Relacje pomiędzy organami władzy państwowej w Polskim systemie rządów

Relacje pomiędzy organami władzy państwowej w Polskim systemie rządów

Wstęp

Zgodnie z treścią art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku ...Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Nadto zgodnie z ustępem drugim opisywanego artykułu ...Władzę wykonawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów a władzę sądowniczą sądy i trybunały. System rządów w Polsce oparty jest zatem na zasadzie podziału władz. Celowo nie użyto nazwy trójpodziału władz, gdyż koncepcja Monteskiusza nie znalazła zastosowania w omawianej ustawie zasadniczej. Na płaszczyźnie Konstytucji z 1997 r. istnieją bowiem inne instytucje, których nie zalicza się do podziału władzy opisanego w art. 10. Instytucje te posiadają swoiste kompetencje i balansują pomiędzy trzema władzami. Można do nich zaliczyć m.in. Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT) czy Krajową Radę Sądowniczą (KRS) etc.

Wracając do zagadnienia klasycznego podziału władz z art. 10 należy zauważyć, że ustawodawca obdarza opisane organy kompetencjami w taki sposób, że zabieg ten stanowi emanację koncepcji współdziałania władz w ramach systemu hamulców i równowagi (z ang. check and balance system). Balans pomiędzy organami władzy z jednej strony optymalizuje działania tychże z drugiej przesądza o parlamentarnym systemie rządów w Polsce z pewnymi modyfikacjami zmierzającymi w kierunku systemu prezydenckiego. Przesądza to o założeniu ustawodawcy, który nie chciał nadać żadnej z władz charakteru dominującego.

Relacje pomiędzy organami władzy państwowej najlepiej rozpatrywać na płaszczyźnie kompetencyjnej odnosząc się po kolei do każdego z organów wymienionych w art. 10 ust. 2 Konstytucji.
Organy władzy ustawodawczej
a. Sejm

Sejm jest autonomicznym, kadencyjnym (4 lata), kolegialnym (460 posłów) i wybieralnym organem władzy ustawodawczej. Działa permanentnie obradując na posiedzeniach zwoływanych przez Marszałka Sejmu. Pełni trzy zasadnicze funkcje: ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną. Zależności pomiędzy pozostały organami władzy państwowej obrazuję nade wszystko dwie ostatnie funkcje.

Funkcja kontrolna łączy się z zależnościami pomiędzy Parlamentem a Radą Ministrów (RM). Parlament uczestniczy w powoływaniu Rady a w trakcie jej działania ma wpływ na jej skład personalny za pomocą instytucji wotum nieufności. Grupa minimum 69 posłów może zgłosić wniosek o odwołanie danego ministra. Jeśli po zasięgnięciu opinii odpowiedniej komisji za wnioskiem opowie się większość min. 231 posłów (większość kwalifikowana) prezydent ma obowiązek odwołać danego ministra. Następny wniosek nie może zostać złożony wcześniej niż przed upływem 3 miesięcy chyba że wystąpi z nim grupa 115 posłów. Istnieje także możliwość odwołania całego składu gabinetu (konstruktywne wotum zaufania). Do takiego wniosku wystarczy grupa 46 posłów, z tym że w jego treści należy zamieści nazwisko nowego premiera, który powoła nowy gabinet.

Posłowie (także każdy z osobna) mogą nadto żądać od konkretnego ministra udzielenia informacji na dany temat czy przedstawienia sprawozdania z danej sprawy podlegającej pod resort danego ministra. Komisje sejmowe kierują do ministrów dezyderaty, opinie lub rezolucje. Zróżnicowanie tychże nie jest aż tak istotne by poświęcać mu więcej uwagi.

W ramach szczególnych procedur kontrolnych należy wymienić procedury interpelacyjne, kontrolę budżetu oraz prawo do tworzenia komisji śledczych. Interpelacje są indywidualnymi wystąpieniami kierowanymi do Prezesa Rady Ministrów lub członków Rady Ministrów. Odpowiedzi na nie należy udzielić w ciągu 21 dni i to na piśmie. W ramach kontroli budżetu Rada Ministrów w ciągu 5-ciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego ma obowiązek przedstawienia Sejmowi sprawozdania z wykonania budżetu z minionego roku oraz informacji o stanie zadłużenia państwa. Po zasięgnięciu opinii NIK i po pracach Komisji Finansów Publicznych Sejm w ciągu 90 dni udziela Radzie Ministrów absolutorium (art. 226 ust. 2 Konstytucji). W razie nie udzielanie absolutorium rząd powinien podać się do dymisji.

Na mocy art. 111 Konstytucji i ustawy z dnia 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej Sejm ma prawo powoływać i określać zakres uprawnień komisji śledczej. W jej skład wchodzi 11 przedstawicieli wszystkich stronnictw obecnych w Izbie niższej. Komisja posiada uprawnienia prokuratorskie, ma prawo występowania do Prokuratora Generalnego i dokonywania przesłuchań. Może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Stanu o postawienie danej osoby przed jego obliczem.

Sejm kontroluje także działalność samorządu terytorialnego (ma prawo rozwiązania zarządu województwa), Rady Polityki Pieniężnej (przyjmowanie sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej), NIK (przyjmowanie sprawozdania z działalności), KRRiT czy RPO (prawo odwołania Rzecznika).

Funkcja kreacyjna Sejmu, choć wyrażona w art. 95 Konstytucji, nie została sprecyzowana. Kompetencje Sejmu do personalnego obsadzania stanowisk oraz zdjęcia ze stanowiska nadają mu osobne przepisy Konstytucji:

" Art. 131 ust. 2 pkt. 4 i art. 145 Konstytucji - prawo do znoszenia z urzędu Prezydenta niezdolnego do pełnienia funkcji. Sejm działa wówczas wraz z Senatem jako Zgromadzenie Narodowe. Także przed nim następuje zaprzysiężenie nowego prezydenta (art. 130 Konstytucji),

" Art. 154 i n. oraz 158 Konstytucji - wpływ na skład osobowy Rady Ministrów jako całości,

" Art. 161 Konstytucji - prawo do indywidualnych zmian poszczególnych ministrów,

" Art. 194 ust. 1 Konstytucji - powoływanie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego,

" Art. 199 ust. 1 Konstytucji - powoływanie pełnego składu Trybunału Stanu z wyjątkiem przewodniczącego, którym z mocy ustawy jest I Prezes Sądu Najwyższego,

" Art. 205 ust. 1 Konstytucji - powoływanie Prezesa NIK za zgodą Senatu,

" Art. 209 ust. 1 Konstytucji - powoływanie RPO za zgodą Senatu,

" Ustawa z 06.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka- powoływanie RPDz za zgodą Senatu,

" Art. 214 ust. 1 Konstytucji - powoływanie dwóch członków KRRiT,

" Art. 227 ust. 5 Konstytucji - powoływanie Prezesa Narodowego banku Polskiego (NBP),

" Art. 227 ust. 5 Konstytucji - powoływanie 1/3 składu Rady Polityki Pieniężnej (RPP),

" Art. 187 ust. 1 Konstytucji - powoływanie 4 członków Krajowej Rady Sądowniczej.

W stosunku do części wymienionych wyżej organów Sejm posiada specjalne uprawnienia o charakterze

nadzorczym. Nie dotyczą one Prezesa NBP (który odpowiada tylko przed Trybunałem Stanu) a sam Bank cieszy się niezależnością ustrojową oraz członków TS i TK. Przed Sejmem odpowiada jednak RPO (przedstawianie sprawozdań, możność dymisji), RPDz, KRRiT (przedstawianie sprawozdań, możność odwołania) czy NIK (sprawozdanie z corocznej działalności, podejmowanie kontroli na zlecenie Sejmu etc.).
b. Senat

Zbliżone do kompetencji Sejmu pozostają uprawnienia Senatu. Ta autonomiczna, kolegialna (100 senatorów) instytucja, której kadencja sprzężona jest z kadencją Sejmu. Dlatego też zakończenie prac izby niższej implikuje w każdym wypadku rozwiązanie Senatu. Izba wyższa jest nadto mocno ograniczona w uprawnieniach w stosunku do Sejmu. Jej uprawnienia kontrolne sprowadzają się do nieformalnych oświadczeń senatorskich. W trakcie procedury ustawodawczej ma prawo nanieść swoje poprawki, które podgalają jednak głosowania Sejmu. Senat nie nadzoruje Rady Ministrów ani organów władzy wykraczających poza klasyczny trójpodział władz. Wyraża jednak zgodę na obsadzenie stanowisk: Prezesa NIK, RPO i RPDz. Wskazuje nadto jednego członka KRRiT, 1/3 składu RPP i dwóch członków KRS. Nic dziwnego, że Senat jest w doktrynie nazywany izbą ułomną, niepełną lub izbą refleksji.
Organy władzy wykonawczej
a. Prezydent

Prezydent RP jest organem kadencyjnym (5 lat), jednoosobowym wybieralnym. Pełni on funkcję arbitra pomiędzy trzema władzami, choć nie pozostaje w stosunku do nich neutralny. Zarazem nie należy go utożsamiać stricte z organem władzy wykonawczej, gdyż posiada szereg praw związanych z legislatywą i sądownictwem.

Uprawnienia prezydenta można podzielić na te związane z Radą Ministrów i te stanowiące prerogatywy prezydenta. Prerogatywy, czyli wyłączne uprawnienia głowy państwa, do których nie potrzebuje on kontrasygnaty (podpisu premiera lub właściwego ministra) stanowią wyznacznik zakresu władzy prezydenta. Ich katalog zawarty został w art. 144 ust. 3 pkt. 1 - 30. Pozostałe akty, jak np. rozporządzenia, wprowadzenie stanu wyjątkowego, wystąpienie z wnioskiem do TK etc. muszą zostać obarczone stosownym podpisem członka Rady Ministrów. Stwarza to szczególną zależność pomiędzy Prezydentem a RM. Działania głowy państwa są ograniczone przez rząd, który jednak powoływany jest przez Prezydenta (przy udziale Sejmu). Zależność ta nie została szczegółowo opisana w ustawie zasadniczej co może stwarzać konflikty pomiędzy Prezesem RM a Prezydentem . Warto wspomnieć, że Prezydent przyjmuje również dymisję premiera oraz przewodniczy posiedzeniom Rady Gabinetowej (RM + Prezydent), która jednak nie posiada uprawnień Rady Ministrów.

Jak zostało już wspomniane Konstytucja rozciąga uprawnienia Prezydenta na wszystkie postacie władzy wg art. 10 Konstytucji. W odniesieniu do Parlamentu, Prezydent zarządza wybory i zwołuje pierwsze posiedzenie izb. W trakcie procedury ustawodawczej może hamować działania Parlamentu za pomocą instytucji veta zawieszającego. Ustawy budzące jego wątpliwości mogą zostać przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu. Najważniejsze jest jednak prawo Prezydenta do rozwiązania izb. Z władzy tej głowa państwa może skorzystać tylko w dwóch wypadkach:

" Art. 155 Konstytucji - obligatoryjnie, jeśli Parlament nie wybierze Rady Ministrów w toku trój-etapowej procedury,

" Art. 225 Konstytucji - fakultatywnie, jeśli w ciągu czterech miesięcy od złożenia projektu ustawy budżetowej, Parlament nie jest w stanie uchwalić budżetu na przyszły rok.

Wobec władzy sądowniczej Prezydent otrzymał takie kompetencje jak: prawo łaski (niwecące w praktyce orzeczenia sądów z wyjątkiem wyroków Trybunału Stanu), prawo do kreacji osobowej sędziów (z wyjątkiem TK i TS, których powołuje Sejm) w tym I-ego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prezydent ustala również wysokość wynagrodzeń sędziowskich.

Nadto wyznacza również 1/3 składu RPP, jednego członka KRS, dwóch członków KRRiT oraz wszystkich ambasadorów.

W zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa Prezydent: powołuje Radę Bezpieczeństwa Narodowego, Szefa Sztabu Generalnego i dowódców sił zbrojnych oraz Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Nadaje również pierwsze stopnie oficerskie i stopnie generalskie. Zgodnie z brzmieniem ustawy zasadniczej jest bowiem zwierzchnikiem Sił Zbrojnych i dlatego wydziera Sejmowi władzę nad organami władzy związanym z wojskowością. Dzieli jednak część uprawnień z ministrem obrony narodowej (opisane w tym akapicie uprawnienia wymagają bowiem kontrasygnaty).

b. Rada Ministrów

Rada Ministrów jest równorzędnym (w założeniu) z Prezydentem organem władzy wykonawczej, choć podporządkowanym Sejmowi. Oprócz odpowiedzialności politycznej całego składu RM, odpowiedzialności indywidualnej podlegają także ministrowie z osobna. Za delikty konstytucyjne każdy z nich może także odpowiadać przed Trybunałem Stanu. Rada Ministrów jest organem kolegialnym, bardzo rozbudowanym, ale i wypełniającym mnóstwo obowiązków. Na szczeblu rządowym spięta zostaje cała administracja kraju. Dlatego też to Radzie Ministrów, ustawodawca powierzył domniemanie kompetencji, opisane w art. 146 ust. 2 Konstytucji. Ponad to na czele Rady Ministrów stoi Prezes (zwany również premierem) a nie Prezydent (jak w modelu prezydenckim). Oprócz kompetencji związanych z przewodnictwem gabinetu, premier posiada własne kompetencje (np. nadzór nad samorządem terytorialnym, zwierzchnictwo nad zatrudnionymi w administracji rządowej etc.)

Zależność pomiędzy RM a Prezydentem i Sejmem uwidacznia się zwłaszcza w trakcie procedury powoływania Rady (art. 154 - 155 Konstytucji). Procedura ta przebiega trój-etapowo i może się zakończyć na każdym z trzech stadiów. W pierwszym ruchu Prezydent desygnuje premiera w dniu przyjęcia dymisji poprzedniego gabinetu. Premier kompletuje skład organu (za zgodą Prezydenta) i przedstawia Sejmowi expose. Sejm udziela gabinetowi wotum zaufania bezwzględną większością głosów. Powstaje wówczas silny rząd nazywany prezydencko - parlamentarnym. Jeśli skład RM nie zostanie przyjęty przystępuje się do drugiego etapu. W tym wypadku kandydata na premiera wybiera Sejm (propozycje osobowe mogą zgłaszać grupy 46 posłów) bezwzględną większością głosów. Nowy premier kompletuje skład gabinetu i przedstawia Sejmowi expose. Jeśli udzielone zostanie mu wotum zaufania (bezwzględną większością głosów) to Prezydent powołuje Radę Ministrów w tym składzie. Jeśli nie przechodzi się do trzeciego etapu. W tym wypadku kandydata na Prezesa RM znów wybiera Prezydent. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby była to osoba z pierwszego etapu. Premier zostaje zaprzysiężony, kompletuje gabinet i wygłasza expose. Jeśli nie otrzyma wotum zaufania, tym razem wyrażonego zwykłą większością głosów, Prezydent ma obowiązek rozwiązać Parlament i zarządzić nowe wybory.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że Rada Ministrów, choć posiadająca silną pozycję, jest ściśle związana z Prezydentem i Sejmem, przed którym odpowiada za swoje działania. Pozycja gabinetu jest o tyle niepewna, że zawsze może być on rozwiązany zgodnie z procedurą wotum nieufności. Z kolei Prezydent pełni szczególną rolę w powoływaniu rządu. Zarazem Rada Ministrów kontroluje działania prezydenta za pomocą instytucji kontrasygnaty. Całokształt tych zależności wyśmienicie świadczy o przemyślanej strukturze systemu hamulców i równowagi.

Organy władzy sądowniczej

a. Sądy

Na podstawie art. 173 Konstytucji organami władzy sądowniczej są sądy i trybunały, które stanowią niezależną i odrębną władzę. O ile władza ustawodawcza i wykonawcza zostały ze sobą połączone o tyle sądownictwo trzyma się nieco na uboczu . Jest to wynikiem założenia, że w formułowaniu orzeczeń sądy i trybunały powinny być wolne od politycznych powiązań.

Zgodnie z art. 175 Konstytucji ...Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolite Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe... Ustawodawca zadbał o wiele gwarancji ich niezależności m.in. gwarantując sędzią niezawisłość i podleganie tylko ustawom (art. 178

ust. 1 Konstytucji). Sędziowie są nadto nieusuwalni (art. 180 ust. 1 Konstytucji) i chronieni immunitetem (art. 181 Konstytucji).Nie mniej jednak pewne zależności pomiędzy sądami a egzekutywą istnieją.

Po pierwsze sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądowniczej. Prezydent ustala również wysokość ich wynagrodzeń. Z kolei KRS ma prawo do przeniesienia sędziego na inne stanowisko. Prezydent nadto powołuje I-ego Prezesa SN z dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne SN oraz Prezesa NSA z dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA.
b. Trybunały

Bardziej zbliżone do legislatywy są Trybunały: Konstytucyjny i Stanu. Mimo niezależności ustrojowej, sędziowie TK są wybierani przez Sejm, na 9-cio letnią kadencję. Okres ten przekracza długość dwóch kadencji parlamentu, co ma zapobiegać politycznym uwikłaniom sędziów. Sędziowie na swych stanowiskach są nieusuwalni i niezawiśli. Z kolei Prezesa TK powołuje Prezydent z dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne TK. Trybunał Konstytucyjny kontroluje ustawy przyjęte przez Parlament, rozstrzyga nadto spory kompetencyjne pomiędzy organami władzy. Decyduje także o czasowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta.

Z kolei sędziowie Trybunału Stanu powoływani są przez Sejm na okres jego kadencji, jednak spoza grona posłów i senatorów. Są oni nieodwołalni, niezawiśli, cieszą się nietykalnością osobistą i immunitetem, jednak nie mogą zostać ponownie wybrani. Trybunał Stanu rozstrzyga o deliktach konstytucyjnych Prezydenta, Premiera i członków RM, Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz posłów bądź senatorów. TS może zawiesić osobę w pełnieniu urzędu, orzec zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk w administracji rządowej czy pozbawić posła/ senatora mandatu. O postawieniu osoby przed TS decyduje grupa 140 członków Zgromadzenia Narodowego (jeśli dotyczy Prezydenta) albo Prezydent lub grupa 115 posłów (jeśli dotyczy członka RM lub innych osób).

WOS : Historia : Język niemiecki : Język francuski : Kurs niemieckiego : Darmowy kurs WOS Arkusze maturalne z WOS : Repetytorium z historii : Kurs francuskiego : Repetytorium WOS