Ryszard Piotrowski

Spory, kontrowersje i konflikty są charakterystyczne dla ustroju demokratycznego. Pluralizm polityczny nie jest możliwy bez uznania i zagwarantowania podmiotowej roli opozycji w państwie, a to oznacza, że punkt widzenia większości będzie stale kwestionowany, albo nawet kontestowany. Opozycja nie ma innej drogi do wyborców, jak tylko przekonywanie ich, że dysponuje lepszym programem działania aniżeli rządzący.

Poczynając od preambuły, w której podkreślono znaczenie dialogu społecznego, Konstytucja zawiera postanowienia stwarzające ustrojowe podstawy do tego, by różnice poglądów nie były zacierane a sprzeczności interesów mogły się ujawnić. Chodzi przede wszystkim o gwarancje wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz innych zrzeszeń, a także wolność mediów i autonomię szkół wyższych. Także proporcjonalna ordynacja wyborcza sprzyja zróżnicowaniu debat parlamentarnych i wzbogaceniu procesu tworzenia prawa. Konstytucja ustanawia zatem model demokracji konsensualnej, w którym stanowisko ugrupowań mniejszościowych nie jest pozbawione znaczenia w państwie, a partia polityczna dysponująca stosunkowo niewielkim poparciem wyborczym może uczestniczyć w tworzeniu rządu, jeśli jej przedstawiciele znajdą się w Sejmie.

Konstytucyjna konstrukcja podziału władz stwarza dodatkowe możliwości odzwierciedlania, ale i pogłębiania istniejących różnic. Dwuizbowy parlament i dwubiegunowa władza wykonawcza stwarzają znakomitą okazję dla podziału w sferze władz, ale zarazem sprawiają, że zachowanie równowagi może być utrudnione, zwłaszcza, jeśli w praktyce funkcjonowania organów państwa zostanie zapomniany zasadniczy cel tak złożonej konstrukcji konstytucyjnej, a mianowicie zagwarantowanie wolności jednostki. Nie po to przecież ustrojodawca buduje sześcioelementową w istocie strukturę władz publicznych (Sejm i Senat, Prezydent i Rada Ministrów, sądy i trybunały), aby kreować konflikty, ale po to, by chronić prawa jednostki, a także mniejszości, w ten sposób, że wykluczone zostanie ryzyko nadmiernego skoncentrowania władzy.

Rywalizujące ugrupowania polityczne traktują jednak państwo i jego instytucje jako przestrzeń do opanowania i wzmocnienia w ten sposób swoich szans wyborczych. Świadczą o tym wymownie losy służby cywilnej, która w myśl Konstytucji miała zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa, co – jak się okazało – nie korespondowało z interesami partyjnymi większości.

Dążenie do koncentracji władzy w ramach istniejącej formuły ustrojowej jest uzasadniane legitymacją wyborczą. Pojawia się także postulat takiego urządzenia państwa, które pozwoliłoby na powierzenie możliwie silnej władzy temu, kto wygrał wybory. Skoro obecnie zarówno prezydent, jak i premier mają za sobą legitymację wyborczą, to należy wyeliminować ten dualizm albo przez wprowadzenie systemu prezydenckiego, albo powierzenie pełni władzy wykonawczej premierowi i ograniczenie kompetencji prezydenta. Konflikty między nimi utrudniają bowiem rządzenie.

Tego rodzaju argumentacja zakłada, że Konstytucja ma zapewnić rządzącym łatwość rządzenia, co jest zasadniczym nieporozumieniem. Nie to stanowi cel rozwiązań konstytucyjnych, ale zagwarantowanie praw jednostki w konfrontacji z władzą.

Ustawa zasadnicza nie wyklucza zresztą przecież sytuacji, w której prezydent, rząd, większość sejmowa i senacka będą jednopartyjnym lub koalicyjnym zespołem. To zależy od woli wyborców. Wtedy nasz system rządów może funkcjonować jak swego rodzaju system prezydencki. Jak wiadomo mamy za sobą tego rodzaju doświadczenia i nie wydają się one

szczególnie zachęcające. Wygląda na to, że ani nie znaleziono wtedy ukrytego skarbu, ani też nie okazało się, iż takim skarbem w ocenie wyborców są politycy piastujący najwyższe urzędy ze względu na znakomite koncepcje rozwiązania od lat tych samych i wciąż nie rozwiązanych problemów.

Jeżeli jednak rząd i większość parlamentarna reprezentują inną orientację polityczną aniżeli prezydent, to wtedy konflikty między nimi, chociaż nieuchronne, w świetle Konstytucji dadzą się racjonalnie rozstrzygnąć ze względu na ustanowioną w preambule zasadę współdziałania władz, która wiąże zwłaszcza składających ślubowanie poprzedzające objęcie urzędu. Odmowa wspólnego działania jest naruszeniem konstytucyjnych standardów sprawowania władzy; im kto ma jej więcej, im bardziej wydaje się sobie ważniejszy, tym bardziej jest zobowiązany do przestrzegania Konstytucji.

Dotyczy to zwłaszcza relacji między prezydentem a rządem w zakresie polityki zagranicznej. W praktyce w tej dziedzinie rząd postrzega prezydenta jak opozycję, której nie można przegłosować. Z kolei prezydent traktuje rząd jak intruza w sferze dla niego zastrzeżonej. Jedno i drugie nastawienie wyklucza współdziałanie, o którym mówi Konstytucja. Wyjściem z tej sytuacji nie są jednak zmiany konstytucyjne polegające na dostosowaniu ustawy zasadniczej do orientacji polityków, ale dostosowanie ich postępowania do wymagań prawa.

Niestety kultura polityczna we współczesnych państwach demokratycznych jest raczej kulturą konfliktu aniżeli kooperacji. Z tego powodu nasza Konstytucja, która tak wysoko ceni różnorodność, spory i konflikty zalicza dobro wspólne do najważniejszych wartości ustrojowych. Ale dobro wspólne jest bezbronne wobec wymagań bieżącej rywalizacji politycznej, z punktu widzenia której sukces legalnego rządu jest raczej porażką, a porażka urzędującego prezydenta okazuje się sukcesem. Powolny, ale widoczny proces erozji dobra wspólnego niszczonego przez interesy polityczne prowadzi do podważenia podstaw ładu konstytucyjnego, który opiera się na fundamencie wartości, a nie na kalkulacjach specjalistów od rywalizacji wyborczej.

Logika mediów wymaga nieustannego konfliktu między politykami, rzeczywistego albo stworzonego sztucznie. Zgoda jest nudna i skomplikowana, promocja porozumienia może wpływać na spadek oglądalności. Widzowie cenią programy publicystyczne pełne napięcia i dramatycznych zwrotów akcji, ale zarazem niezbyt skomplikowane i niezbyt długie ze względu na oczekiwania reklamodawców.

W ten sposób kształtuje się – niezależnie od intencji uczestników tych debat i sporów – klimat przyzwolenia na ograniczanie przestrzeni wolności. Postulat koncentracji władzy w rękach tych, którzy wygrali wybory jawi się jako racjonalny i ozdrowieńczy, bo może przestaną się kłócić. Ale uchodzi uwadze to, że w warunkach koncentracji władzy zacznie działać reguła, w myśl której ten, kto ma dużo będzie chciał więcej i jeszcze więcej. I będzie mu dane, albo sam sobie weźmie wygrywając następne wybory, a potem kolejne.

Podobnie rozsądny wydaje się z pozoru postulat ograniczenia legitymacji demokratycznej prezydenta przez rezygnację z powoływania go w wyborach powszechnych. Wtedy będzie można ograniczyć kompetencje głowy państwa uzasadniając to brakiem legitymacji wyborczej. Będzie mniej kłótni z rządem. Ale przecież i mniej wolności, skoro o wyborze głowy państwa zdecydują przywódcy partyjni w Zgromadzeniu Narodowym, czyli w praktyce kilku ludzi, a może z czasem tylko jeden.

Od kilku lat w naszej debacie publicznej pojawiają się postulaty ograniczenia demokracji konsensualnej – likwidacja wyborów proporcjonalnych do Sejmu, likwidacja Senatu, zmniejszenie liczby posłów, zmiana sposobu powoływania prezydenta. Wszystkie odzwierciedlają pewne rozczarowanie praktyką funkcjonowania obowiązującej Konstytucji.

Wygląda na to, że tworzy ona rozwiązania ustrojowe jakby nie na miarę oczekiwań i możliwości. Konstytucje istnieją po to, żeby je zmieniać, ale także po to, by stanowiły barierę nie do pokonania dla niektórych, znanych już z przeszłości dążeń, nawet, jeśli są to dążenia, które większość – taka, jaka jest – uznaje, albo tylko sądzi, że uznaje, za własne.
Kultura konfliktu, tak ważna dla istnienia społeczeństwa demokratycznego, może okazać się przyczyną ograniczenia w funkcjonowaniu tego ustroju, jeśli nie jest współistotna kulturze współdziałania, bez której skuteczność demokracji może zostać sprowadzona do sukcesu w rozwiązaniu jednego tylko problemu – kto kogo pozbawi funkcji w państwie.

*Ryszard Piotrowski, dr nauk humanistycznych, prawnik, konstytucjonalista, Wydział Prawa UW*