LOKALNIE · OPINIA

PAŃSTWO BEZ GŁOWY. DUDA DOWIÓDŁ, ŻE SYSTEM JEST DO ZMIANY

Jan Fiedorczuk · 29 kwietnia 2021

Nieudany początek drugiej kadencji Andrzeja Dudy jest tyleż winą osobistych decyzji prezydenta, co i samego ustroju. System, jaki został skonstruowany w latach 90., z samej swojej istoty destabilizuje ład polityczny, konfliktuje poszczególne ośrodki władzy, a w ostateczności wymusza na prezydencie apatyczną „politykę orderową". Głowa państwa jest potrzebna każdej wspólnocie politycznej, jednak obecna konstytucja sprawia, że prezydent jest w polskim systemie po prostu zbędny.

Kiepski start

Powoli mijający pierwszy rok drugiej kadencji prezydenta Andrzeja Dudy ciężko uznać za udany. Od początku 2020 roku państwo polskie mierzy się z bezprecedensowym wyzwaniem w najnowszej historii. Pandemia koronawirusa przetoczyła się przez – wszak i tak już ledwo dychającą – służbę zdrowia niczym walec. Rosnąca liczba zgonów, szczególnie wyraźna na tle statystyk z innych państw Europy, nie jest przecież efektem wyłącznie COVID-19, ale w znacznym stopniu niewydolności sektora opieki medycznej w Polsce. Wszelkie zaniedbania, które przez ostatnie dekady odkładano na „wieczne nigdy", dały teraz o sobie znać z pełną mocą. Przejmującym symbolem tej sytuacji jest dramat posła Tadeusza Cymańskiego, który mierzy się ze złośliwym nowotworem, a któremu – właśnie ze względu na pandemię – przełożono operację, od której może zależeć jego życie. Drugim dojmującym aspektem, który rzuca się w oczy, jest kryzys polskiej gospodarki. Rosnące zadłużenie państwa, inflacja oraz załamanie się całych branż – to tylko najbardziej oczywiste konsekwencje lockdownu, na jaki zdecydował się rząd Zjednoczonej Prawicy.

Czym jednak zajmuje się głowa państwa polskiego w tym czasie? Zajrzyjmy na profil Andrzeja Dudy na Twitterze. Mamy tam wpis z okazji Dnia Pamięci Ofiar Zbrodni Katyńskiej, post dotyczący Światowego Dnia Pracowników Służby Zdrowia, tweet poświęcony Krzysztofowi Krawczykowi, kilka słów na temat zwycięstwa tenisisty Huberta Hurkacza, szpilę wbitą Szymonowi Hołowni czy życzenia świąteczne. Jeżeli wejdziemy na oficjalną witrynę prezydenta, to nasz obraz aktywności głowy państwa niewiele się zmieni. Niedawne zwołanie Rady Gabinetowej w związku z rozwojem pandemii to właściwie jedyna istotna działalność prezydenta od momentu zwycięstwa wyborczego.

Czy jednak zwołanie Rady jest znowuż tak istotnym wydarzeniem, skoro wszelkie decyzje i tak zapadają poza ośrodkiem prezydenckim? Można zaryzykować tezę, że w ostatnich miesiącach do świadomości społecznej przebiła się głównie aktywność głowy państwa na stokach narciarskich. Wicepremier Gowin publicznie przyznający, że prezydent osobiście do niego dzwonił, by przekazać, że „nie akceptuje zamknięcia stoków", de facto zdruzgotał wizerunek Andrzeja Dudy. Podobnie jak obrazek prezydenta, który kilka tygodni później szusował w Zakopanem w ramach charytatywnych zawodów w narciarstwie alpej-

skim. Dość przypomnieć tutaj słynną „ciupagę hańby", którą głowie państwa chcieli wręczyć wówczas protestujący przedsiębiorcy.

> Nie powinny zatem dziwić niedawne wyniki sondażu pracowni United Surveys przeprowadzonego dla WP.pl, z którego wynika, że ponad 60 proc. respondentów krytycznie ocenia drugą kadencję prezydenta. Pozytywny stosunek ma niecałe 30 proc. ankietowanych (ok. 10 proc. nie miało wyrobionej opinii). Co bardziej dotkliwe dla prezydenta Dudy, najwięcej głosów w badaniu zyskała opcja „zdecydowanie źle", na którą zagłosowało ponad 40 proc. ankietowanych (odpowiedź „raczej źle" zaznaczyło nieco ponad 20 proc.).

Zły system

Prezydent w swojej drugiej kadencji ograniczył się do wręczania orderów oraz pisania okolicznościowych tweetów dotyczących sportu, kultury i historii. Nie umniejszając wad samego Andrzeja Dudy, który nie dał po sobie poznać, by mu obecna rola szczególnie przeszkadzała, nie można też go obarczać całą odpowiedzialnością za obecny stan rzeczy. Jego bierność oraz ograniczenie się do „polityki orderowej" jest tyleż winą jego własnych decyzji, co również wymogów, jakie formułuje obecny system polityczny. Niestety cała logika obecnego ustroju wpisuje urząd prezydenta w ramy, które go ograniczają.

Ustawa zasadnicza teoretycznie sytuuje prezydenta w centrum systemu politycznego, wskazując go jako swoisty zwornik państwowości i wynosząc go do symbolu majestatu tysiącletniej polskiej państwowości. Popularna definicja głosi, że prezydent jest najwyższym przedstawicielem polskich władz, gwarantem ciągłości władzy państwowej oraz najwyższym organem państwa w zakresie władzy wykonawczej. Na to nakłada się trudny do przecenienia wpływ samej procedury wyboru głowy państwa. Powszechne wybory, ze względu na swoją bezpośredniość oraz masowy charakter, mają nie tylko najbardziej widowiskowy przebieg, ale pozwalają również najbardziej „zżyć się" obywatelom z prezydentem. Premier, posłowie, sędziowie TK i SN – w oczach społeczeństwa wszyscy oni są wyłącznie urzędnikami. Obecna ordynacja powoduje, że ludzie nie mają poczucia, by odpowiadali za wybór szefa rządu czy konkretnych parlamentarzystów (nie mówiąc o sędziach). Prezydent tymczasem jest – nomen omen – głową państwa, ojcem wspólnoty politycznej i ukoronowaniem całego systemu politycznego Rzeczpospolitej. Przynajmniej w teorii.

> W praktyce bowiem ta sama konstytucja, która wynosi urząd prezydenta na sam szczyt hierarchii politycznej, nie daje mu narzędzi, aby mógł przewodzić narodowi. Prezydent posiada co prawda szereg uprawnień, są one jednak w większości drugorzędne i nie przekładają się na samą dynamikę polityczną.

Z istotnych prerogatyw warto wymienić trzy: prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo weta ustawodawczego oraz – często i niesłusznie lekceważone – prawo łaski. To ostatnie, które dla naszych rozważań jest jednak drugorzędne, to jedyne z uprawień, które ustanawia prezydenta jako samodzielny, twórczy

podmiot. Prawo inicjatywy ustawodawczej uzależnia go od większości parlamentarnej i zmusza do uczestnictwa w partyjnych dealach, a z kolei prawo weta, jakkolwiek świadczy o jego autonomii, to jednocześnie ma charakter *stricte* negatywny, tzn. prezydent może przyjąć pozę wielkiego hamulcowego, ale konstytucja wytycza takie ramy ustrojowe, które uniemożliwiają mu przedstawienie programu pozytywnego. Samo usytuowanie prezydenta, jako ostatniej zapory przed samowolą parlamentu miałoby oczywiście swoje plusy, gdyby ta sama konstytucja nie stawiała tego urzędu w samym centrum systemu. Obecnie mamy do czynienia z bezobjawową głową państwa, którą to bezkarnie może ośmieszać szef Telewizji Publicznej. Mamy do czynienia z głową państwa, której plany i propozycje są nieustannie lekceważone przez większość sejmową (vide kandydatura Jana Marii Rokity na RPO czy „kompromisowy" projekt w kwestii aborcji). Prezydent w polskiej ustawie zasadniczej to bezzębny zwierzchnik państwa – wódz bez buławy.

CZYTAJ TAKŻE: Co dalej z województwami?

Konfliktogenny ustrój

Nasza ustawa zasadnicza, zamiast kreślić przejrzyste ramy ustrojowe, przede wszystkim potęguje chaos. Gdy tylko któryś z trybików przestaje działać, konstytucja staje się jedynie zapisaną kartką papieru. Kwestia aborcji jest tutaj znamienną egzemplifikacją tegoż zjawiska. Dopóki wszyscy zasłaniali oczy, udając, że kwestia niekonstytucyjności przesłanki eugenicznej nie istnieje – dopóty wszystko toczyło się swoim trybem; gdy jednak grupa posłów zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie – państwo stanęło w ogniu.

Innym przykładem może być bezprawny wybór sędziów do tegoż Trybunału w końcówce rządów PO-PSL w 2015 roku. Dopóki zblatowany układ medialno-polityczno-sędziowski trwał nienaruszany – dopóty nikomu nie przeszkadzały działania polityków rządzącej wówczas koalicji. Gdy do władzy doszła ekipa, która z grubsza rzecz biorąc, kwestionuje dorobek III RP (a już na pewno pozostaje w konflikcie z elitami tegoż państwa) i zrobiła bliźniacze zagranie, jak jej poprzednicy – ponownie oglądaliśmy istne kodziarsko-sędziowskie pandemonium.

Przywołuję te dwa przykłady nie po to, by wchodzić w spór polityczny między tymi środowiskami, ale by ukazać, jak bardzo nasza konstytucja jest oderwana od realiów życia politycznego, a jej zapisy nabierają moc w zależności od zewnętrznych okoliczności.

Chaos generowany przez naszą ustawę zasadniczą nie ogranicza się do kwestii *stricte* partyjnej rywalizacji. Po pierwsze – jakkolwiek to marginalna kwestia, to warta nadmienienia – obecna konstytucja *de facto* narusza ideę – wszak i tak utopijną oraz iluzoryczną – trójpodziału władzy, skupiając w urzędzie prezydenta władzę ustawodawczą (inicjatywa), wykonawczą (najwyższy przedstawiciel władz, polityka zagraniczna) oraz sądowniczą (prawo łaski). Kontestacja tej abstrakcyjnej koncepcji to jednak najmniej istotny z burzycielskich, aspektów obecnego systemu. Niepomiernie bardziej destrukcyjny jest fakt, że logika naszego ustroju konfliktuje urząd prezydenta z innymi kluczowymi dla państwa podmiotami. Konstytucja wprost określa prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz wskazuje go jako podmiot uprawniony do prowadzenia polityki zagranicznej. Ta figura jednoznacznie konfliktuje prezydenta z szefem rządu, ministrem spraw zagranicznych (chyba że, tak jak to ma miejsce obecnie, taki minister funkcjonuje jedynie w sposób teoretyczny) oraz ministrem obrony narodowej. Efekty tego widzieliśmy choćby na przykładzie konfliktu między prezydentem a Jarosławem Kaczyńskim (którego

dominująca pozycja wynikająca pośrednio z konstytucji, nigdzie w niej nie się nie pojawia), jak również w postaci sporu między Andrzejem Dudą a byłym szefem MON – Antonim Macierewiczem.

> Sytuując urząd głowy państwa w samym centrum systemu, konstytucja predestynuje go do roli suwerena (mowa o realnym suwerenie, a nie frazesach o suwerenie w postaci ludzi). Jednocześnie ta sama ustawa zasadnicza wszelkie prerogatywy do pełnienia faktycznej władzy składa w ręce szefa rządzącej partii (który zazwyczaj sprawuje jednocześnie urząd premiera). Tak skonstruowany system w sposób naturalny musi napędzać konflikt między dwoma najważniejszymi osobami w państwie. Co więcej, można zaryzykować stwierdzenie, że gdyby taki konflikt się nie pojawił, to byłoby to wręcz niepokojące, gdyż świadczyłoby, że na czele wspólnoty politycznej stoi człowiek pozbawiony jakiejkolwiek ambicji i hartu ducha.

W pseudoracjonalnym paradygmacie przymioty ducha są często bagatelizowane i spychane na margines na rzecz figury technokraty i rządów „ekspertów", co nie zmienia tego, że konserwatywny ogląd polityki uwzględnia również kwestie charakterologiczne czy moralne. Abstrahowanie od nich świadczy po prostu o naiwności. Konflikt jest wpisany w logikę polityki – poszczególne podmioty walczą o wpływy, grupują się we wrogich sobie frakcjach, wyłaniają nowych liderów etc. Widzimy to nawet dzisiaj na przykładzie Zjednoczonej(?) Prawicy, gdzie wyciekający do mediów konflikt pomiędzy poszczególnymi koalicjantami jest zaledwie preludium tego, co się dzieje za zamkniętymi drzwiami. Takie kwestie jak atak TVP na Pawła Borysa, czy komiczna próba odbicia Porozumienia przez Adama Bielana świadczą o tym dobitnie.

Od uchwalenia konstytucji w 1997 roku do chwili obecnej obserwowaliśmy konflikt między szefem rządu a prezydentem. Apogeum tego problemu widać było w postaci słynnego „sporu o krzesło" między prezydentem Lechem Kaczyńskim a premierem Donaldem Tuskiem, gdy obaj chcieli brać udział w posiedzeniach Rady Europejskiej. Ostatecznie polityków miał rozsądzić Trybunał Konstytucyjny, który wybrał salomonowe rozwiązanie, dowodząc, że prezydent miał prawo brać udział w posiedzeniu, ale delegacji przewodzić powinien premier. Żeby było jeszcze śmieszniej, TK orzekł, iż zarówno premier, jak i prezydent powinni współpracować i wobec instytucji europejskich prowadzić jednolite działania. Jeżeli w przyszłości politycy wejdą w konflikt, może wystarczy, by TK orzekł, iż powinni oni współdziałać dla dobra Rzeczpospolitej? Konflikt między oboma urzędami obserwowaliśmy właściwie od 1997 roku. Wszak, nawet gdy rządy sprawowali bracia Kaczyńscy, między nimi także dochodziło do starć.

> **Sama idea, że konstytucja może unormować wszelkie przejawy życia politycznego, jest śmieszna i świadczy o tym, jakie spustoszenie poczynił polityczny liberalizm do spółki z pozytywizmem prawniczym. Polityka nie jest zegarem, który wielki zegarmistrz może nakręcić i puścić w samoistny ruch.**

Ktoś, kto twierdzi, że wystarczy wpisać coś do ustawy zasadniczej, by zmienić rzeczywistość, nie rozumie na czym polega świat polityki – najbardziej brutalnej, cynicznej i nieprzewidywalnej dyscypliny

drużynowej. Jeżeli zatem od ustawy zasadniczej możemy czegoś wymagać, to nie kreacji świata doskonałego (vide Paweł Kukiz), tylko możliwie jak najpełniejszego ograniczenia chaosu, czyli jasnego rozdzielenia kompetencji poszczególnych podmiotów, wskazania konkretnego suwerena, likwidacji potencjalnych sporów kompetencyjnych etc.

Konieczność reformy

Narty, okolicznościowy wpis, pompatyczne przemówienie, znowu narty... – przejaskrawiony to obraz prezydenckiej aktywności, lecz niedaleko odbiegający od realiów. Niestety, ale sam ustrój zdaje się sugerować prezydentowi, by ten spoczął na laurach i wykorzystał drugą kadencję do cieszenia się błyskiem fleszy i wręczaniem orderów. Logika obecnego systemu powoduje, że głowie państwa pozostaje jedynie myśleć o tym, co przyjdzie mu robić po złożeniu urzędu. Mówiąc wprost, pozostaje mu się raczej troszczyć o to, co będą sądzić o nim zagraniczne gremia, a nie jego rodacy. Bo to nie rodacy będą przydzielać posady w ONZ.

W pierwszej kadencji prezydent ma perspektywę kolejnych pięciu lat w Pałacu, co wymusza na nim podporządkowanie się konkretnej opcji politycznej, aby liczyć na jej wsparcie w kampanii. W kolejnej kadencji z kolei wszelka aktywność jest dla prezydenta, z jego jednostkowego punktu widzenia, zbędnym ryzykiem. Po co narażać się zachodnim elitom? Po co się konfliktować z rządzącą koalicją?

Jeżeli Andrzej Duda cokolwiek osiągnął w pierwszym roku swojej drugiej kadencji, to jedynie dowiódł tego, że w obecnym systemie politycznym państwo polskie jest pozbawione głowy.

> Cóż można zatem robić? Ponad 20 lat obowiązywania konstytucji i cztery prezydentury udowodniły, że obecny system jest po prostu źle skonstruowany i wynika bardziej z układu sił politycznych, jaki panował w latach 90. niż z realnych potrzeb państwa polskiego. Konieczna jest zatem fundamentalna reforma systemu, czego bez gruntownego przeprojektowania samej konstytucji po prostu się nie uda zrobić.

Konstruowanie konkretnych rozwiązań zawsze wiąże się z ryzykiem oderwania od realiów i filozofowania dla samego filozofowania. Dlatego zamiast opowiadać się za konkretnym ustrojem, wskazałbym tutaj jedynie na dosłownie kilka naczelnych postulatów, bez spełnienia których nasz system polityczny nadal będzie niewydolny i wewnętrznie skonfliktowany.

1. Urealnienie suwerena – obecny podział kompetencji między rząd a prezydenta jest sztuczny i destabilizujący dla jedności politycznej państwa. Konieczne jest zlikwidowanie widma „bezzębnego suwerena", z jakim mamy obecnie do czynienia. Należy skierować się w stronę systemu prezydenckiego albo kanclerskiego. Osobiście jestem zwolennikiem tego pierwszego, ale jest to kwestia drugorzędna. Jeżeli obierzemy system kanclerski, to oczywistym jest, że prezydent powinien być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, a nie przez społeczeństwo w bezpośrednich wyborach. Tym samym nie powinien mieć wówczas prawa weta czy inicjatywy ustawodawczej, gdyż są to prerogatywy o zbyt dużej sile rażenia, które w naturalny sposób będą konfliktować go z innymi podmiotami. Analogicznie system prezydencki wymusza fundamentalne przeformatowanie pozycji rządu i premiera. Priorytetem jest zlikwidowanie sporów

kompetencyjnych trawiących nasz system.

2. Kadencyjność – obowiązująca obecnie dwukadencyjność wydaje się najgorszym z możliwych rozwiązań. Pierwsza kadencja paraliżuje prezydenta, który musi podporządkować się danemu obozowi politycznemu, druga skłania z kolei głowę państwa do siedzenia z założonymi rękoma. Jedną z możliwości jest zlikwidowanie tego limitu, co skutkowałoby końcem problemu drugiej kadencji kierowanej polityką orderową. Osobiście skłaniałbym się jednak do rozwiązania quasi-monarchiczego, czyli ograniczeniem urzędu prezydenta do jednej, ale za to długiej kadencji (7-10 lat). To powodowałoby uniezależnienie się głowy państwa od własnego obozu oraz wyborców, jak również rysowałoby możliwość stabilnej, długofalowej polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Podobne rozwiązanie rok temu sugerował wicepremier Gowin podczas kryzysu związanego z wyborami prezydenckimi. Niestety sposób, w jaki to zrobił (z totalnym pogwałceniem ładu prawnego), było kompromitujące dla samej idei.
3. Życie po prezydenturze – problemem pozostaje cały czas kwestia, co prezydent winien robić po zakończeniu kariery. Przykład Lecha Wałęsy (ale nie tylko jego) dobitnie dowodzi, że państwo polskie nie wypracowało żadnej strategii w stosunku do swoich elit państwowych na emeryturze. Niewątpliwie problemem pozostaje, że głowa państwa po zakończeniu prezydenckiej kariery bardziej zainteresowana jest karierą międzynarodową niż pracą na rzecz ojczyzny. Tyczy się to w szczególności młodych polityków (Andrzej Duda, Aleksander Kwaśniewski), ale również i ci starsi pokazują, że państwo nie ma pomysłu na ich, mówiąc mało elegancko, „zagospodarowanie". Jednym z rozwiązań mogłoby być wprowadzenie zasady, że kandydat biorący udział w wyborach zgadza się, że po zdaniu urzędu prezydenta nie będzie więcej pełnił funkcji *stricte* politycznych (szczególnie w zagranicznych ciałach). Innym pomysłem jest natomiast stworzenie swoistego ciała doradczego dla urzędującej głowy państwa złożonej z dotychczasowych prezydentów albo np. dożywotni mandat senatora. Jest to tylko kilka luźnych pomysłów, przy których się nie upieram, a wyliczam je raczej dla podkreślenia samego problemu „życia po prezydenturze". Dodatkowo należy rozważyć podniesienie prezydenckiej pensji oraz – co jest skandaliczne, że do tej pory nie zostało wprowadzone – uposażenia dla pierwszej damy.

Wszystkie te skrótowe wytyczne jasno się wiążą z potrzebą zmiany konstytucji. Do tego wymagane byłoby jednak porozumienie „ponad podziałami", na które naszej klasy politycznej po prostu nie stać. Dlatego konieczne jest oddziaływanie na samo społeczeństwo. Pierwszym krokiem musi być uświadomienie sobie przez Polaków samej konieczności zmiany obecnego *status quo*. Dopiero świadomy tej potrzeby, zorganizowany naród może cokolwiek wymóc na wewnętrznie skłóconej klasie politycznej, która nie kiwnie nawet palcem w kierunku jakiejkolwiek zmiany, dopóki nie uzna, że jej się to politycznie opłaca.

Fot. Grzegorz Jakubowski/KPRP

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/panstwo-bez-glowy-duda-dowiodl-ze-system-jest-do-zmiany/

WSPÓŁTWÓRZ NOWY ŁAD

Za Nowym Ładem stoją czytelnicy, którzy dorzucają się do jego istnienia. Dołącz do nich — jednorazowo, w kwocie, która Ci odpowiada.

DOŁĄCZAM

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć