

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 23 (2019)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.23.1

**Marian Kallas**

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

ORCID: 0000-0002-8355-5536

## Pozycja ustrojowa Rady Ministrów w partyjnych projektach Konstytucji Czwartej Rzeczypospolitej z lat 2004–2013

Punktem wyjścia rozważań jest zwięzła charakterystyka pozycji ustrojowej Rady Ministrów określonej postanowieniami *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997r. (1). Kolejne zagadnienie to omówienie programu konstytucyjnego „Prawa i Sprawiedliwości” (PiS) i pozycji ustrojowej rządu w pozaparlamentarnych projektach konstytucji z lat 2004–2013 (2).

(1) W 1989 r. zainicjowany został proces wprowadzania do Polski demokratycznego systemu rządów<sup>1</sup>. Jednakże dopiero po upływie ośmioletniego prowizorium konstytucyjnego uchwalono, nową, pełną, demokratyczną ustawę zasadniczą. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. (druga *Konstytucja Kwietniowa*) stanowi podstawę systemu liberalnego konstytucjonalizmu opartego w szczególności na zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz na zasadzie podziału i równowagi władz proklamowanej w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 21 marca 1921 r. (*Konstytucja Marcowa*) a odrzuconej przez *Ustawę Konstytucyjną* z 23 kwietnia 1935 r. (pierwsza *Konstytucja Kwietniowa*). Po kilku dziesięcioleciach zasadę tę przywróciła *Mała Konstytucja* z 17 października 1992 r., a ugruntowaną została przez ustawę zasadniczą z 1997 r. Z postanowienia art. 10 tego aktu o podziale i równowadze między władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską wynika ich wzajemna odrębność (lecz nie separacja). Z tym wiąże się konieczność uznania minimum konstytucyjnego zgodnego z istotą danej władzy. Konstytucyjną regułą równowagi władz (grupy organów) wspomaga wymóg ich współdziałania. Powołane postanowienie konstytucji wymienia organy władzy: ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (RP) i Rada

---

<sup>1</sup> Problematyka transformacji ustrojowej Polski od 1989r. doczekała się imponującej literatury. Jednocześnie należy wskazać na aktualność cezury 2015 roku. Od tego momentu występuje (stale pogłębiający się) kryzys konstytucyjny. Przybywa coraz więcej opracowań naukowych i publicystycznych tego tematu. Jednocześnie wzrasta znaczenie podręczników akademickich, które doprowadzają swój wywód niemal do dnia dzisiejszego np. Garlicki 2019; Zimmermann 2018; Boratyński, Ramiączek, Spryszak 2017; Rytel-Warzocho, Uziębło 2018; Balicki, Jabłoński 2018; Chruściak 2017. Spośród dawniejszej literatury istotne znaczenie dla obecnego opracowania mają Skrzydło 1997; Sokolewicz 1998; Działocha 2006.

Ministrów) oraz sędziowskiej (sądy i trybunały). Konstytucyjna regulacja doktryny trójpodziału władz wyróżnia się pewnymi odrębnościami – o zróżnicowanym zakresie – w poszczególnych państwach. Polski model trójpodziału władz charakteryzuje się, historycznie ukształtowaną, przewagą legislatywy nad egzekutywą.

Organizacja systemu parlamentarnego – gabinetowego oparta jest (często) na dualizmie organów władzy wykonawczej, to jest Prezydencie RP i Radzie Ministrów. Uznaję, z Leszkiem Garlickim, iż polski model zrationalizowanego parlamentaryzmu „...zasadza się na systemie wzajemnych oddziaływań między parlamentem, Prezydentem i rządem, ukształtowanych w pewien splot hamulców i zazębien kompetencyjnych” (Garlicki 2019: 93). W związku z tym, należy obecnie – w warunkach pogłębiającego się od 2015 r. kryzysu konstytucyjnego – silnie akcentować odmienną pozycję (status) władzy sędziowskiej z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów od legislatywy i egzekutywy. Obowiązek ochrony praw jednostki wymaga wręcz izolacji władzy sędziowskiej od ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej (w tym Ministra Sprawiedliwości) w sferę wymierzania sprawiedliwości. Stosowana obecnie odmienna praktyka narusza istotę demokratycznego państwa prawnego. Nadal aktualna pozostaje opinia Piotra Winczorka, „że w systemie podziału i równowagi władzy odseparowanie sądów od innych organów władzy odgrywa znaczenie większą rolę niż oddzielenie władzy ustawodawczej od wykonawczej” (Winczorek 2008: 37) Obecna, antykonstytucyjna większość parlamentarna konsekwentnie dąży do zrealizowania „reformy” wymiaru sprawiedliwości. W tym celu według Jarosława Kaczyńskiego należy zlikwidować „...znakomite usytuowanie środowisk prawniczych, a dokładnie – korporacji prawnych” (Konwencja Konstytucyjna 2003: 9). Chodzi tutaj o regulacje zasad w akcie z 1997 r. Wymowne, iż cel ten „Prawo i Sprawiedliwość” wytyczyło do realizacji już w 2003 r.

Jak wiadomo odwrotnością systemu prezydenckiego opartego na jednolitości egzekutywy jest system parlamentarny (parlamentarno-gabinetowy). Jego cechą jest dualizm władzy wykonawczej, obejmujący głowę państwa i rząd. Pozycja ustrojowa składników egzekutywy jest wyraźnie rozgraniczona (oddzielna) co m.in. wyklucza zależność Rady Ministrów (RM) od głowy państwa. Zarazem w Polsce dopuszczono do łączenia mandatu parlamentarnego z uczestnictwem w pracy rządu. Mimo zasady równowagi władz rząd działa w zależności od Sejmu, co wymaga posiadania zaufania ze strony każdorazowej większości parlamentarnej. Przesłanka ta ma istotne znaczenie dla praktyki ustrojowej w związku z umacniającym się od 2015 r. modelem przewagi partyjnego ośrodka decyzji politycznej. Stanowi to decydujące kryterium oceny funkcjonowania Rady Ministrów (rządu, gabinetu) – według postanowień *Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej* – przez doktrynę i partie polityczne. To z kolei jest ważne dla charakterystyki pozycji egzekutywy postulowanej w partyjnych projektach konstytucji z lat 2004–2013.

Problematyki rządu dotyczą liczne postanowienia ustawy zasadniczej z 1997 r., a zwłaszcza jej rozdział VI (art. 146–162), który określa pozycję tego organu i skomplikowany tryb formułowania jego składu. Rozstrzygające w tej kwestii są stosunki (relacje) między Sejmem a Radą Ministrów poprzez racjonalizację systemu parlamentarnego. Chodzi o faktyczną rolę RM po 2015 r., gdy hegemonistyczna partia powołała rząd jednopartyjny o trwałej stabilności. Jak dotąd – w następstwie

przyjęcia konstruktywnego wotum nieufności-praktycznie niemożliwe jest obalenie RM.

Wprowadzony przez obowiązującą ustawę zasadniczą zracjonalizowany parlamentaryzm zapewnia w systemie organów państwowych szczególną rolę izby pierwszej parlamentu w nawiązaniu do wiekowej tradycji ustrojowej. Także współczesny model polskiego parlamentaryzmu nie cechuje się równowagą legislatywy i egzekutywy.

Rada Ministrów i jej członkowie (poza premierem) ponoszą solidarną i indywidualną odpowiedzialność polityczną (parlamentarną) przed Sejmem (art. 157). Członkowie rządu (wraz premierem) ponoszą także indywidualną odpowiedzialność konstytucyjną (karną) przed Trybunałem Stanu (art. 156). Zgodnie z aktem z 1997 r. RM jest organem kolegiальnym (wieloosobowym). Akt ten zapewnia silną pozycję Prezesa RM. W praktyce kształtuje się polityczna hierarchizacja członków rządu, będących jednocześnie organami konstytucyjnymi o własnych uprawnieniach. RM korzysta z domniemania kompetencji w zakresie spraw nie zastrzeżonych dla innych organów. Podstawową funkcją RM jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa (art. 146, ust. 1). Osobno określono pozycję premiera (art. 148) i kompetencje ministrów (art. 149). RM kieruje całym systemem administracji rządowej (z przewagą organów hierarchicznie podporządkowanych). Po przystąpieniu do Unii Europejskiej RM powierzono określenie stanowiska państwa dla władz wykonawczych Unii.

(2) Bezpośrednio po wejściu w życie *Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej* inicjowana została – trwająca do dnia dzisiejszego – kolejna odsłona debaty konstytucyjnej. Jej przedmiotem jest przedstawianie – i pozyskiwanie poparcia – dla wyjątkowo zróżnicowanych postulatów zmian konstytucyjnych przez różne podmioty, w tym partie polityczne. Ich zakres obejmuje zmianę pojedynczego lub kilku artykułów, obszerne nowelizacje bądź rewizję, a także pełne projekty nowej konstytucji. Spośród znanych dotąd kilkudziesięciu upublicznionych zmian konstytucyjnych, niewiele ponad dwadzieścia było przedmiotem inicjatywy ustawodawczej. Z dziesięciu projektów nowej, pełnej ustawy zasadniczej (w tym pięć pozaparlamentarnych partyjnych projektów), żaden nie został złożony jako inicjatywa ustawodawcza.

Pierwszy projekt został zgłoszony 19 grudnia 2004 r. przez „Samoobronę Rzeczypospolitej Polskiej” (224 art.) (por. Kuciński 2015: 14–15). Następny to *Projekt Konstytucji IV RP* z 18 maja 2005 r. (237 art.) sporządzony przez Ligę Polskich Rodzin (LPR) (por. Kuciński 2015: 18–19). Największą aktywność w tej działalności projektodawczej przejawiało „Prawo i Sprawiedliwość” (PiS), które już 2 września 2003 r. zapowiedziało podjęcie prac nad nową ustawą zasadniczą, która – docelowo – winna wejść w miejsce demokratycznej *Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej*. Rezultatem tej aktywności są dwa projekty nowej *Konstytucji Czwartej Rzeczypospolitej* z 2005 r. i 2010 r. W *Dwunastu tezach konstytucyjnych* PiS z 3 maja 2004 r. znajduje się sformułowanie, iż „Władza wykonawcza musi być silna i skoncentrowana w jednym ośrodku” (teza 8) (*IV Rzeczypospolita. Dwanaście tez...* 2004). Na początku 2005 r. PiS ogłosił pierwszy projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (*Projekt Konstytucji...* 2010; por. Kuciński 2015: 15–17).

Z 15 stycznia 2010 r. pochodzi drugi projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (199 art.) (*Projekt Konstytucji...* 2010)<sup>2</sup>, będący istotną modyfikacją tekstu z 2005r. Ostatnim z udostępnionych dotąd opinii publicznej projektów jest tekst *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 3 maja 2013 r. ułożony przez „Solidarną Polskę” Zbigniewa Ziobro w formie tekstu jednolitego z 2 kwietnia 1997 r. (*Konstytucja Rzeczypospolitej...* 2013; Kuciński 2015: 25–26). Szczególną uwagę poświęcono programowi zmian konstytucyjnych zaprezentowanych w projektach ustawy zasadniczej przedstawionych przez PiS w 2005 i 2010 r.

Czy i w takim zakresie takie podstawowe (naczelne, fundamentalne) zasady ustrojowe jak: dobro wspólne; demokratyczne państwo prawne; suwerenność narodu; trójpodziału władz i pluralizm polityczny zawarte w *Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej* znajdują odzwierciedlenie w omawianych partyjnych projektach ustaw zasadniczych? Zasady te zamieszczono w projektach konstytucji „Samoobronę”, LPR i „SP” (poza zasadą trójpodziału władz). Projekt PiS z 2010 r. zawiera rozszerzony katalog zasad naczelnych w zestawieniu z wcześniejszym projektem z 2005 r. W art. 1 obu tych projektach wymienia się troskę o dobro wspólne jak i rządy prawa oraz zasadę suwerenności narodu (art. 5 projektach z 2005 i 2010 roku). Według obu projektów: „Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” (art. 9 projekt z 2005 i akt. 12 projekt z 2010 r.). Jednocześnie według tego ostatniego art. „Zakazane jest działanie partii i innych organizacji opartych na ideologii i tradycji albo metodach komunistycznych, faszystowskich lub nazistowskich, a także zmierzających do obalenia siłą porządku konstytucyjnego”.

Znamienne, iż oba projekty ustawy zasadniczej PiS nie zwierają zasady demokratycznego państwa prawnego i odmiennie od Konstytucji z 1997 r. określają model trójpodziału władz. Projekt konstytucji z 2005 r. (art. 6) zachowuje zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Wykonywanie władzy ustawodawczej powierzono Sejmowi i Senatowi. Wykonywanie władzy wykonawczej jest zadaniem RM „na czele której stoi Prezes Rady Ministrów”. Wykonywanie władzy sądowniczej następuje „przez niezależne i niezawisłe trybunały i sądy. Projekt konstytucji z 2010 r. przynosi istotne zmiany w tym zakresie. Łączy on bowiem treść postanowienia Konstytucji z 1997 r. o pozycji ustrojowej pochodzącego z wyborów powszechnych Prezydenta (art. 126, ust. 1 i 2) ze zmienioną formułą trójpodziału władz (art. 7, ust. 2): „Władza ustawodawcza, władza wykonawcza i władza sądownicza są rozdzielone. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Rada Ministrów, którą kieruje Prezes Rady Ministrów, a władzę sądowniczą – Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu i sądy”. Tak więc PiS odrzuca dwuczłonową egzekutywę, poza którą znajduje się Prezydent, który jednak może zwoływać i przewodniczyć posiedzeniom RM (bez prawa głosowania) w celu rozpatrzenia projektu strategicznych kierunków polityki państwa.

---

<sup>2</sup> W trakcie kampanii wyborczej w 2015r. poinformowano o dokonaniu zmian w powołanym projekcie. Dotychczas nie ogłoszono nowej aktualnej wersji ustawy zasadniczej dla IV RP.

Wymaga dodania, iż projekt konstytucji SP zawiera najdalej idące regulacje w zakresie trójpodziału władz: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm, a za zgodą Sejmu również Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (art. 10). Ten projekt ustawy zasadniczej wyróżnia się tym, że legislatura obejmuje Sejm i Prezydenta a projekt wprowadza jednoizbowy parlament. Charakteryzowane projekty konstytucji w różnym zakresie odchodzą od modelu trójpodziału władz opartego na podziale i równowadze tych władz (art. 10 ustawy zasadniczej z 1997 r.). Tę regułę utrzymał projekt PiS z 2005 r. (przy jednoczłonowej egzekutywie), a projekt z 2010 r. wprowadza rozdzielenie poszczególnych władz. Projekt konstytucji z 2013 r. przyjmuje zasadę równowagi trzech władz.

Ważnym zagadnieniem jest relacja między głową państwa a rządem i zmiany w pozycji ustrojowej tych organów (Chruściak 2017: 35-39, 45-47; Kruk 2017: 62-65, 67-69). Projekt „Samoobrony” wydatnie zwiększył kompetencje Prezydenta – w tym o prowadzenie polityki zagranicznej i wewnętrznej państwo – kosztem rządu. Zdaniem Wojciecha Sadurskiego projekt ten wprowadza faktycznie system prezydencki (Sadurski 2017: 15–16). W projekcie ustawy zasadniczej LPR zapewniono zwiększenie roli Senatu i Prezydenta (i wiceprezydenta) wobec RM, częściowo niezależnej od Sejmu. Jak wiadomo w projekcie konstytucji PiS z 2005 r. Prezydent nie jest organem egzekutywy i zarazem uzyskał upoważnienie do odmowy powołania Prezesa i członków RM. W swej istocie projekt ten nie naruszał pozycji rządu określonej w obowiązującej ustawie zasadniczej z 1997 r. Drugi projekt PiS z 2010 r. przyznał Prezydentowi uprawnienie do reprezentowania państwa w rokowaniach międzynarodowych, jak i weto ustawodawcze oraz szczególne przypadki inicjatywy ustawodawczej głowy państwa i rządu. Oznaczało to wyraźne wzmocnienie roli Prezydenta w państwie. Projekt z 2010 r. formalnie utrzymał parlamentarno-gabinetowy system rządów w Polsce. Premier, który stał się szefem egzekutywy nabył uprawnienia do wydawania członkom RM wiążących wytycznych w sprawach realizacji polityki państwa (art. 109, ust. 3). Jedynie premier ponosił odpowiedzialność polityczną przed Sejmem (art. 113). W projekcie konstytucji SP występuje szczególne rozszerzanie kompetencji Prezydenta, który w miejsce premiera kieruje RM. Prezydent uzyskał pełnię władzy wykonawczej. Zarówno Prezydent jak i RM – niezależnie od siebie – posiadają inicjatywę ustawodawczą. Niezwykle istotnym jest to, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej. Gwarantuje właściwe funkcjonowanie władz publicznych i ciągłość władzy państwowej” (art. 126, ust. 1). Nadto „Prezydent Rzeczypospolitej wytycza strategiczne kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz czuwa nad ich realizacją przez organy władzy publicznej” (art. 132a, ust. 2). Organ ten uzyskał też prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. „Solidarna Polska” w uzasadnieniu do swego projektu z 2013 r. warunkuje usprawnienie władzy wykonawczej od wprowadzenia systemu prezydenckiego, co jednakże nie znajduje pełnego odbicia w jego treści. Stąd też projekt ten w istocie zawiera jedynie pewne cechy systemu prezydenckiego.



Powyższa ogólna charakterystyka projektów konstytucji przekonuje o poważnym wzmocnieniu przede wszystkim pozycji ustrojowej głowy państwa, głównie kosztem uprawnień parlamentu (niekiedy jednoizbowego) jak i rządu.

Istotne jest ustalenie relacji między treścią dokumentów programowych PiS a sformułowaniem podstawowych zmian ustrojowych w partyjnych projektach konstytucji. Dotyczy to przede wszystkim projektów PiS jako partii rządzącej w latach 2005–2007 i ponownie od 2015 r. Uwagę skupiono głównie na programie sformułowanym podczas Konwencji konstytucyjnej w 2003 r. inspirującym powołanie Czwartej Rzeczypospolitej, mającej być przeciwieństwem Trzeciej Rzeczypospolitej, niemogącej rzekomo wprowadzić zasad demokratycznego państwa prawnego do Polski, co wymusza konieczność uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

Transformacja ustrojowa zamiast wprowadzić nowe państwo utrzymało stare państwo co według Jarosława Kaczyńskiego „...ma ogromny wpływ na kondycję narodu” (Konwencja Konstytucyjna PiS 2003: 7). Zwraca uwagę stwierdzenie, iż przygotowując nową ustawę zasadniczą „nie wolno tworzyć dwóch lub więcej ośrodków władzy wykonawczej (np. rząd i prezydent) (Konwencja Konstytucyjna PiS 2003: 17). W związku z tym „w szczególności należy zahamować proces parcelacji władzy i korporacjonizacji aparatu państwowego” (Konwencja Konstytucyjna PiS 2003: 25). Stanowi to podstawę przyznania specjalnych prerogatyw Prezydentowi w zakresie odpowiadającym aktualnej sytuacji wewnętrznej Polski. Prezydentowi przyznaje się m.in. prawo do rozwiązania parlamentu w ciągu pierwszego półrocza po wyborze głowy państwa. Wzmocnieniu pozycji tego organu służyłaby możliwość odwołania Prezesa Rady Ministrów lub ministrów w wypadkach prawdopodobieństwa popełnienia przez nich czynów zagrażających prawidłowemu sprawowaniu władzy. Postulowano znaczne ograniczenie zakresu prerogatyw Prezydenta. W związku z tym kontrasygnaty premiera nie będzie wymagać m.in. inicjatywa ustawodawcza; nadanie orderów i odznaczeń; powoływanie sędziów; stosowanie praw łaski; nadawanie obywatelstwa i wniosek o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Ważne, że „Zmianom tym towarzyszyć będzie nadanie prezydentowi wielu nowych uprawnień służących kontroli prawidłowości działań organów państwa, a w szczególności rządu” (Konwencja Konstytucyjna PiS 2003: 25–26). Na zlecenie Prezydenta Najwyższa Izba Kontroli (NIK) mogłaby przeprowadzić kontrolę rządu w wypadkach rażącego naruszenia prawa bądź braku reakcji na wiarygodne informacje o nadużyciach tego organu. Prezydent wraz z RM mógłby wydawać rozporządzenie z mocą ustawy. Prezydent (w określonych wypadkach) byłby uprawniony do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Znamienne, że Prezydent mógłby uchylić immunitet sędziemu. W nowej ustawie zasadniczej Prezydent zyskałby „...prawo do skierowania sprawy osądzonej do nadzwyczajnego sądu przysięgłych” (Konwencja Konstytucyjna PiS 2003: 27). Wreszcie prawem i obowiązkiem Prezydenta powinno być wygłaszanie orędzia o stanie państwa (corocznie). Nowe kompetencje Prezydenta zdaniem Jarosława Kaczyńskiego „...mają pomóc ukrócić zjawisko skandalicznego zachowania władzy, a powstrzymanie go jest warunkiem odbudowy autorytetu państwa, a także budowy autorytetu głowy państwa” (Konwencja Konstytucyjna PiS 2003: 28).

Obecnie następuje charakterystyka pozycji ustrojowej władzy wykonawczej określona postulowanymi rozwiązaniami zawartymi w drugim projekcie konstytucji PiS z 2010 r. W systematyce tego projektu zwraca uwagę zamieszczenie po rozdz. III (źródła prawa) rozdz. IV zatytułowanego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 67-78), po którym następują regulacje pozostałych organów państwowych (w tym Sejmu i Senatu).

Problematyce Rady Ministrów poświęcono rozdz. VII (art. 108–123). Ocena tych rozwiązań wymaga głównie uwzględnienia zmienionej pozycji Prezydenta. Art. 7 projektu konstytucji z 2010 r. nie wymienia Prezydenta jako organu władzy wykonawczej w ramach formuły rozdzielonych władz. Oznacza to odejście od dualizmu egzekutywy, a władzę wykonawczą sprawuje Rada Ministrów kierowana przez premiera. Prezydent zgodnie z art. 7 projektu pozostaje najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej.

Analiza treści poszczególnych artykułów rozdz. VII projektu konstytucji dotyczących RM wskazuje na to, że przy ich redagowaniu wykorzystano niektóre postanowienia obowiązującej ustawy zasadniczej. Projekt z 2010 r. (art. 108) zawiera ograniczony zakres kompetencji rządu w porównaniu z regulacją konstytucyjną. Odnośnie składu RM i kompetencji premiera wzorowano się na postanowieniach obowiązującej konstytucji. Zachowano rolę przysięgi składanej przed Prezydentem przez premiera i członków RM ustaloną w akcie z 1997 r. Według projektu z 2010 r. przysięga nie może być złożona bez formuły „Tak mi dopomóż Bóg”, co oznacza, iż wprowadzono przysięgę religijną. Podobieństwo do regulacji konstytucyjnej mają rozwiązania projektu konstytucji o odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej premiera i członków rządu, co dotyczy też wotum nieufności wobec RM (art. 113–114, 119, 121). Projekt przyjął w części nowe rozwiązania dotyczące trybu powołania rządu (art. 116–118). W stosunku do powołanego przez Prezydenta rządu w trybie rezerwowym głowa państwa może zarządzić skrócenie kadencji (art. 118, ust. 2). Prezydent jest uprawniony do przeprowadzenia zmian w składzie RM: „Prezydent Rzeczypospolitej może odmówić powołania Prezesa Rady Ministrów lub innego członka Rady Ministrów, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, iż nie będzie on przestrzegać prawa albo jeżeli przeciwko powołaniu przemawiają ważne względy bezpieczeństwa państwa” (art. 122, ust. 1). Po rozważeniu przedstawionych Prezydentowi opinii powołuje on albo odnawia powołania premiera lub innego członka rządu (art. 122, ust. 3).

Projekt konstytucji zakłada, iż Prezydent, w porozumieniu z RM, określa i ogłasza strategiczne kierunki polityki państwa (art. 71, ust. 1). Prezydent może zwoływać posiedzenie rządu w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Prezydent zwołuje posiedzenie rządu (ale nie uczestniczy w głosowaniu) w celu rozpatrzenia projektu strategicznych kierunków polityki państwa (art. 72 projektu konstytucji). Należy wskazać na nowe rozwiązania w szczególnych przypadkach inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów (art. 105–106 projektu konstytucji).

Porównując postulaty Konwencji konstytucyjnej z 2003 r. z treścią rozdz. VII projektu konstytucji z 2010 r. wyraźnie widać ograniczony zakres zmian pozycji ustrojowej Rady Ministrów w tym projekcie. W znacznie większym stopniu

w projekcie konstytucji uwzględniono regulacje wyraźnie wzmocniające pozycję ustrojową Prezydenta. Chodzi tutaj o oceny i postulaty wybranych środowisk, w tym partii politycznych. Wartość powyższych uwag ma ograniczony charakter, jako, iż dotąd nieznaną jest krajowej opinii publicznej ostateczny tekst projektu *Konstytucji Czwartej Rzeczypospolitej*. Porównanie zawartych w nim postulatów – w tym wypadku odniesieniu do pozycji ustrojowej Rady Ministrów (obok innych organów państwa) w zestawieniu z dokumentami programowymi PiS stanowiąc będą podstawę do miarodajnej oceny ładu konstytucyjnego kształtowanego od 2015 r. przez większość parlamentarną w Polsce.

Powyższy stan rzeczy warto skonfrontować ze stanowiskiem większości doktryny konstytucyjnej. Problematyka stosowania ustawy zasadniczej z 1997 r. stała się przedmiotem projektu badawczego zleconego Polskiemu Towarzystwu Prawa Konstytucyjnego, którego koordynatorem został Kazimierz Działocha. Rezultatem rzetelnych, trzechletnich badań był raport wstępny (2004) i raport końcowy (2006). Wymowne, iż w trakcie tych badań nastąpiła wyraźna zmiana na niekorzyść obowiązującej ustawy zasadniczej, co połączono z wezwaniem do jej zmiany. Uczestnicy projektu badawczego świadomie dystansowali się od celów politycznych Sejmu w latach 2005–2007, kiedy przystąpiono do realizacji projektu politycznego pod nazwą IV Rzeczypospolitej. W *Podstawowych problemach stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań* zajęto się także problematyką egzekutywy. Jednoznacznie pozytywnie oceniono postanowienia konstytucyjne dotyczące funkcjonowania organów władzy wykonawczej w latach od 1997 do jesieni 2005 r. (Działocha 2006: 80–84). Kontrastuje to wyraźnie z postulowanymi przez PiS od 2003 r. propozycjami nowego określenia pozycji ustrojowej rządu. Formułowano je w czasie, gdy przeważająca większość prawników pozytywnie oceniała Konstytucję z 1997 r., w tym też w odniesieniu do RM. Nie dostrzegano wówczas konieczności zmiany ustawy zasadniczej.

Ponowne rządy „Prawa i Sprawiedliwości” trwają od 2015 r. Większość parlamentarna wywołała kryzys konstytucyjny w Polsce. Stan ten nabrał cech trwałości powodując destrukcję kolejnych organów państwa (poczynając od Trybunału Konstytucyjnego). Niewątpliwie rok 2015 stanowi początek ważnego (choć dotąd nieuznawanego) okresu współczesnych dziejów społeczeństwa i Państwa Polskiego. Najbardziej charakterystyczną cechą tego okresu jest stałe łamanie i naruszenie (w różnej formie i zakresie) postanowień legalnej konstytucji z 1997 r. Stosowaniu tego aktu towarzyszy (z różnym natężeniem) debata na temat zmiany konstytucji. Wyrazem tego jest znaczna aktywność projektodawcza. Jednym z ważnych przejawów tej działalności są partyjne projekty *Konstytucji Czwartej Konstytucji Rzeczypospolitej* mającej zastąpić (derogacja) *Konstytucję Trzeciej Rzeczypospolitej*, rzekomo o charakterze postkomunistycznym czy nawet postkolonialnym, co ostatecznie przypominała Maria Kruk (2018: 39), której odpowiada stanowisko „nie zmieniać, lecz przestrzegać konstytucji” i która nie podziela trafności poglądu o potrzebie uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Zarazem także uważam, iż nie mamy obecnie w Polsce do czynienia z momentem konstytucyjnym.

Ważnym elementem debaty konstytucyjnej jest reinterpretacja koncepcji dualizmu egzekutywy i związanych z tym zmian w systemie rządów (system



prezydencki; sami-prezydencki, kancelarski). Wywody na ten temat Maria Kruk konkluduje „...nie wydaje się, aby obecnie istniała potrzeba zmiany Konstytucji w zakresie systemu rządów” (Kruk 2018: 50). Na ten temat wcześniej wypowiedział się Jerzy Jaskiernia (2017: 189–192).

Tak więc nadal nieokreślony pozostaje kształt podstaw nowego ładu konstytucyjnego. Brakuje ostatecznej wersji projektu *Konstytucji Czwartej Rzeczypospolitej*. Jesteśmy świadkami dążenia większości parlamentarnej do ustanowienia (narzucenia) nowej formy państwa autorytarnego i nacjonalistycznego o charakterze wyznaniowym.

## Bibliografia

- Balicki Ryszard, Mariusz Jabłoński (red.). *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – Sądowictwo – Samorząd Terytorialny*. 2018. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Boratyński Łukasz, Paweł Ramiączek, Kamil Spryszak. 2017. *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga Jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Chruściak Ryszard (red.). *Problemy zmiany Konstytucji*. 2017. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Chruściak Ryszard. 2017. „Zmiany, projekty i propozycje zmian w Konstytucji RP”. W *Problemy zmiany Konstytucji*. Ryszard Chruściak (red.). 11–53. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Działocha Jerzy (red.). *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*. 2006. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki Leszek. 2019. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaskiernia Jerzy. 2017. „Konstrukcja dualizmu egzekutywy w pracach konstytucyjnych 2008–2011”. W *Problemy zmiany Konstytucji*. Ryszard Chruściak (red.). 167–204.
- Kruk Maria. 2017. „Propozycje zmian w Konstytucji RP z 1997r. Próba klasyfikacji”. W *Problemy zmiany Konstytucji*. 55–103. Ryszard Chruściak (red.). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kruk Maria. 2018. „Czy praktyka ustrojowa wskazuje na konieczność zmian w Konstytucji?”. *Państwo i Prawo* 12: 38–35.
- Kuciński Jerzy. 2015. *Koncepcja zmian i przekształceń ustrojowych w pozaparlamentarnych projektach Konstytucji Rzeczypospolitej w latach 2004–2013*. Łódź: Społ. Akademia Nauk w Łodzi.
- Rytel-Warzocho Anna, Piotr Uziębło (red.). 2018. *Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego 1997–2017*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XL. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sadurski Wojciech. 2017. „Porządek konstytucyjny”. W *Demokracja w Polsce w 2005–2007*. Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.). 15–16. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Skrzydło Wiesław (red.). 1997. *Ustrój i struktura operatu państwowego i samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Sokolewicz Wojciech (red.). 1998. *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Winczorek Piotr. 2008. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber.
- Zimmerman Jan. 2018. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

### **Materiały dokumentacyjne**

- IV Rzeczypospolita. Dwanaście tez konstytucyjnych w rocznicę uchwalenia Konstytucji z 3 Maja* (druk współczesny PiS z 3 V 2004 r.).
- Konwencja konstytucyjna Prawa i Sprawiedliwości. Wystąpienie Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego 20 września 2003 r., ss. 32.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (druk współczesny „Samoobrony Rzeczypospolitej Polskiej” z 2004 r.), ss. 35.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 3 V 2013 r.* (strona internetowa „Solidarnej Polski”).
- Projekt Konstytucji IV RP* (serwis internetowy LPR).
- Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2005 r.* (strona internetowa PiS), ss. 57.
- Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2010 r.* (strona internetowa PiS), ss. 61.

### **Political position of the Council of Ministers in party projects of the Constitution of the Fourth Republic in the years 2004-2013**

#### **Abstract**

The article begins with a succinct characteristic of the political position of the Council of Ministers as determined by the Constitution of the Republic of Poland dated 2 April 1997. The next portion of the text discusses the constitutional program of the Prawo i Sprawiedliwość [PiS, Eng. Law and Justice] party in 2003. It is an introduction to presenting the suggested political position of the government in non-parliamentary party projects of the Constitution in the years 2004–2013 (five texts publically available). Particular attention was devoted to PiS drafts of the Basic Law of 2005 and 2010 as coming from the ruling party in the years 2005–2007 and again since 2015.

**Keywords:** political system, Council of Ministers, Constitution of the Republic of Poland, drafts of the Constitution of the Fourth Republic of Poland