

SYSTEM RZĄDÓW W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – TENDENCJE ROZWOJOWE

1. Uwagi wprowadzające. Wejście w życie Konstytucji RP z 1997 r. nie zakończyło debaty nad optymalizacją kształtu polskiej ustawy zasadniczej. Przypadające w 2012 r. 15-lecie obowiązywania polskiej ustawy zasadniczej skłania do refleksji nad jej kształtem.

Większość debat konstytucyjnych nawiązuje do problemu racjonalizacji kształtu polskiej ustawy zasadniczej przez pryzmat pytania: czy Konstytucja RP spełnia w sposób odpowiedni funkcje ustawy zasadniczej? [1] Nie ulega wątpliwości, że nie jest to dzieło doskonałe. Po części wynika to stąd, że było efektem kompromisu politycznego przy jego uchwaleniu [2], który zmuszał do sięgania po instytucje będące wypadkową oczekiwań środowisk politycznych tworzących wówczas „koalicję konstytucyjną” [3]. Z kolei siły, które były wówczas przeciwne temu kształtowi ustawy zasadniczej, w sposób oczywisty czekają na okazję, by zrealizować swe zamierzenia [4]. Istotnym czynnikiem uzasadniającym ewentualne zmiany w konstytucji jest proces integracji europejskiej [5]. Członkostwo RP w Unii Europejskiej niesie niewątpliwie bagaż problemów, które powinny być odzwierciedlone w tekście konstytucji narodowej, gdy nadarzy się ku temu okazja [6]. Konstytucja narodowa musi być postrzegana w szerszym kontekście europejskiego konstytucjonalizmu, gdzie konkurują z sobą rozwiązania ustrojowe na szczeblu krajowym i ponadnarodowym [7]. Pewne usterki techniczne, redakcyjne i niespójności zostały odkryte dopiero w trakcie obowiązywania konstytucji i niewątpliwie czeka się na okazję, by je wyeliminować [8]. Dały wreszcie o sobie znać dylematy ustrojowe, które znane były w fazie tworzenia konstytucji i zostały rozstrzygnięte w określony sposób, a obecnie powraca się do nich w poszukiwaniu optymalnego modelu systemu politycznego [9]. Niektórzy autorzy, obok wskazywania konkretnych propozycji zmian, stawiają bardziej zasadnicze pytanie: na kim oprzeć się przy budowaniu nowego systemu konstytucyjnego; czy architekci nowej polskiej konstytucji mają wizję projektu tego gmachu, a także rozeznanie, na jakim gruncie będzie prowadzona ta inwestycja? [10]

Jednym z zasadniczych problemów, jaki podnoszony jest w debatach konstytucyjnych, jest kwestia optymalizacji systemu rządów [11]. Jest to niewątpliwie kluczowe zagadnienie ustrojowe [12]. Model zastosowany w Konstytucji RP generalnie zdał egzamin. Ujawniło się wszakże szereg problemów,

które mogą znaleźć się w polu zainteresowania ustrojodawcy. Propozycje zmian w tym zakresie wysuwane były m.in. przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS). W opracowaniu tym skoncentruję się jednak w szczególności na projekcie wysuniętym przez parlamentarzystów Platformy Obywatelskiej (PO). Jest to w chwili obecnej największe ugrupowanie polityczne, utrzymujące wysokie poparcie w badaniach opinii publicznej. Poglądy ustrojowe tego ugrupowania mogą mieć więc zasadnicze znaczenie w przyszłych debatach na temat ewentualnej zmiany ustawy zasadniczej.

2. Ewolucja systemu rządów w RP. Rok 1989 stanowił niewątpliwie istotną cezurę w ewolucji polskiego systemu ustrojowego. W konsekwencji porozumień przy okrągłym stole zostały wówczas przeprowadzone istotne zmiany ustrojowe. W miejsce Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) pojawiła się Rzeczpospolita Polska (RP). Częstkowe zmiany w Konstytucji PRL przyniosły m.in. nową formułę „demokratycznego państwa prawnego” (w miejsce „państwa socjalistycznego”) [13], utworzenie stanowiska Prezydenta i drugiej izby parlamentu (Senatu). Stworzono też wówczas podwaliny pod system samorządu terytorialnego, którego przywrócenie w 1990 r. było jednym z najistotniejszych przejawów demokratycznych przemian.

Zmiany te uzyskały bardziej szczegółowy wyraz w tzw. Małej konstytucji (1992). Dokonała się wówczas konstytucjonalizacja zasady podziału władzy [14], którą w latach 1989-1992 wyprowadzano z konstrukcji „państwa prawnego”. Ukształtował się model systemu parlamentarno-gabinetowego, ze stosunkowo silną pozycją Prezydenta. Jego faktyczna rola była tym bardziej znacząca, że interpretacja ustawy zasadniczej w odniesieniu do prawa prezydenta do konsultowania kandydatów na ministrów obrony, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, wylansowana przez ministra w Kancelarii Prezydenta, prof. Lecha Falandysza, doprowadziła do sformułowania teorii „resortów prezydenckich”, w ramach której Prezydent nie tylko decydował o obsadzie tych stanowisk, ale też *de facto* kontrolował ich działalność.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. była wyrazem doświadczeń ustrojowych zebranych w latach 1989-1997. Podtrzymała ona stosunkowo silną (na tle modelu systemu parlamentarno-gabinetowego) pozycję Prezydenta, ale pozbawiła go prawa do opiniowania ministrów „resortów siłowych”, a w konsekwencji –

uzasadnienia do konstruowania teorii „resortów prezydenckich”.

Jednym z żywo dyskutowanych problemów ustrojowych, jakie powstały na tle stosowania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., jest problem rozgraniczenia kompetencji między Prezydentem a Premierem [15]. Konstytucja nie rozstrzygnęła bowiem na poziomie ogólnych regulacji ustrojowych (art. 10 i art. 126) rodzących się wątpliwości dotyczących miejsca i roli Prezydenta w strukturze dualistycznej egzekutywy. Brak należytego dookreślenia roli Prezydenta RP jako organu egzekutywy nie ułatwia z pewnością interpretacji modelu normatywno-ustrojowego polskiej prezydentury.

Konstytucja nie przyjęła koncepcji Prezydenta pasywnego czy apolitycznego. Jego aktywność polityczna powinna wszakże przybierać formę arbitrażu, a więc mediowania między stronami potencjalnego konfliktu politycznego, zwłaszcza pomiędzy rządem a parlamentem. Problem więc nie w tym, że Prezydent chce być aktywny, ale aktywność tym, czy jego aktywność wykracza poza formułę arbitrażu, gdy staje on po stronie sił opozycyjnych, a sytuacja ta nie ma charakteru jednostkowego. Wówczas taka aktywność może być postrzegana jako czynnik dysfunkcyjny w logice systemu parlamentarno-gabinetowego.

Nasuując się w związku z tym zasadnicze pytania: Co spowodowało, że w stosunkowo krótkim czasie od wejścia w życie Konstytucji RP narosła tak silna tendencja do kwestionowania jej treści? Jak można scharakteryzować wysuwane postulaty *de lege fundamentale ferenda*? Czy tworzą one jakąś spójną kategorię? Jakie towarzyszą im motywacje? Gdzie ogniskuje się linia konstytucyjnego sporu? W jakim zakresie daje tu o sobie znać spór merytoryczny o kształt ustawy zasadniczej, a w jakim jest to po prostu pole konfrontacji politycznej? [16].

3. Uwarunkowania propozycji modyfikacji systemu rządów w RP. Przyjęcie nowej ustawy zasadniczej nie zamknęło sporów o optymalny model systemu rządów, w ramach którego podstawowe pytanie brzmi: ile władzy dla premiera i rządu, a ile dla Prezydenta?

Spory w doktrynie prawa konstytucyjnego, które widoczne były w okresie przygotowań ustawy zasadniczej, utrzymywały się również po wprowadzeniu w życie Konstytucji RP [17]. Gdy problem nowelizacji konstytucji bądź jej zmiany nie znajdował się w agendzie politycznej głównych ugrupowań politycznych, środowisko prawa konstytucyjnego rozważało go niejako w zaciszu gabinetów, bądź formułując propozycje *de lege fundamentali ferenda* w opracowaniach towarzyszących kolejnym rocznicom uchwalenia Konstytucji [18]. Szczególne znaczenie miały tu analizy podjęte w ramach projektu badawczego KBN pt.

Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP, kierowanego przez prof. K. Działoche, których efektem było dziesięć tomów poświęconych kluczowym zagadnieniom konstytucyjnym [19]. Gdy jednak problem głębokiej nowelizacji czy nawet zmiany konstytucji znalazł się w agendzie politycznej głównych ugrupowań politycznych, doprowadziło to do wyraźniejszej ekspozycji poglądów nauki prawa konstytucyjnego. Niemalże każde opracowanie z obszaru analiz konstytucyjnych zawiera wnioski w kwestii pożądanych zmian w regulacji konstytucyjnej [20]. Ciekawe rezultaty przynoszą tu też badania porównawcze, jak choćby rozważania o potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy [21].

Osiągnięty w 1997 r. kompromis w sposób szczególny jest poddawany testowaniu, gdy oba urzędy są obsadzone przez przedstawicieli innych opcji politycznych. Nie było więc sporów w latach 2005-2007, a więc w okresie rządów PiS i wywodzącego się z tego środowiska prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Spory te ujawniły się jednak ze zdwojoną siłą po listopadzie 2007 r., a więc w okresie *cohabitation* prezydenta L. Kaczyńskiego i premiera D. Tuska (PO) i dawały o sobie znać w latach 2007-2010. Na porządku dziennym stały pytania: jaka ma być rola Prezydenta? Czy rząd bez uzgodnienia z nim może podejmować decyzję o wycofaniu polskich sił zbrojnych z Iraku? Czy rząd może podjąć decyzję o uznaniu Kosowa bez porozumienia z Prezydentem? Gdy powstaje tu spór, czyja racja powinna przeważać? Na tle wspólnych relacji prezydenta i rządu w kilku sytuacjach „zarysowały się bardzo poważne konflikty, których skutkiem było zakłócenie mechanizmu działania egzekutywy” [22].

Novum, jakie przyniósł przełom lat 2007/2008 wiąże się nie tyle z kontrowersjami międzyinstytucjonalnymi, które są niejako wpisane w logikę *cohabitation*, a z tym, że urząd Prezydenta stopniowo przekształcił się w centrum opozycji w stosunku do rządu. W tej sytuacji bardziej znaczące stało się pytanie o funkcjonalność modelu ustrojowego ukształtowanego w 1997 r.

Ostatnie lata obfitują w inicjatywy w kwestii zmiany Konstytucji RP. W przypadku propozycji przedłożonych przez Prawo i Sprawiedliwość w 2004 r. wiązało się to z koncepcją odcięcia się od III RP i projektem ustroju IV RP [23]. Porażka PiS w wyborach parlamentarnych 2007 r. zniweczyła te plany. Z kolei projekt zmian w Konstytucji, wysunięty przez posłów Platformy Obywatelskiej w lutym 2010 r. niewątpliwie był próbą reakcji na problemy ustrojowe, jakie przyniosły doświadczenia koabitacji prezydenta L. Kaczyńskiego, związanego z PiS z rządem premiera D. Tuska, zdominowanym przez PO (2007-2010), zwłaszcza w kwestii stosowania weta zawieszającego

przez prezydenta. Powstał bowiem problem, czy odejście prezydenta od modelu arbitra nie czyni system ustrojowego RP dysfunkcyjnym. Zwycięstwo B. Komorowskiego w wyborach prezydenckich 2010 r. uczyniło tę motywację nieaktualną, ale na projekt wysunięty przez posłów PO można też spojrzeć z innej perspektywy: w jakim stopniu odzwierciedla on realne problemy ustrojowe, które zachęcają do podjęcia prób zmiany ustawy zasadniczej?

4. Zmiany w systemie rządów proponowane w projekcie posłów Platformy Obywatelskiej. Wysunięty przez posłów Platformy Obywatelskiej projekt obejmuje zmiany dotyczące różnych problemów konstytucyjnych [24]. W opracowaniu tym skoncentruję się jedynie na tych zmianach, które w sposób najistotniejszy modyfikowałyby system rządów.

4.1. Modyfikacja pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Podstawowy dylemat ustrojowy, czy Prezydent RP jest organem reprezentującym państwo, czy organem rządzącym w państwie, Konstytucja RP pozostawiła otwarty i wymaga on dookreślenia na poziomie praktyki konstytucyjnej [25]. Relacje Prezydenta z Premierem mają przy tym w polskich realiach politycznych mają niebagatelne znaczenie dla funkcjonowania nie tylko władzy wykonawczej, ale całego aparatu państwowego [26].

Kluczowe znaczenie ma tu proponowana w projekcie posłów PO zmiana nr 6, dotycząca art. 122. Proponuje się w niej nadanie nowego brzmienia ust. 5: „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3”. Istota tej zmiany sprowadza się do obniżenia wymogu do odrzucenia weta prezydenckiego z obecnego pułapu 3/5 (a więc 60%) głosów do większości bezwzględnej, a więc co najmniej 50%+1 głosów, uzyskane przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. W ten sposób siła tego weta uległaby radykalnemu osłabieniu. Warto bowiem odnotować, że podobny wymóg obowiązuje przy odrzucaniu poprawek proponowanych przez Senat. Można więc przyjąć, że jeśli w Sejmie jest bezwzględna większość gotowa poprzeć ustawę w określonym kształcie (w procedurze odrzucania poprawek Senatu), to zaistnieje ona również, gdyby doszło do zawetowania ustawy przez prezydenta. Oczywiście, sytuacji tych nie sposób zrównywać,

ponieważ inna może być treść poprawek Senatu niż motywacje, z powodu których prezydent sięgnął po weto. Może to rzutować na wynik głosowania. Ponadto niewątpliwie weto prezydenta, zachęcające do ponownego przemyślenia sprawy przez Sejm, ma większy ciężar gatunkowy niż propozycje Senatu. Niemniej jednak osłabienie siły tego instrumentu nie ulega tu wątpliwości.

Wnioskodawcy projektu wskazali, że polski system ustrojowy opiera się na swoistej rywalizacji obu członów władzy wykonawczej. Nie jest to sytuacja optymalna, jednak jej radykalna zmiana musiałaby się wiązać ze zmianą sposobu powoływania głowy państwa. W obecnym stanie prawnym możliwe jest jednak znalezienie rozwiązania kompromisowego, akceptowalnego – jak piszą wnioskodawcy – dla większości uczestników życia politycznego. Weto prezydenckie, z uwagi na praktykę stosowania, utraciło już bowiem – jak sugerują wnioskodawcy – „swoje podstawowe atrybuty, nie jest prezydenckim apelem o refleksję i ponowną dyskusję w Sejmie nad uchwaloną uprzednio ustawą, a stało się elementem blokady procedury ustawodawczej”. Obniżenie liczby głosów niezbędnych do odrzucenia weta z 3/5 do większości bezwzględnej (w obecności co najmniej ustawowej liczby posłów) „zmniejszy niebezpieczeństwo paraliżu ustawodawczego i zapewni większości parlamentarnej możliwość wdrożenia ustaw objętych wetem, a przez to również i realizację programu, który uzyskał akceptację wyborców w akcie wyborczym” [27].

Skutkiem proponowanej zmiany – jak oceniają wnioskodawcy – będzie więc przede wszystkim „zwiększenie zdolności rządu do skutecznego podejmowania reform w sferze społecznej i gospodarczej, przy jednocześnie zdefiniowanej konieczności ponoszenia odpowiedzialności za prowadzoną politykę. Jednocześnie rozwiązanie to zwiększa przejrzystość procesu stanowienia prawa i prowadzenia polityki przez rząd działający w oparciu o większość parlamentarną i legitymizację uzyskaną w wyborach. Należy przy tym podkreślić, iż utrzymana – w zmienionej postaci – instytucja weta ustawodawczego w dalszym ciągu pozwoli Prezydentowi RP na publiczne przedstawianie wszystkich argumentów przemawiających przeciwko wejściu ustawy w życie. Weto w tej formie będzie apelem kierowanym wobec opinii publicznej do Sejmu RP o ponowne rozważenie zasadności uchwalenia kwestionowanej ustawy. Tak skonstruowane weto otrzyma refleksyjny charakter i – nie stając się aktem wyłącznie symbolicznym – zapewni jednoznacznie możliwość skutecznego rządzenia” [28].

Autorzy projektu posłużyli się przy tym argumentem, że problem weta zawieszającego był przedmiotem analizy dokonywanej również przez inne

partie. Prawo i Sprawiedliwość, przedkładając opinię publicznej w 2005 r. swój projekt całościowej zmiany konstytucji również podkreślała konieczność zmiany charakteru weta prezydenckiego. W uzasadnieniu do projektowanej nowelizacji wskazywano, że jedną z cech projektu jest utrata przez prezydenta kompetencji, „której stosowanie ma wyraźnie negatywne ostrze – możliwość stosowania weta ustawodawczego w każdej sytuacji i bez żadnego uzasadnienia” [29].

Inna zmiana, oznaczona jako 6b, istotna dla kompetencji Prezydenta, dotyczy terminu, w którym Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o wniosku Prezydenta o zbadanie konstytucyjności ustawy. Propozycja nowego brzmienia art. 122 ust. 7 Konstytucji jest następująca: „W sprawach, o których mowa w art. 122 ust. 3 Trybunał Konstytucyjny orzeka nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale”. Sprawa ta pozostaje w pewnym związku z logicznym z propozycją modyfikacji weta ustawodawczego prezydenta. Nie ukrywają tego zresztą wnioskodawcy, uzasadniając propozycję określenia czasu przeznaczanego na rozpatrzenie przez TK wniosku Prezydenta RP złożonego w ramach kontroli prewencyjnej: „Co prawda kontrola konstytucyjności ustaw nie może być uważana za *alter ego* weta, jednak w praktyce może się okazać nadużywanym ekwiwalentem. Aby uniknąć przedłużenia stanu niepewności co do konstytucyjności zaskarżonej ustawy należy określić maksymalny czas przeznaczony na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta RP. Uwzględniając dotychczasową praktykę funkcjonowania TK – jak wskazują wnioskodawcy – „termin 3 miesięczny należy uznać za odpowiedni” [30]. Tak więc i tutaj, tak jak w przypadku weta zawieszającego, troska wnioskodawców wynikała z tego, by prezydent, kierując wniosek do TK, nie dążył do wykorzystania potencjalnej opieszałości tej instytucji w rozpatrywaniu wniosku jako instrumentu utrudniającego rządowi przeprowadzenie reform, uzależnionych od wejścia w życie tej ustawy.

Kolejna zmiana istotna z punktu widzenia systemu ustrojowego, oznaczona jako 7, dotyczy art. 126 ust. 1. Miałyby on otrzymać brzmienie: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Wnioskodawcy uzasadniali ją chęcią ujednoczenia pojęć używanych w Konstytucji. Prezydent został określony jako „reprezentant państwa”, co koresponduje z terminem używanym dotychczas w art. 133 Konstytucji. Wskazują przy tym, że propozycja ta jest zgodna z postulatami głoszonymi w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego, w których akcentowano m.in., że funkcja reprezentanta jest klasyczną funkcją głowy państwa, a prezydent, jako żywy symbol państwa

reprezentuje je w jego jednolitości i w sposób ciągły. Charakter urzędu sprawia, że prezydent często występuje właśnie w takiej sytuacji, nie realizując innych funkcji poza reprezentowaniem państwa, czyli byciem obecnym w określonym miejscu i czasie [31].

Propozycja ta, choć pozornie ma charakter jedynie porządkujący, niesie jednak osłabienie pozycji ustrojowej prezydenta. W obecnym brzmieniu jest on bowiem „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”. Ujęcie to rodziło zresztą problemy interpretacyjne w kontekście skonfrontowania go z dyspozycją art. 126 ust. 1 Konstytucji z którego wynika, że to Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną RP [32]. Funkcja „reprezentanta państwa” osłabiałaby więc pozycję prezydenta w stosunku do tej formuły, jaka została uwzględniona w dotychczasowym brzmieniu ustawy zasadniczej. Oczywiście, może być podniesiony argument, że utrzymująca się tu niespójność terminologiczna obiektywnie utrudniała określenie podziału zadań w ramach dualizmu władzy wykonawczej.

Dyscyplinujący prezydenta charakter ma propozycja zmiany nr 10 a, przewidująca dodanie ust. 2a po ustępie 2 w art. 133 o brzmieniu: „Ratyfikacja i wypowiedzenie umowy międzynarodowej określonej w art. 89 ust. 1 i art. 90 następuje w ciągu 7 dni od podpisania ustawy o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 lub, jeżeli prezydent wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 2, w ciągu 7 dni od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją”. Ma tu miejsce niewątpliwie nawiązanie do negatywnych doświadczeń z okresu prezydentury L. Kaczyńskiego, który przez kilkanaście miesięcy odmawiał ratyfikacji Traktatu z Lizbony, w oczekiwaniu na wynik procedury ratyfikacyjnej w Irlandii i w Czechach. Na tym tle utrzymywał się spór, czy prezydent ma obowiązek ratyfikacji, gdy zgodę na nią wyrażono w drodze ustawy i w jakim terminie powinien tego dokonać.

W podobnym kierunku zmierza, zawarta w projektowanej zmianie 10 b, propozycja nowego brzmienia art. 133 ust. 3: „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów”. Oznacza ona dodanie drugiego zdania. Jest to niewątpliwie reminiscencja sporu o to, kto ma reprezentować Polskę na posiedzeniach Rady Europejskiej, a jeśli to ma być prezydent, czy może prezentować inne zdanie niż stanowisko rządu. Sprawa ta stała się przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego [33].

Wnioskodawcy wskazują, że „Zmiany w art. 133 Konstytucji wynikają z potrzeby skutecznego

doprecyzowania wymogu współdziałania pomiędzy Prezydentem i Rządem w sprawach polityki zagranicznej, w kluczowej formie, jaką jest zajmowanie stanowiska w sprawach polityki zagranicznej. Proponowana zmiana przesądza o sposobie wykonywania przez Prezydenta funkcji reprezentanta państwa, w ramach porządku konstytucyjnego, w którym Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami. Wymóg porozumienia oznacza – zgodnie z bogatym orzecznictwem w tym zakresie – obowiązek uzgodnienia treści stanowiska lub czynności przez organ zobowiązany do uzyskania porozumienia z innym organem władzy publicznej. Proponowana zmiana będzie sprzyjać budowaniu koniecznej jednolitości polityki zagranicznej państwa. Projektowane w tym zakresie zmiany dotyczą możliwości prezentowania stanowiska przez Prezydenta RP w zakresie polityki zagranicznej oraz obowiązku ratyfikacji umów międzynarodowych, co do których zgoda wyrażana jest w formie ustawy” [34].

Zmiana nr 16 dotyczy modyfikacji art. 179. Otrzymuje on brzmienie: „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej zgodnie z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Odmowa powołania może nastąpić tylko z ważnych powodów ujawnionych po przedstawieniu wniosku Krajowej Rady Sądownictwa i wymaga uzasadnienia”. Proponowana zmiana – jak podkreślają autorzy projektu – jest sformalizowaniem trybu powoływania sędziów ukształtowanego w czasie funkcjonowania Konstytucji RP z 1997 r. Sprecyzowanie trybu i przesłanek możliwości odmowy powołania sędziów zgodnie z wnioskiem przedłożonym przez Krajową Radę Sądownictwa „wydaje się niezbędne dla zachowania konstytucyjnej zasady podziału i równowagi” [35]. Zmiana ta idzie we właściwym kierunku. Co prawda formalnie ogranicza ona Prezydenta RP, ale to ograniczenie faktycznie precyzuje jego rolę w tej procedurze i umożliwia aktywny wpływ na proces nominacyjny. Dotychczas bowiem można było sugerować, że Prezydent jest w tej procedurze tylko „notariuszem” i nie może kwestionować kandydatów wyłonionych przez KRS. Gdy natomiast Prezydent, eksponując „aktywistyczną” postawę w tym zakresie (jak to miało miejsce w okresie prezydentury L. Kaczyńskiego), blokował nominacje, to powstawało pytanie, czy w demokratycznym państwie prawnym jest to możliwe bez określenia przesłanek i trybu takiego blokowania. Z jednej strony nie można było traktować kompetencji Prezydenta jako iluzorycznej, bo niesie ona ważne wartości z punktu widzenia legitymizacji władzy sądowniczej [36], z drugiej zaś nie można tolerować sytuacji, gdy Prezydent odmawia nominacji przy braku

uzasadnienia i procedury, która umożliwiałaby kontrolę tej decyzji ze strony zainteresowanej osoby i organu wysuwającego kandydaturę.

Mniejsze znaczenie, z punktu widzenia realizowanego modelu ustrojowego, ma natomiast propozycja zmiany nr 8, nadająca nowe brzmienie art. 127 ust. 3: „Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 300 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. Oznacza to podniesienie progu niezbędnych podpisów ze 100 000 na 300 000. Wnioskodawcy piszą, że zgłaszana propozycja jest efektem negatywnych doświadczeń z dotychczas odbywanych kampanii wyborczych, w których kilkakrotnie miały miejsce praktyki „kupowania” głosów poparcia, a następnie wykorzystywania przysługującego zgłoszonym kandydatom bezpłatnego czasu w telewizji publicznej jako sposobu na reklamowanie produkowanych przez siebie towarów. Przytaczają też argument porównawczy, że w Rumunii, w 1992 r., podniesiono ten próg z 100 000 na 200 000 podpisów [37]. Należy jednak uwzględnić, że realizacja tej inicjatywy oznaczałaby ograniczenie pluralizmu politycznego w RP w tym zakresie, jaki wiąże się on z możliwością wysuwania przez ugrupowania polityczne kandydatów na Prezydenta. Mogłaby też nieść w konsekwencji zmniejszenie zainteresowania dla wyborów prezydenckich i niższą frekwencję wyborczą

4.2. Modyfikacja pozycji ustrojowej rządu. Zmiana nr 14 przewiduje nadanie nowego brzmienia art. 157: „Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów”. Logiczną konsekwencją jest zmiana nr 15, przewidująca uchylenie art. 159, będącego opisem formalnej procedury indywidualnego wotum nieufności dla ministra.

Autorzy podkreślają w uzasadnieniu, że uchylenie art. 157 ust. 2 ma na celu likwidację selektywnego wotum nieufności kierowanego przeciwko wybranemu ministrowi. Praktyka ostatnich kadencji Sejmu wskazuje bowiem, iż składane w tym zakresie wnioski mają charakter jedynie demonstracji politycznych mniejszości sejmowej, nie zaś merytorycznej oceny pracy danego ministra. Podkreślają ponadto, że „możliwość indywidualnego odwołania ministrów jest sprzeczna z koncepcją wzmocnienia Rady Ministrów jako zintegrowanego ciała pracującego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów i ponoszącego solidarną odpowiedzialność w procedurze konstruktywnego wotum nieufności” [38].

Zmiana ta, podyktowana pragmatycznymi względami, oznaczałaby jednak poważne osłabienie

funkcji kontrolnej Sejmu. To prawda, że wnioski o odwołanie poszczególnych ministrów mają często charakter „demonstracji politycznych mniejszości sejmowej” i nie prowadzą do odwołania ministrów, to jednak nie można lekceważyć ich jako instrumentów funkcji kontrolnej parlamentu [39]. Należy tu bowiem uwzględnić prawa opozycji eksponowane przez demokratyczne standardy międzynarodowe [40] oraz znaczenie tych uprawnień opozycji przy charakterystyce demokratyzmu systemu ustrojowego RP [41]. Sam bowiem fakt, że opozycja – poprzez wniosek o uchwalenie wotum nieufności dla ministra – ma możliwość wypowiedzieć się na temat jego działalności, dokonać krytycznych ocen oraz zaprezentować inną wizję kierowania resortem, gdyby doszła do władzy, ma istotne znaczenie polityczne i psychologiczne. Nakazuje ona ministrom wczuwanie się w oceny parlamentarne, formułowane m.in. przez komisje o charakterze „resortowym”, kontrolujące na co dzień działalność ministrów. Uwzględnić też należy, że solidarna odpowiedzialność rządu nie może być jedynym mechanizmem w warunkach szczególnych utrudnień w zakresie możliwości przeprowadzenia konstruktywnego wotum nieufności.

Całokształt tych propozycji niewątpliwie zmierza w stronę osłabienia pozycji prezydenta w systemie ustrojowym, idąc w kierunku klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego, gdzie głowa państwa nie odgrywa aktywnej roli politycznej poza okresami przesilenia rządowego, gdy staje się czynnikiem arbitrażu i poszukiwania sposobów wyjścia z kryzysu gabinetowego. Posłowie PO zaprezentowali tu więc inną wizję ustroju niż ta, która znalazła wyraz w Konstytucji RP z 1997 r.

Nasuwa się tu oczywiście podstawowe pytanie: czy projekt ten jest tylko doraźną próbą zareagowania na trudności, które przyniosła koalicja lat 2007-2010, czy raczej wyraża pogłębioną ocenę PO w zakresie uzasadnionych zmian ustrojowych? Sposób wniesienia projektu, bez szerszej konsultacji społecznej, a nawet bez porozumienia z koalicjantem (Polskie Stronnictwo Ludowe) może wskazywać na to, że jego autorzy nie brali pod uwagę podstawowego faktu w zakresie inicjowania skutecznych zmian konstytucyjnych, jakim jest dążenie do zbudowania „koalicji konstytucyjnej” na poziomie 2/3 w Sejmie. Chcieli więc raczej zademonstrować kierunek, w jakim miałyby pójść proponowane przez nich zmiany konstytucyjne (by przeciwstawić się stylowi wykonywania funkcji prezydenta przez prezydenta L. Kaczyńskiego), niż uruchomić faktyczny proces zmiany ustawy zasadniczej. Bierność w tej sprawie po wyborze na urząd Prezydenta B. Komorowskiego może zresztą

wskazywać, że gdy odpadła zasadnicza przesłanka motywująca podjęcie tych zmian, PO nie wykazała determinacji, by forsować te zmiany konstytucyjne. Mogły na to złożyć się dwie przyczyny: 1) brak uznania tego celu za priorytetowy; 2) niewiara w możliwość skutecznego przeforsowania tych zmian w warunkach aktualnej konfiguracji politycznej w parlamencie.

Pomimo takiej sytuacji, projektu wysuniętego przez posłów PO nie sposób zlekceważyć. Sygnalizuje on myślenie PO w kwestii potencjalnych zmian konstytucyjnych, co ma o tyle ważne znaczenie, że – wobec utrzymującego się wysokiego poparcia opinii publicznej – PO niewątpliwie będzie kluczowym podmiotem, gdyby doszło do przygotowania zmian w ustawie zasadniczej.

5. Uwagi końcowe. Choć system rządów, uwzględniony w Konstytucji RP, generalnie potwierdził się, nie milkną dyskusje o możliwościach jego modyfikacji [42]. Propozycje PO, nawiązujące do doświadczeń koalicji lat 2007-2010, poszły w kierunku osłabienia pozycji Prezydenta. Jednak po zwycięstwie B. Komorowskiego w wyborach prezydenckich w 2010 r., gotowość PO do forsowania tych zmian wyraźnie osłabła. W zakończonej kadencji Sejmu nie podjęto żadnej poważnej próby, by je zrealizować. Co więcej, doświadczenia związane z projektem wprowadzenia do konstytucji tzw. klauzuli europejskiej pokazały, że osiągnięcie porozumienia konstytucyjnego na poziomie 2/3 jest trudne nawet w odniesieniu tak oczywistej sprawy, jak konstytucyjne konsekwencje członkostwa Polski w UE. Tym bardziej więc byłoby to zadanie złożone w odniesieniu do tak delikatnej materii, jaką jest modyfikowanie systemu rządów.

Nie oznacza to, że debata w tej sprawie nie miała znaczenia. Ukazała ona pewne słabości aktualnego modelu i ujawniła pewną szeroko postrzeganą tendencję, by w systemie tym wzmocnić pozycję rządu i premiera, aby w konsekwencji jednoznacznie rysowała się odpowiedzialność za efekty rządzenia. Uprawnienia Prezydenta, zwłaszcza w zakresie wetowania ustaw, mogą zagrażać możliwości realizowania woli narodu wyrażonej w wyborach parlamentarnych. Dzieje się to jednak jedynie w sytuacji, gdy instrument ten jest nadużywany. Rodzi to pytanie, czy ustawa zasadnicza powinna uwzględniać takie sytuacje kryzysowe? [43]

Gdyby pominąć doświadczenia koalicji lat 2007-2010, w pozostałym okresie relacje Prezydent – rząd nie niosły doświadczeń, które podważałyby zasadność tego systemu rządów. Gdyby jednak doszło do zmiany ustawy zasadniczej RP lub jej zasadniczej modyfikacji, należy się liczyć z tym, że debata o potrzebie pewnej racjonalizacji systemu rządów z pewnością odżyje.