

LIST OTWARTY DO POSŁÓW I SENATORÓW W SPRAWIE REFORMY SYSTEMU POLITYCZNEGO RP

Kondycja polskiej demokracji na ogół uchodzi za dobrą. Poniżej zostanie wykazane, że nasza demokracja jest pod wieloma względami ułomna, a system polityczny wymaga wielu zmian.

SEJM

Wady stanu obecnego: Największą wadą ustrojową w Polsce jest sposób formowania Sejmu. Listy kandydatów na posłów są ustalane wyłącznie przez ściśle kierownictwa partii politycznych, a tak naprawdę często przez samych szefów partii. Gremium, które w ten sposób wyznacza skład osobowy Sejmu, liczy zaledwie kilka lub co najwyżej kilkanaście osób, i funkcjonuje poza wszelką kontrolą ze strony społeczeństwa. Ordynacja wyborcza uniemożliwia wybór posła spoza partyjnych list, co odbiera sens prawu wyborców do zgłaszania kandydatów, zapisanemu w Art. 100.1 Konstytucji RP (można więc mówić o sprzeczności ordynacji wyborczej z Konstytucją). Mamy po prostu do czynienia ze słabo maskowanym systemem mianowania posłów. Powszechne głosowanie jest tylko pozbawionym większego znaczenia aktem, który ma na celu jedynie formalne zapewnienie Sejmowi tzw. legitymacji demokratycznej. Cały ten system prowadzi do uformowania samoreprodukującej się klasy rządzącej, wyobcowanej od narodu. Wszystko to stanowi całkowite zaprzeczenie demokracji.

Pożądane zmiany: Sytuację tę można uzdrowić jedynie przez wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) w wyborach do Sejmu, wzorem takich krajów jak Wielka Brytania, USA, Kanada, Australia czy Francja. Należy przeciwstawić się ewentualnym próbom wprowadzenia w Polsce pokrętnego systemu mieszanego. Wprawdzie ordynacja mieszana względnie dobrze działa w Niemczech, ale została tam wprowadzona w bardzo specyficznych okolicznościach historycznych, nie mających żadnego przełożenia na obecną sytuację naszego kraju.

Wady stanu obecnego: W czasie kadencji zależność posła od kierownictwa jego partii jest utrzymywana przez praktykę dyscypliny klubowej. Jest to sprzeczne z Art. 104.1. Konstytucji RP, w którym czytamy: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”. Suwerenem jest naród, czyli wyborcy. Czego nawet wyborcom nie wolno, tym bardziej nie wolno partyjnym działaczom.

Pożądane zmiany: Prawo powinno wyraźniej niż obecnie zapewniać posłom całkowitą niezawisłość.

Wady stanu obecnego: Możliwość odwołania posła przez obywateli w czasie kadencji obecnie nie istnieje, podobnie jak wszelka kontrola obywatelska nad jego działalnością. Poseł ma nieodwołalne upoważnienie na cztery lata do robienia tego, co mu się tylko spodoba. A któż rozsądny jest gotów udzielić komuś pełnomocnictwa do rozporządzania swoim losem i majątkiem przez kilka lat, nie mając kontroli nad jego działalnością i nie mogąc go odwołać? Żaden układ organizacyjny (a Sejm jest przecież takim układem) nie może dobrze działać bez odpowiedniego systemu kontroli. Wybory, odbywające się w cyklu czteroletnim, takiej kontroli nie zapewniają.

Pożądane zmiany: Należy uzależnić posła od obywatela przez wprowadzenie systemu JOW. Ponadto zależność posłów od obywateli można by zwiększyć przez skrócenie kadencji Sejmu do lat trzech lub nawet dwóch (wzorem USA). Można także rozważyć ustanowienie przy każdym pośle społecznego kolegium konsultacyjno-kontrolnego, wyłonionego przez ogół obywateli w czasie wyborów parlamentarnych, które na bieżąco monitorowałyby pracę posła. Kolegium to powinno być wyposażone w prawo zarządzenia - pod określonymi warunkami - referendum w sprawie odwołania posła.

Wady stanu obecnego: Niepokojąca jest omnipotencja Sejmu. Jest ona posunięta aż do naruszenia zasady trójpodziału władzy poprzez umożliwienie posłowi sprawowania funkcji członka Rady Ministrów i sekretarza stanu w administracji rządowej (Art. 103.1 Konstytucji RP). Ponadto zakres stanowisk państwowych, których objęcie wymaga powołania przez Sejm, wydaje się zbyt szeroki.

Pożądane zmiany: W razie objęcia funkcji członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu w administracji rządowej poseł powinien tracić swój mandat. Obsada niektórych stanowisk państwowych, zastrzeżona obecnie dla Sejmu, powinna zostać przekazana Senatowi.

Wady stanu obecnego: Przywileje posłów są zbyt rozległe. Brak limitu okresu sprawowania funkcji posła jest szkodliwy m.in. dlatego, że hamuje dopływ do Sejmu nowych, utalentowanych osób. Korzyści finansowe, przysługujące posłom, są powszechnie uważane za zbyt duże.

Pożądane zmiany: Maksymalny czas sprawowania funkcji posła powinien być ograniczony do co najwyżej dwunastu lat. O uchyleniu immunitetu poselskiego powinien decydować nie Sejm, a Trybunał Stanu. Korzyści finansowe, związane z funkcją posła, powinny być zmniejszone.

SENAT

Wady stanu obecnego: W warunkach państwa unitarnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska, sens istnienia Senatu w jego obecnym kształcie ustrojowym jest mocno wątpliwy. W procesie stanowienia prawa funkcje Sejmu są przez Senat niepotrzebnie dublowane.

Pożądane zmiany: Istnieją dwie możliwości. Pierwsza to po prostu likwidacja Senatu, a druga to znaczne rozszerzenie jego kompetencji. W tym drugim przypadku Radę Ministrów mogłoby powoływać i odwoływać Zgromadzenie Narodowe, a nie tylko Sejm. Można by także przekazać Senatowi prawo obsady niektórych stanowisk państwowych, na które obecnie powołuje Sejm, wraz z prawem nadzoru nad odpowiednim urzędem. Warto także rozważyć możliwość wprowadzenia do Senatu marszałków, reprezentujących samorządy województw. Ponadto status senatora powinien zostać zmieniony analogicznie do postulowanych wyżej zmian statusu posła. W razie skrócenia kadencji Sejmu należy odpowiednio skrócić kadencję Senatu.

Wady stanu obecnego: Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu są zbyt duże (mają więcej ludności niż cała Islandia). Kontakt kandydata na senatora z wyborcami w trakcie kampanii wyborczej odbywa się głównie za pośrednictwem środków masowego przekazu. Dostęp obywatela do senatora po wyborach jest także zbyt trudny.

Pożądane zmiany: Warto rozważyć wprowadzenie pośrednich wyborów do Senatu. Obywatele wybieraliby stosunkowo dużą liczbę elektorów w małych, jednomandatowych okręgach wyborczych. Następnie kolegium elektorów wybierałoby senatora. Takie kolegium powinno funkcjonować przez całą kadencję, utrzymując kontakt z wyborcami, na bieżąco kontrolując i wspomagając pracę senatora, oraz - pod określonymi warunkami - zarządzając w okręgu wyborczym referendum w sprawie odwołania senatora. W razie sprawdzenia się takiego systemu można by pomyśleć o jego wprowadzeniu także przy wyborach do Sejmu.

PREZYDENT

Wady stanu obecnego: Wybór prezydenta przez ogół obywateli skutkuje ogromną wagą jego mandatu. Praktyczna nieodwołalność prezydenta oraz brak jakiejkolwiek kontroli nad jego działaniem przeczą kardynalnym zasadom zarządzania oraz tworzą warunki do wprowadzenia rządów autorytarnych.

Pożądane zmiany: Wysoce wskazane wydaje się przejście na system powoływania i odwoływania prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. Zapewniłoby to parlamentowi możliwość adekwatnej kontroli nad sposobem sprawowania urzędu prezydenta.

Wady stanu obecnego: Niektóre uprawnienia wykonawcze prezydenta, zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej, mogą prowadzić do kolizji z decyzjami Rady Ministrów. Szczególnie niebezpieczne może się to okazać w warunkach tzw. kohabitacji.

Pożądane zmiany: W celu zapewnienia harmonijnej współpracy między prezydentem a Radą Ministrów można rozważyć powierzenie prezydentowi funkcji nie tylko głowy państwa, ale także zwierzchnika rządu - jednak tylko pod warunkiem, że prezydent byłby powoływany i odwoływany przez parlament, a nie wybierany w wyborach powszechnych. Mielibyśmy więc system funkcjonalnie zbliżony do francuskiego, jednak bez przechodzenia na ustrój prezydencki, bowiem prezydent Polski byłby zależny od parlamentu.

Wady stanu obecnego: Prawo weta prezydenta wobec ustaw, uchwalonych przez Sejm i zatwierdzonych przez Senat, wydaje się zbędne. Jeśli Sejm odpowiednio starannie tworzy ustawy, a Senat je kontroluje i ewentualnie poprawia albo nawet wetuje, to powtarzanie tego procesu przez prezydenta nie jest już celowe, a tylko niepotrzebnie wydłuża i komplikuje proces tworzenia prawa. Niepokoi także to, że prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe bez uprzedniej zgody Sejmu i Senatu.

Pożądane zmiany: Prawo wetowania ustaw nie powinno leżeć w gestii prezydenta. Prezydent powinien zachować jedynie prawo kierowania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego w celu kontroli ich zgodności z Konstytucją RP. Natomiast ratyfikacja i wypowiadanie umów międzynarodowych przez prezydenta powinny wymagać uprzedniej zgody Sejmu oraz Senatu.

REFERENDUM ORAZ OBYWATELSKIE PROJEKTY USTAW

Wady stanu obecnego: Przeprowadzenie referendum na wniosek obywateli oraz rozpatrzenie przez Sejm obywatelskiego projektu ustawy zależy od woli Sejmu. Jest to drastyczne ograniczenie prawa obywateli do bezpośredniego sprawowania władzy, zapisanego w Art. 4.2. Konstytucji RP. Zbyt ostre są warunki, konieczne do uznania wyników referendum za wiążące.

Pożądane zmiany: Należy wprowadzić zasadę, że jeśli liczba obywateli, wnioskujących o przeprowadzenie referendum lub o rozpatrzenie projektu ustawy, spełnia stosowne wymogi prawne, to referendum musi być przeprowadzone, a ustawa musi być rozpatrzona bez możliwości jej odrzucenia w pierwszym czytaniu. Należy obniżyć poziom frekwencji, wymaganej do uznania wyników referendum za wiążące. Przedmiot wnioskowanego przez obywateli referendum czy ustawy nie powinien podlegać żadnym ograniczeniom.

SAMORZĄD TERYTORIALNY

Wady stanu obecnego: Niefortunna reforma z 1998 r. ustanowiła trójszczeblowy system samorządu terytorialnego. W jej efekcie powstał kosztowny poziom powiatu, którego zadania można by bez żadnej szkody przekazać na szczebel województwa.

Pożądane zmiany: Należy rozważyć likwidację powiatów. W dotychczasowych siedzibach władz powiatowych można utworzyć delegatury urzędów wojewódzkich, w których obywatele mogliby równie łatwo jak dotychczas załatwiać wszystkie sprawy, wymagające obecnie udania się do urzędu powiatowego lub wojewódzkiego. Taka reforma ustrojowa pozwoliłaby uniknąć postulowanych niekiedy administracyjnych zmian granic i liczby województw.

Wady stanu obecnego: Mankamentem województwa jest dwuwładza wojewody i marszałka, co nie sprzyja sprawnemu zarządzaniu, grozi kolizją decyzji oraz generuje zbędne koszty.

Pożądane zmiany: Władzę w województwie powinien sprawować wojewoda, wybrany przez sejmik wojewódzki spośród kandydatów przedstawionych przez premiera. W ten sposób wojewoda stałby się swoistym zwornikiem między administracją rządową a samorządem terytorialnym, analogicznie do pozycji ustrojowej starosty powiatowego w okresie międzywojennym. Sejmik wojewódzki powinien mieć prawo wnioskowania do premiera o odwołanie wojewody, a premier - prawo rozwiązania

sejmiku, ustanowienia komisarza oraz zarządzenia przyspieszonych wyborów do sejmiku. Sejmik powinien wybierać marszałka sejmiku, zaś stanowisko marszałka województwa powinno zostać zlikwidowane. Jak już wyżej powiedziano, marszałek sejmiku mógłby wchodzić w skład Senatu. Można także rozważyć, czy sejmik wojewódzki nie powinien składać się z delegatów rad gmin, zamiast z radnych, wybieranych w wyborach powszechnych. Zapewniłoby to większą spójność współdziałania obu tych poziomów samorządu terytorialnego.

Wady stanu obecnego: Wójt, burmistrz oraz prezydent miasta jest wybierany przez ogół mieszkańców. Bardzo utrudnia to kontrolę obywatelską działalności wybranych tym sposobem osób, a także ich odwoływanie. Ponadto rady dużych gmin są wybierane według ordynacji proporcjonalnej, co powoduje niekorzystne skutki, omówione wyżej w odniesieniu do Sejmu.

Pożądane zmiany: We wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, w wyborach do rad samorządowych powinno się przejść na system JOW. Natomiast wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta powinna powoływać i odwoływać odpowiednia rada samorządowa.

PODSUMOWANIE

Ogólna ocena stanu polskiej demokracji: Wykazane wyżej wady ustrojowe upoważniają do stwierdzenia poważnego deficytu demokracji w Polsce. Naród w dużej mierze pozostaje „niemym olbrzymem”, z bardzo niewielkimi możliwościami bezpośredniego sprawowania władzy. Rządzą partie polityczne, a właściwie swoista nomenklatura. Dzięki proporcjonalnej ordynacji wyborczej partie mają monopol na wyznaczanie kandydatów w wyborach do Sejmu, sejmików wojewódzkich oraz rad powiatów i dużych gmin. Poseł czy radny, wybrany według takiej ordynacji, to właściwie marionetka w rękach szefa partii, zaś obywatel jest zredukowany do jednoodnawianego wyborcy, który po wyborach przez kilka lat może już tylko biernie obserwować scenę polityczną. Z kolei jednoosobowe organy władzy, wybierane powszechnie, nie podlegają dostatecznej kontroli ze strony społeczeństwa. Demokracja w Polsce ma więc niestety charakter w dużej mierze fasadowy. Bez wyborów nie ma demokracji, ale same wybory jeszcze jej nie gwarantują, bo DEMOKRACJA TO LUDOWŁADZTWO.

Kluczowe cele proponowanych zmian: Pierwszym takim celem jest wzmocnienie pozycji ustrojowej obywatela przez rozszerzenie jego wpływu na sprawy publiczne daleko poza sam akt wyborczy, dokonywany raz na kilka lat. Drugi cel to wzmocnienie pozycji ustrojowej posła, senatora i radnego, a także silne, systemowe zmotywowanie polityków do dbałości o nasze wspólne dobro. Trzecim celem jest usunięcie deficytu odpowiedzialności, związanej z pełnieniem jednoosobowych funkcji państwowych i samorządowych. Czwarty kluczowy cel to udoskonalenie struktur państwa i samorządu terytorialnego, prowadzące do ich lepszego funkcjonowania.

Zmiany fundamentalne: Wśród wszystkich postulowanych wyżej zmian ustrojowych fundamentalne znaczenie mają dwie. Bez ich wprowadzenia o żadnej istotnej poprawie ustroju nie może być mowy. Po pierwsze, na wszystkich poziomach państwa i samorządu terytorialnego należy stosować system JOW. Po drugie, obsadę wszystkich jednoosobowych urzędów należy powierzyć odpowiednim ciałom kolegialnym, czyli parlamentowi oraz radom samorządowym. Mimo rezygnacji z powszechnych wyborów prezydenta kraju oraz innych jednoosobowych organów władzy, demokracja na tym zyska. Obywatel będzie miał bowiem wpływ na działalność urzędów jednoosobowych w ciągu całej kadencji, a nie tylko raz na kilka lat z okazji wyborów. Będzie to wprowadzić wpływ tylko pośredni (przez posła czy radnego), ale pozycja ustrojowa obywatela będzie nieporównanie silniejsza niż w obecnym systemie, w którym dzień po wyborach z jego zdaniem nie musi się już liczyć nikt.

Janusz Jaworski

jaworskj@onet.pl

Kraków, 13 listopada 2015 r.