
Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Konstytucyjnego

Wiesław SKRZYDŁO

Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z roku 1992

Executive Power in the Minor Constitution of 1992

Nowelizacja Konstytucji z 1952 r. przeprowadzana wielokrotnie od 1989 r. oznacza ewolucyjną przebudowę ustroju politycznego państwa. Zapoczątkowały ją porozumienia zawarte przy okrągłym stole, podejmowane na ich podstawie zmiany w treści obowiązującej konstytucji, nowa praktyka ustrojowa wyrażająca nowe tendencje. Zmiany konstytucyjne z lat 1989-1991 nie naruszały podstawowych koncepcji ustroju politycznego państwa. Nadal była utrzymywana zasada wyrażona w art. 20, że „najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm...”, że to Sejm „jako najwyższy wyraziciel woli Narodu urzeczywistnia suwerenne prawa Narodu...”, że wszystkie inne ogniwa aparatu państwowego są bezpośrednio lub pośrednio podległe Sejmowi.

Utrzymywanie się tej zasady powodowało, że w hierarchii organów naczelnych państwa nie dokonywały się żadne zmiany, mimo iż Senat, podobnie jak od roku 1990 także Prezydent RP, pochodzą z wyborów powszechnych.

Funkcjonowanie państwa w warunkach transformacji ustrojowej wymaga stabilnej władzy, sprawnego rządu i odpowiednio ułożonych stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą, czego dotychczasowa koncepcja sprawowania władzy, koncepcja pochodząca z 1952 roku, nie mogła zapewnić.

Podejmowane na przestrzeni lat 1989-1991 prace konstytucyjne wyraźnie ujawniały tendencje do wzmacniania autorytetu władzy państwowej, umacniania pozycji i roli rządu, pojawiały się także dążenia poszerzenia kompetencji Prezydenta¹. Nie doszło jednak do uchwalenia nowej konstytucji przez ówczesny Sejm, któremu – z uwagi na jego kontraktowy charakter – odmawiano prawa do podejmowania decyzji w przedmiocie uregulowania ustroju państwa w sposób całościowy.

¹ Zob. M. Kallas (red): *Projekty konstytucyjne 1989-1991*, Warszawa 1992.

Przeciąganie się tymczasowości, rażąca niespójność rozwiązań polityczno-prawnych stworzyły pilną konieczność poprzedzenia uchwalenia nowej konstytucji państwa wprowadzeniem Małej Konstytucji, co do czego osiągnięty został *consensus* głównych sił politycznych. Wynikiem tego stała się ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. „O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym”². Została ona wydana – jak wskazuje na to wstęp: – „W celu usprawnienia działalności naczelnych władz Państwa...” Z treści Małej Konstytucji – jak umownie zwykle się określać ten akt prawny – wynika, że dostrzegać należy jej sens w dążeniu do wzmocnienia autorytetu władzy państwowej, a w szczególności władzy wykonawczej, umocnienie pozycji i dążenie do stabilizacji rządu w okresach kryzysu gospodarczego, ale i politycznego, wywołanego brakiem stałej większości parlamentarnej, zwiększenie wpływu Prezydenta na program polityczny rządu, jego skład i sposób powoływania.

1. Zmiany w strukturze organizacyjnej władzy państwowej

Podstawową zmianę w strukturze organizacyjnej aparatu państwa dostrzegać należy w przyjęciu – chociaż w formie niezbyt rozwiniętej – zasady trójpodziału władz³. Wyraża ją art. 1 małej konstytucji stanowiąc: „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są – Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy”. Konsekwencje tego stanowiska są ważkiej natury. Oznaczają one: po pierwsze – zupełnie odmienne niż przyjmowała to konstytucja 1952 r. podstawy budowy systemu organów państwowych. Po drugie – system ten opiera się obecnie na zasadzie trójpodziału władz zakładającej ich równorzędność. Po trzecie – zerwano z zasadą nadrzędnej pozycji Sejmu w systemie organów państwowych, podkreślając jednocześnie traktowanie tego organu jako najwyższego wyraziciela woli Narodu. Po czwarte – stwarza to podstawy do nowego uregulowania wzajemnych stosunków między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, oznaczającego wzmocnienie pozycji ustrojowej i roli zarówno Prezydenta, jak szczególnie rządu. Po piąte – stwarza to podstawę do zupełnie nowego określenia wzajemnego stosunku tych władz, wychodzącego poza zasady przyjmowane w konstytucji 1952 r., a zbliżone do systemu parlamentarno-gabinetowego. Po szóste – cytowany przepis art. 1 wskazuje, że mamy do czynienia w interesującej nas dziedzinie z dwuczłonową egzekutywą, obejmującą głowę państwa i rząd, w której pozycja Prezydenta wykracza poza ramy systemu parlamentarnego, zbliżając się do rozwiązań właściwych systemowi parlamentarno-prezydenckiemu. Powoduje to, że rząd odpowiada i związany jest nie tylko z Sejmem, ale że istnieje silne powiązanie wzajemne

² Dz. U. nr 84, poz. 426.

³ Wydaje się, że mamy tu do czynienia bardziej z przyjęciem zasady podziału systemu naczelnych organów państwa, zgodnie z doktryną trójpodziału władz, niż z pełnym jej wprowadzeniem wraz z wynikającymi z niej konsekwencjami.

obydwu członów władzy wykonawczej, z wyraźną przewagą pozycji Prezydenta. Analiza postanowień Małej Konstytucji, a przede wszystkim treść rozdz. 3 zatytułowanego „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” i rozdz. 4 „Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej” pozwoli bliżej ustalić zakres i walor prawny wspomnianych zmian, pozwalając jednocześnie na bliższą charakterystykę przyjętego systemu politycznego.

2. Zmiany w sytuacji prawnej i zakresie kompetencji Prezydenta

Charakter prawny Prezydenta nie doczekał się jednoznacznego określenia. Art. 28 Małej Konstytucji stwierdza jedynie, że „Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych”, powtarzając dosłownie treść art. 32 znowelizowanej konstytucji 1952 roku. Nie została zatem konstytucyjnie rozstrzygnięta kwestia, czy jest to organ przedstawicielski, aczkolwiek art. 29 ust. 1 stanowi, iż „Prezydent jest wybierany przez Naród” i że zgodnie z art. 30 ust. 1 obejmuje on urząd „z woli Narodu”. Sam fakt wyboru organu państwa przez społeczeństwo – aczkolwiek doceniać należy jego wagę – jeszcze sam przez się nie przesądza o przedstawicielskim jego charakterze.

Zgodnie z art. 2 jest Prezydent organem władzy wykonawczej, którego zakres kompetencji uległ wyraźnemu zwiększeniu, przez co wzrosła także jego rola ustrojowa. Stracił wprawdzie prawo występowania do Sejmu z wnioskiem o odwołanie premiera, ale zyskał szereg uprawnień związanych z powoływaniem rządu.

Wobec odejścia od koncepcji – choćby tylko formalnie przyjętej w 1952 r. – że rząd jest komitetem wykonawczym Sejmu, nastąpiło nawiązanie przez Małą Konstytucję do zasad tworzenia rządu właściwych systemowi parlamentarnemu. Nie jest to z pewnością klasyczny model parlamentarny, lecz bardzo „zracjonalizowana” jego postać. Prawo bowiem powoływania rządu nie jest samodzielny i wyłączny uprawnieniem Prezydenta. Został wprawdzie przyjęty taki punkt wyjścia w art. 57, który głowie państwa przyznaje prawo desygnowania premiera i powoływania na jego wniosek Rady Ministrów, jednak premier musi w okresie konstytucyjnie zakreślonym (14 dni)⁴ ubiegać się wobec Sejmu o *votum* zaufania dla gabinetu na podstawie programu działania rządu. Zaufanie to Sejm może wyrazić tylko bezwzględną większością głosów.

W braku większości bezwzględnej dla rządu powołanego w trybie art. 57 Sejm podejmuje działania z własnej inicjatywy, przy czym Mała Konstytucja dla dokonania tych czynności określa maksymalny termin 21 dni. W tym czasie Sejm winien dokonać wyboru premiera i proponowanego przez niego składu rządu, ale także bezwzględną większością głosów. Jeśli to nastąpi, wówczas Prezydent ma obowiązek powołać rząd (wręczyć nominacje) i odebrać przysięgę od jego członków.

⁴ Określenie w Małej Konstytucji terminu, w jakim rząd winien ubiegać się o *votum* zaufania Sejmu jest rozwiązaniem trafny. Pozwala ono zapobiegać powstawaniu sytuacji, gdy rząd unika podejmowania kontaktów z Sejmem. O tym, że takie możliwości występują świadczy praktyka ustrojowa w V Republice, gdzie okres ten wydłuża się nawet do trzech miesięcy. Por. D. M a u s : *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République*, Paryż 1988, s. 52.

Gdyby kryzys polityczny osiągnął szersze rozmiary i tryb określony w art. 58 także nie przyniósł rozstrzygnięcia, wówczas inicjatywa powraca do Prezydenta, który powołuje rząd w trybie określonym w art. 57 z tym, że do udzielenia przez Sejm *votum* zaufania wymagana jest już tylko większość zwykła (art. 59). Zrezygnowano zatem z wymogu większości bezwzględnej. W razie niepowołania rządu w trybie art. 59 Sejm ma 21 dni na wybór premiera oraz na proponowany przez niego skład Rady Ministrów i czyni to wówczas także tylko zwykłą większością głosów. Fiasko także tej misji, określonej w art. 60, uprawnia Prezydenta albo do rozwiązania Sejmu, albo do powołania w ciągu 14 dni premiera i Rady Ministrów na okres do 6 miesięcy. Jeśli w tym okresie Sejm nie uchwali *votum* zaufania temu rządowi, albo nie wyrazi mu *votum* nieufności w trybie art. 66 ust. 4 wówczas Prezydent rozwiązuje Sejm.

Bardzo skomplikowana procedura tworzenia rządu wynika z chęci znalezienia rozwiązania trwającego kryzysu gabinetowego wynikającego z braku większości parlamentarnej. O głębokości tego kryzysu może świadczyć fakt, że sięgnięcie po środki przewidziane w art. 62 (powołanie rządu mniejszościowego na okres do maksymalnie 6 miesięcy) może nastąpić dopiero po wyczerpaniu sytuacji przewidzianych w art. 57, 58, 59 i 60. Z wymienionych w tych postanowieniach okresów czasowych wynika, że mogą one objąć łącznie trzy miesiące. Dlatego powołanie rządu mniejszościowego, nie mającego aprobaty Sejmu, albo rozwiązanie izby wydaje się być już ostatecznością. Sprawa wyłonienia większości parlamentarnej zostaje w ten sposób przekazana w ręce wyborców, którzy w akcie głosowania powinni wyrazić swój stosunek.

Prezydent przyjmuje także dymisję rządu, zgodnie z art. 64, a następuje to w przypadku: a) ukonstytuowania się nowo obranego Sejmu, b) rezygnacji przez premiera lub przez Radę Ministrów z dalszego pełnienia funkcji, c) nieudzielenia przez Sejm rządowi *votum* zaufania, d) uchwalenia przez Sejm *votum* nieufności. W zestawieniu tym uderza brak kolejnego, piątego już przypadku – wydaje się, iż rząd powinien podawać się do dymisji także w przypadku objęcia funkcji przez nowo obranego Prezydenta. W konstytucjach niektórych państw sytuacja taka jest wyraźnie przewidziana, niekiedy stosuje się taką praktykę w oparciu o zwyczaje konstytucyjne. W Polsce – z uwagi na *novum*, jakim jest po kilku dziesiątkach lat ponowne przyznanie Prezydentowi prawa powoływania rządu i odbierania przysięgi od jego członków – sytuacja tego rodzaju winna być wyraźnie przewidziana i określona.

Prezydent zyskał natomiast samodzielne prawo dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek premiera. Czynności tych dokonuje bez udziału Sejmu. Do Sejmu zatem należy wypowiedanie się przede wszystkim na temat programu działania rządu i w oparciu o ten dokument określanie swego stosunku do Rady Ministrów. Sprawy personalne zostały tym samym na dalszym planie, zaś przy indywidualnych zmianach w ogóle nie wchodzi w orbitę zainteresowań i kompetencji Sejmu.

Należy podkreślić, że Mała Konstytucja ogranicza samodzielność premiera w zakresie doboru personalnego składu rządu. Czyni to poprzez wprowadzenie wymogu uzgodnień z Prezydentem (zasięganie jego opinii) obsady stanowisk ministrów: Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych (art. 61).

Odnotować należy swoiste zastosowanie, znanej w systemie kanclerskim, instytucji konstruktywnego *votum* zaufania. Instytucja ta została przewidziana w art. 66 ust. 4, który zakłada możliwość uchwalenia rządowi przez Sejm *votum* nieufności połączonego z jednoczesnym wyborem nowego premiera, któremu powierzona zostaje misja tworzenia rządu w trybie określonym w art. 58 Małej Konstytucji.

Wyprowadzając wnioski z zaistniałych w przeszłości konfliktów między Prezydentem a rządem, ściślej premierem i ministrem Obrony Narodowej, na te problemów związanych z obroną państwa i polityką zagraniczną, Mała Konstytucja nie tylko uzależnia przedstawianie kandydatów na ministrów spraw wewnętrznych i zagranicznych oraz obrony od zasięgnięcia przez premiera opinii Prezydenta, ale wprost powierza sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie spraw zagranicznych (art. 32 ust. 1), a także w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa, właśnie Prezydentowi. Z tym także związane jest prawo Prezydenta do mianowania i zwalniania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, w porozumieniu z ministrem Obrony Narodowej, a także dokonywanie nominacji na kierownicze stanowiska w Wojsku Polskim na wniosek tegoż ministra (art. 35).

Uregulowana została wreszcie sprawa kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta, której winien dokonywać premier albo właściwy minister. Z tym jednak, że na mocy art. 47 z obowiązku kontrasygnowania wyłączono łącznie 20 spraw, a m. in. o tak ważnym znaczeniu jak np. kwestia rozwiązywania Sejmu.

W konkluzji stwierdzić należy, że zakres kompetencji Prezydenta – aczkolwiek w stopniu mniejszym niż oczekiwał tego Belweder – został wyraźnie poszerzony, przez co uległa wzmocnieniu jego pozycja w państwie.

3. Zmiany w sytuacji prawnej i zakresie działania Rady Ministrów

Mała Konstytucja utrzymała zasadę odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem, co stanowi wszak kamień węgielny systemu parlamentarnego. Tym samym rząd zobowiązany jest złożyć dymisję w przypadku, gdy Sejm nie uchwali mu *votum* zaufania, nie potwierdzi go lub wyrazi *votum* nieufności. W tym ostatnim przypadku ostateczna decyzja należy w tym względzie do Prezydenta, który albo dymisję przyjmuje, albo w określonych prawnie przypadkach rozwiązuje Sejm.

Konstytucyjne uregulowania wprowadzić nie wprowadzają formalnie zasady odpowiedzialności rządu wobec Prezydenta. Nie może on nie tylko odwołać rządu, ale utracił także prawo występowania do Sejmu z wnioskiem o odwołanie premiera. Natomiast może dokonywać zmian w składzie gabinetu, ale tylko na wniosek premiera. Nie może natomiast podejmować decyzji tego rodzaju z własnej inicjatywy, czyli w sposób dyskrecyjny.

W zakresie składu Rady Ministrów Mała Konstytucja nie wprowadza zasadniczych zmian, uległy natomiast konstytucjonalizacji stanowiska sekretarza stanu i podsekretarza stanu, których art. 56 ust. 2 wyraźnie wymienia, traktując ich jako osoby powołane przez premiera na wniosek ministra w celu udzielania ministrowi pomocy w kierowaniu resortem.

Bliżej natomiast zostały sprecyzowane kompetencje rządu, gdyż Mała Konstytucja przyjęła zasadę domniemania kompetencji rządu w zakresie władzy wykonawczej. Tę generalną klauzulę wyraża art. 52 ust. 1, stanowiąc: „Rada Ministrów podejmuje decyzje we wszystkich sprawach polityki Państwa, których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegły dla Prezydenta albo innego organu administracji państwowej bądź samorządu” (podkr. W.S.). Rada Ministrów spełnia szereg funkcji, do których zaliczyć należy: 1) kierowanie całością administracji rządowej, 2) rola kierowniczo-koordynacyjna wobec organów administracji państwowej, 3) wykonywanie ustaw, 4) nadzór nad samorządem terytorialnym, 5) tworzenie prawa.

Najbardziej istotne zmiany zaszyły w dziedzinie prawodawstwa i roli, jaką Rada Ministrów spełnia w tej dziedzinie, gdyż obok utrzymania prawa rządu do wydawania rozporządzeń wykonawczych, a także podejmowania uchwał, jak również realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej doszły nowe, bardzo istotne uprawnienia. Rząd może występować do Sejmu z umotywowanym wnioskiem o upoważnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23). Mamy zatem do czynienia z przywróceniem aktów prawnych o mocy ustawy pochodzących od władzy wykonawczej. Sejm może podjąć tego rodzaju upoważnienie w drodze ustawy uchwalonej bezwzględną większością głosów, określającej zarazem przedmiot regulacji, jak i okres obowiązywania upoważnienia. W takim przypadku Rada Ministrów jest jedynym organem uprawnionym do występowania z inicjatywą wydania takiego aktu w zakresie spraw objętych upoważnieniem. Mała Konstytucja wprowadza jednocześnie ograniczenie zakresu spraw, które mogą być regulowane w drodze rozporządzeń z mocą ustawy. Wyłączone zostały sprawy: zmiany konstytucji, regulacji wyborów parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych, budżetu Państwa, praw i wolności obywatelskich, jak również zgody na ratyfikację umów międzynarodowych dotyczących granic Państwa, sojuszy obronnych, a także umów powodujących obciążenia finansowe lub konieczność wprowadzenia zmian w obowiązującym ustawodawstwie.

Rozporządzenia z mocą ustawy podpisuje Prezydent, któremu przysługuje także prawo zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności danego aktu prawnego z konstytucją. Może on także odmówić złożenia podpisu, ma wówczas obowiązek zwrócenia rozporządzenia Radzie Ministrów w ciągu 14 dni. Rządowi pozostaje w takim przypadku tylko jedna droga – wykorzystania inicjatywy ustawodawczej i przedłożenia Sejmowi tego dokumentu jako projektu ustawy.

Zauważyć należy, że Mała Konstytucja w trosce o stabilizację rządu wprowadza ograniczenie możliwości konfrontacji tego organu z parlamentem. Służy temu przepis, który ogranicza możliwość zgłaszania wniosków o wyrażenie rządowi votum nieufności. W tym celu ustala się, że do zgłoszenia takiego wniosku wymagany jest podpis co najmniej 46 posłów (10% ustawowego składu Sejmu). Głosowanie nad wnioskiem nie może się odbywać bezpośrednio po jego zgłoszeniu, ale dopiero po upływie 7 dni. Niepomyślny dla autorów wniosku wynik głosowania powoduje, że powtórny wniosek w tej sprawie może być zgłoszony dopiero po upływie 3 miesięcy od daty głosowania. Ograniczenia tego nie stosuje się tylko wówczas, gdy z ponownym wnioskiem występuje co najmniej 115 posłów (25% składu izby).

Jeśli wniosek taki zostanie uchwalony, a Sejm nie dokona jednoczesnego wyboru premiera (swoiste zastosowanie instytucji konstruktywnego *votum* nieufności) to wprowadzie rząd jest zobowiązany do złożenia dymisji, ale ostateczna decyzja należy wówczas do Prezydenta, który może dymisję przyjąć, uznając racje Sejmu, albo nie przyjmować i rozwiązać Sejm.

Mała Konstytucja utrzymała prawo Prezydenta do zwoływania posiedzeń Rady Ministrów oraz do przewodniczenia jej obradom. Natomiast nie znajdujemy w tekście konstytucji wzmianki o instytucji Prezydium Rządu, co oznacza wzmocnienie roli premiera w dziedzinie kierowania pracami rządu. Brak postanowień dotyczących tego organu oznacza albo jego dekonstytucjonalizację – bowiem zgodnie z art. 53 organizację i tryb działania rządu ma określać ustawa, której nadal brak, albo też zniesienie.

Warto tu podkreślić, że Mała Konstytucja nie nakłada obowiązku powoływania wiceprezesa Rady Ministrów, premier jest zatem w obsadzie tego stanowiska niczym nieskrępowany. Od jego wniosku zależy czy stanowisko takie będzie obsadzone. W przypadku niepowołania premiera jego obowiązki może pełnić jeden z ministrów.

Szereg postanowień poświęcono uregulowaniu pozycji prawnej i roli premiera. W świetle Małej Konstytucji do niego należy kierowanie pracami rządu, a także koordynacja i kontrola pracy poszczególnych ministrów.

Prezes Rady Ministrów jest z mocy prawa służbowym zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej, został także wyposażony w prawo wydawania rozporządzeń z upoważnienia i w celu wykonania ustawy.

W sytuacji prawnej ministrów nie zaszły istotne zmiany. Nadal do ich zakresu działania należy kierowanie określonymi działami administracji państwowej. W tym celu zostali wyposażeni w prawo wydawania aktów prawnych (na podstawie ustaw i w celu ich wykonania) w postaci rozporządzeń i zarządzeń, z tym, że na wniosek premiera Rada Ministrów może uchylać te akty prawne.

Przegląd konstytucyjnych regulacji dotyczących Rady Ministrów wskazuje, że mamy do czynienia z organem państwowym, który na zmianach konstytucyjnych najwięcej skorzystał. Zwiększył swój zakres uprawnień w największym stopniu i tym samym znacznemu powiększeniu uległa jego rola ustrojowa.

4. Próba charakterystyki przyjętego systemu rządów

Odejście od koncepcji relacji parlament – rząd – głowa państwa, przyjętej w konstytucji 1952 r. postawiło pilne zadanie wyboru systemu rządu odpowiadającego nowym stosunkom i warunkom społeczno-politycznym. W kołach politycznych dominujący w tym względzie jest pogląd opowiadający się na rzecz systemu parlamentarnego. W kołach belwederskich aprobatę zyskują rozwiązania stosowane w V Republice Francuskiej, a więc rządy parlamentarno-prezydenckie. Rzadko natomiast można spotkać zwolenników systemu kanclerskiego stosowanego w RFN.

Twórcy Małej Konstytucji stanęli wobec trudnego zadania, jakim jest wybór jednego z wymienionych rozwiązań. Treść Małej Konstytucji świadczy o tym, że w ostatecznym rachunku żadnej z tendencji uprzednio wymienionych nie udało

się przeforsować swego stanowiska. Mała Konstytucja stała się dziełem kompromisu, który jest widoczny przede wszystkim w tym, że odchodzi się od klasycznej postaci systemu parlamentarnego, w drodze poczynienia szeregu zabiegów, określanych w literaturze terminem „racjonalizacja” tego systemu⁵. Zjawisko to dostrzegać należy w poszukiwaniu dodatkowych rozwiązań prawnych, które od klasycznej postaci tego systemu znacznie odbiegają, ale które podyktowane zostały społeczno-politycznymi warunkami panującymi w Polsce (chodzi o brak wykształconego systemu partyjnego, co powoduje brak stałej, stabilnej większości parlamentarnej, która np. we Francji daje Prezydentowi Republiki silną pozycję, ale też brak takiej większości pozycję jego osłabia. Świadczą o tym przykłady z okresu tzw. kohabitacji w latach 1986-1988. Zabiegi określane mianem „racjonalizacji” systemu politycznego zmierzają jednak bardziej w kierunku umacniania władzy wykonawczej niż parlamentu i jego przewagi nad egzekutywą.

Przeprowadzona analiza wydaje się potwierdzać tezę, iż rozwiązania prawne przyjęte w Małej Konstytucji są tymczasowe, przejściowe, raczej połowiczne, to jednak w sumie tworzą one obraz systemu politycznego, który bliższy jest rządowi parlamentarno-prezydenckim, niż klasycznemu parlamentarizmowi. Dla charakterystyki ustroju ważna jest, poza normą prawną, także praktyka polityczna, pełniej ukazująca tendencje wyrażane przez siły polityczne stojące u steru władzy państwowej. Jest zatem rzeczą ważną odpowiedź na pytanie, na ile Mała Konstytucja jest skrojona na miarę potrzeb i oczekiwań aktualnego etapu rozwoju Polski, na ile przyjęte rozwiązania prawne sprostają wyzwaniom społecznym i politycznym, na ile wykażą one swą przydatność i celowość utrwalenia ich w nowej konstytucji państwa, nad którą zostały rozpoczęte już prace przygotowawcze. Na pytania te odpowiedź przyniesie czas, praktyka ustrojowa, w toku której będzie sposobność dokonania interpretacji tak przyjętych zasad konstytucyjnych, jak i konkretnych uregulowań prawnych, zbadania przydatności poszczególnych instytucji ustrojowych.

SUMMARY

The author analyzes the Minor Constitution passed in Poland on 17 October 1992. The structure, legal status, composition and competence of executive agencies were analyzed. The constitution in question adopts dual executive power: the President and the Council of Ministers. The author discusses the problem of changes that were effected in comparison with the existing state in Poland since 1952 (when the previous Constitution was passed) and particularly since 1989 when Poland started a systemic transformation.

Three questions were discussed more broadly: the effects of the introduction of tripartite powers for the mutual relations between the Parliament, the government and the President; the strengthening of the role of the President and the broadening of his competence; the strengthening of the role of, and searching for the guarantees of the government's stabilization (with an emphasis on the role of the prime minister).

While characterizing the introduced system of government, the author concludes that it departs from the model of parliamentary government and through its rationalization it approaches the form of parliamentary-presidential government.

⁵ O dążeniach do „racjonalizacji” systemu parlamentarnego idących w kierunku bądź to zwiększenia roli parlamentu (jak w konstytucji Francji z 1946 r.), bądź w celu zwiększenia roli prezydenta (konstytucja francuska 1958 r.). Zob. J. Stembrowicz: *Rząd w systemie parlamentaryzm*, Warszawa 1982.