

Andrzej Ziemski
Felieton – My socjaliści

Ostatnie wydarzenia na polskiej scenie politycznej wskazują na pogłębiający się konflikt interesów będący wynikiem łamania zasad demokracji liberalnej opartej na trójpodziale władzy. Pewna część przyczyn tego stanu rzeczy mieści się w kanonie przemian cywilizacyjnych – społeczne skutki rewolucji technologicznej i zasady neoliberalizmu stoją w sprzeczności z zasadami klasycznej ideologii liberalnej. Można je zaliczyć do przyczyn obiektywnych. Przyczyny subiektywne wynikają z postępującej praktyki dominowania władzy wykonawczej nad ustawodawczą i wkroczenia nowych mediów na arenę polityczną, na której konstruuje one system znaczeń usytuowany w przestrzeni wirtualnej i nie mający związku z rzeczywistością społeczną i polityczną.

Idea demokracji liberalnej kształtuje się w politycznej myśli europejskiej i amerykańskiej od ponad czterech stuleci. Zasadnicze podobieństwa dotyczą źródeł i zasad zawierania umowy społecznej zaś zasadnicze różnice, jakie występują, obejmują zakres wzajemnych relacji i współzależności między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Różnice te znajdują swe odzwierciedlenie w zapisach konstytucyjnych poszczególnych krajów.

Patrząc historycznie warto odnotować przynajmniej dwa kierunki myślenia w trakcie ewolucji doktryny politycznej dotyczącej istoty rozdziału władzy.

Monteskiusz w dziele „O duchu praw” (1648) sformułował klasyczną teorię trójpodziału władzy: władza ustawodawcza, władza wykonawcza i władza sądownicza. Monteskiusz podkreślał, że relacje między władzami: muszą być oddzielone i wzajemnie się kontrolować. Ostrzegał przed sytuacją, w której dwie władze znajdą się w rękach jednej grupy – mogłoby to prowadzić do tyranii.

Angielski filozof John Locke w dziele „Dwa traktaty o rządzie” (1690) wprowadził podstawy teoretyczne dla podziału władzy w nowoczesnym państwie. Wyróżnił władzę ustawodawczą odpowiedzialną za tworzenie praw, władzę wykonawczą odpowiedzialną za egzekwowanie praw oraz władzę federacyjną zajmującą się relacjami z innymi państwami. Locke podkreślał konieczność niezależności władzy ustawodawczej od wykonawczej, ale zauważał, że władza wykonawcza powinna mieć pewne prerogatywy, szczególnie w sytuacjach nagłych.

Na gruncie amerykańskim James Madison i inni twórcy Konstytucji USA przygotowali dzieło: „Federalist Papers” (1787), w którym rozwinęli główne idee Monteskiusza, dostosowując je do amerykańskich realiów. Podkreślali znaczenie mechanizmu „checks and balances” (hamulców i równowagi) w relacjach między władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. W pierwszej Konstytucji USA amerykański system zakładał niezależność władz, ale także ich współpracę poprzez możliwość wzajemnego weta, nominacji czy zatwierdzania decyzji.

Warto zauważyć, że Polska po Okrągłym Stole i przełomie w 1989 roku zbliżyła się w swych rozwiązaniach do zapisów poczynionych w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec i V Republiki Francuskiej. Opiera się on na trójpodziale władzy oraz gwarancjach równości wszystkich obywateli, wolności i sprawiedliwości. Fundamentem prawnym jest Konstytucja z 1997 roku poparta w referendum przez większość społeczeństwa wymaganą w takiej sytuacji. Podstawą tworzenia Konstytucji była kolejna już w naszej historii umowa społeczna zawarta przy Okrągłym Stole w roku 1989.

* * *

Rewolucyjne procesy cywilizacyjne i rozwój państwa po roku 1989 charakteryzują się m.in. rosnącą dominacją władzy wykonawczej nad organami parlamentarnymi i systemem sprawiedliwości. Szczególnie ostatnie lata rządów koalicji prawicowej i skutki przełomu wyborczego z 15 października 2023 roku, po wygranych przez koalicję demokratyczną wyborach wskazują, jak wiele naruszeń Konstytucji nastąpiło w polskim systemie prawnym, a ogólniej w systemie praktyki sprawowania władzy. Wbrew doktrynie Monteskiusza jedna siła polityczna uzyskała wpływ, stosując w praktyce ręczne sterowanie, nad trzema fundamentami polskiej demokracji – parlamentem, rządem i wymiarem sprawiedliwości.

Najistotniejszym elementem stanowiącym zaprzeczenie podstaw demokracji liberalnej była i pozostała do dziś tożsamość struktur rządowych i parlamentarnych. Rząd zgodnie z Konstytucją jest emanacją układu sił politycznych w parlamencie. Nie powinien on jednak powielać i dublować układu sił parlamentarnych, a raczej iść w kierunku ich uzupełniania o głęboką wiedzę merytoryczną służącą państwu w jego działalności na rzecz społeczeństwa i rozwoju.

Jednym z ważnych elementów jest tutaj liczba i skład Rady Ministrów. Wydaje się, że aktualna koalicja kontynuuje wcześniejsze praktyki m.in. koalicji prawicowej mocno rozdymając liczbę resortów i obsady stanowisk sekretarzy i podsekretarzy stanu w poważnej części nie związanych wiedzą i profesją z postawionymi zadaniami.

Aktualnie (przełom lat 2024/2025) Rada Ministrów w pełnym składzie liczy 115 osób.

Rada Ministrów Mateusza Morawieckiego, która rządziła jeszcze po wyborach parlamentarnych 15 października, według stanu na 26 listopada (na dzień przed dymisją tego gabinetu) liczyła 28 członków. Oprócz premiera był wicepremier oraz 26 ministrów (17 kierowników resortów i dziewięcioro ministrów pełniących różne funkcje w KPRM). Dzień przed dymisją rząd ten razem z wiceministrami liczył 110 osób.

Porównując składy obecnego rządu Donalda Tuska z ostatnim rządem Mateusza Morawieckiego widzimy, że w rządzie Tuska jest o dwóch ministrów kierowników resortów więcej niż w rządzie Morawieckiego (19 do 17). Obecny rząd nie jest rekordowy pod względem liczby wiceministrów (89 do 93 w rządzie Beaty Szydło) i ministerstw (19 do 20 w rządzie Mateusza Morawieckiego) czy liczby osób w Radzie Ministrów (26 do 27).

Istotna jest tutaj taka konstatacja – zdecydowana większość członków kolejnych gabinetów w ciągu ostatnich kilkunastu lat to parlamentarzyści – posłowie i senatorowie. W polskim systemie prawnym możliwość udziału parlamentarzystów w rządzie, czyli pełnienie funkcji ministrów lub wiceministrów, jest uregulowana w Konstytucji RP oraz w ustawach szczegółowych.

Konstytucja (art. 103 ust.1) wprowadza zasadę niepołączalności, zgodnie z którą:

„Sprawowanie mandatu posła jest niezgodne z wykonywaniem funkcji w administracji rządowej, z wyjątkiem członków Rady Ministrów oraz sekretarzy stanu w administracji rządowej”. Oznacza to, że parlamentarzysta może jednocześnie pełnić funkcję ministra (członka Rady Ministrów), sekretarza stanu (wiceministra), bez konieczności rezygnacji z mandatu poselskiego lub senatorskiego.

Analiza stanu konstytucyjnego wielu krajów wskazuje na różnorodność w podchodzeniu do problemu udziału parlamentarzystów we władzy wykonawczej. Na przykład w USA funkcje są rozdzielone, nie można pełnić obu ról jednocześnie, w Niemczech możliwe jest łączenie funkcji w rządzie i parlamencie, we Francji funkcje są również rozdzielone – członek parlamentu musi zrezygnować lub zawiesić mandat, aby wejść do rządu. Każdy z tych systemów odzwierciedla

różne podejścia do zasady rozdziału władz i odpowiedzialności politycznej.

Z zaprezentowanych wcześniej danych wynika, że od kilku dziesięcioleci w oparciu o obowiązującą Konstytucję w pracach rządu z prawem głosu bierze udział kilkudziesięciu parlamentarzystów (posłów i senatorów), którzy równolegle uczestniczą w pracach legislacyjnych na forum Sejmu i Senatu. Ze względu na to, że aktualnie liczba sekretarzy stanu w rządzie Donalda Tuska nie jest dostępna, można zakładać, że jest to w sumie z konstytucyjnymi ministrami co najmniej 60 osób. W Sejmie liczącym 460 posłów i w Senacie liczącym 100 senatorów jest to znaczący odsetek mający wpływ na przebieg i efekty prac legislacyjnych. Mamy tym samym do czynienia z ominięciem konstytucyjnej zasady niepołączalności. Stanowić to może poważny powód do podważenia podstaw jakości polskiej demokracji w przeszłości, od roku 1997, ale także dziś.

Wydaje się więc, że prace koalicji demokratycznej nad reformą państwa powinny wziąć pod uwagę również zaprezentowaną kolizję konstytucyjną. Prowadzić to powinno w możliwie niedalekiej perspektywie do zmian w Konstytucji III RP, działając w oparciu na przykład o praktykę konstytucyjną Stanów Zjednoczonych lub Francji, które to kraje rozwiązały ten problem.

* * *

Polska demokracja praktykowana dziś ma już swoje ponad 30 letnie doświadczenia, niemniej jednak cały czas zderza się z realną rzeczywistością, której charakterystycznym wyznacznikiem jest dążenie do upartyjnienia rządu i rządu w myśl praktyki wywodzącej się wprost z doświadczeń populizmu. Ostatnie kilkanaście lat rządów prawicy z PiS na czele wskazuje na wyraźną tendencję do zawładnięcia państwem i wpisania go w realizację programu jednej partii, a właściwie jednego środowiska politycznego – historycznego już Porozumienia Centrum. W Polsce powtórzono znany i opisywany mechanizm – zwycięzca bierze wszystko, rozciągając go na wszystkie instytucje życia publicznego: prawodawstwo, realne rządzenie i wymiar sprawiedliwości.

Zostały tym samym złamane podstawowe zasady ustroju demokratycznego, w którym parlamentarna większość przynajmniej bierze pod uwagę interesy i racje mniejszości. Tym bardziej, że różnice w poparciu społecznym miały w kolejnych wyborach poziom kilkuprocentowy na korzyść zwycięzców.

Rządząca dziś koalicja demokratyczna deklaruje uporządkowanie państwa, powrót do procedur demokratycznych, szczególnie uporządkowanie wymiaru sprawiedliwości. Po roku działań wiele poczynąń można uznać za udane, niemniej jednak obserwuje się problemy wynikające z braku porozumienia i zrozumienia z prezydentem.

Jest oczekiwanie na wynik kolejnych wyborów prezydenckich późną wiosną 2025 roku. Ich wynik nie jest wiadomy, nie jest wiadomy również nowy układ sił politycznych, jaki powstanie po tych wyborach.

Andrzej Ziemski