 1988
- Duverger M., Le systeme politique français, Paryż, PUF, 1990
- Elster J., Slagstad R., (ed), Constitutionalism and Democracy, N. York, CUP, 1993
- Glaeßner G. J., Demokratie nach dem Kommunismus, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994
- Grewe C., Ruiz Fabri H., Droits constitutionnels européens, Paryż, PUF, 1995
- Mény Y., Politique comparée, Paryż, Montchrestien, 1991
- Portelli H., Les régimes politiques européens, Paryż, LGF, 1994
- Quermonne J. -L., Les régimes politiques occidentaux, Paryż, Seuil, 1994
- Zippelius R., Allgemeine Staatslehre, Monachium, Beck Verlag, 1991

