

**PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ŚWIETLE PROJEKTU USTAWY
O ZMIANIE KONSTYTUCJI**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [1] obowiązuje już prawie 15 lat, w czasie których zebrane zostały różne doświadczenia ustrojowe [2]. Część z nich bezpośrednio dotyczyła instytucji Prezydenta. Jest oczywiste, że uregulowanie pozycji ustrojowej głowy państwa w istotnym stopniu wyraża przyjmowany w państwie system rządów, czyli relacje między trzema władzami – legislatywą, egzekutywą i sądownictwem. Główne znaczenie mają jednak relacje między legislatywą i egzekutywą, a powszechną doniosłość w świecie mają dwa konkurencje ze sobą modele tych relacji, określane mianem systemu parlamentarno – gabinetowego i systemu prezydenckiego. Bardzo często mamy do czynienia z systemami mieszanymi, zwykle wyrażającymi współczesne tendencje do racjonalizacji modeli klasycznych. Przejawy racjonalizacji rzadko mają umacniać pozycję parlamentu, najczęściej wzmacniają albo rząd (premiera) albo prezydenta w ramach dualistycznie ukształtowanej egzekutywy. Przykładem może być tzw. system kanclerski lub bardziej wielopostaciowe systemy tzw. półprezydenckie.

Polska Konstytucja z 1997 r. stanowi pod tym względem przykład rozwiązań, które w nauce prawa konstytucyjnego określane są mianem eklektycznych. Taki charakter rozwiązań to efekt kompromisów politycznych, towarzyszących procesowi opracowania i uchwalania tej Konstytucji. Pomijając daleko idące zfinansowania analiz naukowych, można przyjąć, że podstawowe zręby modelu relacji między legislatywą i egzekutywą to system rządów parlamentarno-gabinetowych [3]. Z systemu kanclerskiego zapożyczona została jednak instytucja tzw. konstruktywnego wotum nieufności, pozycję prezydenta zaś dodatkowo wzmocniono np. poprzez powszechne jego wybory czy też grupę jego prerogatyw jako decyzji nie wymagających aktu kontrasygnaty ze strony premiera. W procesie ustawodawczym pozycję prezydenta istotnie wzmacnia instytucja tzw. weta zawieszającego (względne). Sformułowania Konstytucji z 1997 r. pozwalają więc na konkluzję o istotnym zracjonalizowaniu klasycznego modelu parlamentarno – gabinetowego, a więc o przyjęciu modelu mieszanego, z zaznaczoną zarówno silną pozycją premiera, jak i – choć nieco słabiej – umocnioną pozycją prezydenta. Nawet jeśli założony model prezydentury jest ograniczony, to jednak ma to być prezydentura aktywna.

Stosunkowo często podkreśla się tak w nauce, jak i praktyce politycznej, że najwyraźniejszym mankamentem Konstytucji z 1997 r. jest niejasność regulacji dotyczących relacji właśnie między rządem a prezydentem, czyli stosunków wewnątrz egzekutywy [4]. Pamiętać jednak należy, że rząd – co do zasady – jest emanacją większości w parlamencie, może zaś być tak, iż prezydent politycznie utożsamia się z mniejszością (pozycją). Może to rodzić trudne problemy tzw. kohabitacji (cohabitation). W rozwiązaniach bazujących na modelu parlamentarno-gabinetowym w pierwszym rządzie zaostroża się wtedy spór o miejsce i rolę prezydenta w strukturze dualistycznej egzekutywy.

Na takim tle postrzegać można poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji, wniesiony do Sejmu w dniu 19 lutego 2010 r. przez grupę posłów „Platformy Obywatelskiej”, a więc z ugrupowania większości rządzącej [5]. Należy też zaznaczyć, że było to w minionej już kadencji Sejmu, ostatecznie zakończonej w listopadzie 2011 r. i do końca kadencji projekt ten nie został przez Sejm uchwalony. Zgodnie z parlamentarną tradycją, objęty więc został działaniem zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych. Gdyby miał obecnie, w nowej kadencji stać się przedmiotem prac sejmowych, musiałby zostać wniesiony do Sejmu na nowo. Wybory parlamentarne w październiku 2011 r. wygrała jednak ponownie „Platforma Obywatelska”, co nakazuje uważnie śledzić prezentowane przez nią koncepcje ustrojowe [6].

Genezy tego projektu ustawy o zmianie Konstytucji należy szukać w praktyce politycznej, wcześniejszej o kilka lat. Wczesne impulsy późniejszych propozycji zmian miały u podstaw spory o interpretację Konstytucji, dotyczące relacji między obu członami władzy wykonawczej, jakie zapoczątkowane zostały w związku z wynikami wyborów parlamentarnych w 2007 r. [7]. Praktyka ustrojowa już kilku powyborczych miesięcy, głównie w zakresie stosowania weta ustawodawczego przez prezydenta, skłoniła premiera rządu do politycznej deklaracji w lutym 2008 r. o potrzebie rozstrzygnięcia na przyszłość bardziej jednoznacznie, czy konstytucyjne rozstrzygnięcia winny wyrażać system parlamentarno-gabinetowy czy „prezydencki” (tzn. ze wzmocnioną pozycją prezydenta w dualistycznej egzekutywie). Prezydentem wtedy był Lech Kaczyński, a premierem Donald Tusk, czyli politycy z przeciwstawnych obozów politycznych.

Formalnym wyrazem kulminacji napięć wewnątrz dualistycznej egzekutywy stał się wniosek premiera z dnia 17 października 2008 r. do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, uprawnionego do reprezentowania Polski w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie w dniu 20 maja 2009 r. [8]. Równoległe rozgorzała dyskusja medialna wokół sporu. Wystąpienie polityczne premiera w listopadzie 2009 r. bezpośrednio zaś zainicjowało tę fazę debat nad potrzebą zmiany Konstytucji, która zaowocowała później wspomnianym projektem posłów z „Platformy Obywatelskiej” w lutym 2010 r. Przedstawiona przez premiera wizja zmian konstytucyjnych – sam projekt ustawy w wersji legislacyjnej nie był wtedy jeszcze przygotowany – obejmowała przede wszystkim skupienie władzy wykonawczej w rządzie, przewidywała wybór prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe (nie w wyborach powszechnych) i pozbawienie prezydenta prawa weta ustawodawczego. Przedstawiona wizja polityczna i bazujący na niej projekt ustawy o zmianie Konstytucji miały szerszy zakres przedmiotowy, jednak w niniejszym opracowaniu ograniczam się jedynie do kwestii planowanej modyfikacji pozycji ustrojowej Prezydenta RP [9]. Dla uproszczenia przedstawiamy poszczególne propozycje merytoryczne zgodnie z ich kolejnością w omawianym projekcie.

Po pierwsze – w projekcie przewidziano dodanie nowego art. 97a Konstytucji, dotyczącego wprost składu drugiej izby parlamentu (Senatu RP). Zgodnie z przepisem w skład Senatu mieliby wchodzić dożywotnio byli Prezydenci wybrani w wyborach powszechnych, choć mogliby zrzec się prawa zasiadania w Senacie. Przysługiwać im miałyby prawa senatorów. Ich liczby nie uwzględniałoby się przy ustalaniu liczby senatorów, wymaganej do ważności głosowań. Zaproponowane rozwiązanie stanowiło przykład rzadko współcześnie stosowanego „pozawyborczego” systemu kształtowania składu drugiej izby parlamentu. Projekt ustawy wprowadziłby zakładał, że chodzi o prezydentów „wybranych w wyborach powszechnych”, ale jest faktem, że choć chodzi tu o mandat potwierdzony głosami obywateli w wyborach powszechnych, to jednak przeprowadzonych dla innych celów ustrojowych. Swoiste „krzesło wirylne” ex lege przydaje izbie – zdaniem wnioskodawców – doświadczenia i prestiżu zdobytego wcześniej na scenie publicznej przez byłych prezydentów. Jak się wydaje, w pewnym zakresie może to być formuła wyrażająca uznanie narodu (państwa) za zasługi w służbie publicznej, z drugiej też strony

umożliwia ona tymże osobom dalsze uczestnictwo w życiu publicznym, przynosząc nową jakość formuły integracji [10]. Właśnie jednak nietypowość niejednolitego charakteru składu Senatu mogłaby zapewne rodzić cały szereg pytań „konstrukcyjnych”, związanych z zapewnieniem wewnętrznej spójności rozwiązań konstytucyjnych. Biorąc przykładowo, w oparciu o proponowane brzmienie nowego przepisu, można byłoby szukać odpowiedzi na pytanie, czy przewidziana „rezygnacja” miałyby charakter trwały (ostateczny), czy też mogłaby obejmować określoną kadencję? Uzasadnienie projektu ustawy nie daje odpowiedzi na żadne, rysujące się pytanie szczegółowe co do normowanej materii. Zaproponowana zmiana jest w materii Senatu tylko małym przyczynkiem, jako że wnioskodawcy projektu – co do zasady – nie poruszają wciąż dyskutowanej, zasadniczej kwestii charakteru i roli Senatu w systemie organów państwa.

Po drugie – w projekcie ustawy przewidziano zmianę art. 122 ust. 5 Konstytucji, dotyczącą obniżenia wymaganej większości głosów, jaka potrzebna jest w Sejmie dla ponownego uchwalenia ustawy po zastosowaniu przez prezydenta weta zawieszającego wobec ustawy wcześniej uchwalonej przez parlament. Wnioskodawcy zaproponowali większość bezwzględną, zamiast obecnie wymaganej większości kwalifikowanej 3/5. Z pewnością propozycja ta jest jedną z najistotniejszych zmian, jako miałyby dotyczyć statusu prezydenta i jedną z najczęściej dyskutowanych. Oficjalnie tzw. prezydenckie weto ustawodawcze nosi w Konstytucji nazwę „przekazania ustawy Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia”. Istotny sens proponowanej nowelizacji oznacza tu osłabienie pozycji prawnej prezydenta.

Jak wynika z Uzasadnienia projektu ustawy, wnioskodawcy traktują kwestię weta prezydenckiego – wobec ustaw uchwalonych przez parlament – jako rozwiązanie o dużej wadze ustrojowej, a proponowaną zmianę jako uzasadnioną doświadczeniami praktyki. Za podstawowy atrybut weta uważają oni jego charakter publicznego apelu o refleksję i ponowną dyskusję Sejmu nad uchwaloną wcześniej ustawą. Przy mocno akcentowanym „refleksyjnym” charakterze weta wnioskodawcy jedynie sygnałnie zauważają, że nie ma ono być aktem „wyłącznie symbolicznym”. Obraz argumentacji domyka stwierdzenie, że kształt weta ma zapewnić skuteczność rządzenia. Ocena dotychczasowej praktyki przez wnioskodawców jest zaś taka, że weto utraciło swój „refleksyjny” charakter i stało się elementem blokady procedury ustawodawczej. Jak stwierdzają obniżenie liczby posłów niezbędnych do odrzucenia weta z 3/5 do bezwzględnej większości (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) zmniejszy niebezpieczeństwo paraliżu

ustawodawczego i zapewni większości parlamentarnej możliwość ustawodawczej realizacji programu, który uzyskał akceptację wyborców w wyborach parlamentarnych. Skutkiem proponowanej zmiany miałyby głównie być zwiększenie zdolności rządu do skutecznego realizowania swego programu i jednoznacznie zdefiniowana odpowiedzialność w tym zakresie, a także większa przejrzystość procesu ustawodawczego. Zmieniona instytucja weta – zdaniem wnioskodawców – nadal pozwoli prezydentowi przedstawić publicznie argumenty przeciw wejściu ustawy w życie, nie będzie aktem wyłącznie symbolicznym, a zapewni możliwość skutecznego rządzenia. Wszystko wskazuje na to, że wnioskodawcy projektu ustawy o zmianie Konstytucji postrzegali instytucję prezydenckiego weta ustawodawczego głównie w relacjach wewnątrz egzekutywy, jako wyraz rywalizacyjnych stosunków między prezydentem a rządem.

Doświadczenia praktyki, o których mówili wnioskodawcy projektu, pokazują możliwości zablokowania wetem prezydenckim określonej ustawy, jeśli za wetem - w toku „ponownego” uchwalenia ustawy - opowie się opozycja, a większość rządząca w Sejmie sama nie dysponuje większością 3/5, wymaganą dla odrzucenia weta. Przy dotychczas obowiązujących przepisach Konstytucji Prezydent może natomiast w jakiejś „koalicji” z opozycją zablokować bieżącą politykę rządu, mającego wprowadzić poparcie większości sejmowej ale nie sięgające wymaganego dziś pułapu.

Argumentacja wnioskodawców zmusza do poszukiwania i odczytania istoty obowiązującego przepisu Konstytucji. Wydaje się, że założenie, iż twórcom Konstytucji z 1997 r. chodziło tylko o to, by poprzez weto prezydenckie parlament się zreflektował i „jeszcze raz” przegłosował ustawę, byłoby zbyt minimalistyczne. Ustanowiona większość 3/5 wskazuje, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było ustanowienie silnego mechanizmu „blokującego”, złożonego w ręce prezydenta jako samoistnego aktora sceny prawnoustrojowej [11]. Chodziło o to, aby mógł on „zastopować” w określonych realiach – kiedy może zakładać, że nie znajdzie się w Sejmie większość wymagana dla ponownego uchwalenia ustawy – takie pomysły ustawodawcy większości rządzącej, które - zdaniem tegoż prezydenta - z jakichś powodów należałoby wstrzymać. Ustrojodawca stworzył więc konstrukcję tego rodzaju, że ustawy Sejm uchwała zwykłą większością głosów (art. 120 Konstytucji), co w relacjach z prezydentem wystarcza dla dojścia ustawy do skutku, jeśli prezydent nie zastosuje weta; jeśli zaś prezydent zastosuje weto, to dla ponownego uchwalenia ustawy Konstytucja wymaga co najmniej większości 3/5 głosów. Innymi słowy – zgodnie z wolą ustrojodawcy weto nie ma prawnie charakteru tylko „refleksyjnego”,

co akcentują wnioskodawcy, bo gdyby tak miało być, to dla ponownego uchwalenia ustawy również powinna wystarczyć tylko zwykła większość głosów.

Dopiero na tak rozumianym „tle konstytucyjnym” można rozważać skalę sejmowego poparcia dla rządu. Każdy „próg” będzie przy tym „relatywny” w tym sensie, że musi być postrzegany w realiach prawno-politycznych konkretnych kadencji. Zależnie od tego, jak duża jest większość sejmowa, potrafi ona „pokonać” określony próg albo nie potrafi. Dotyczy to także postulowanego progu na poziomie większości bezwzględnej i w tym sensie jest to oczywiście także większość stosunkowo wysoka. W normatywnym porównaniu z większością 3/5 oznacza jednak zmniejszenie progu trudności, koniecznego dla odrzucenia prezydenckiego weta. W tym więc sensie wnioskodawcy projektu ustawy o zmianie Konstytucji proponują znaczące osłabienie prawnej pozycji prezydenta.

Można też przyjąć, że proponowana różnica nie jest znaczącym osłabieniem pozycji prezydenta i daje się jeszcze zaakceptować w logice obowiązującej Konstytucji. W płaszczyźnie normatywnej wnioskodawcy proponują bowiem wymóg, który jeszcze nie czyni z weta instytucji wyłącznie symbolicznej, skoro większość bezwzględna jest normatywnie wyższa od większości zwykłej. Nie mogą jednak dziwić oceny, że sformułowane – na skutek prezydenckiej aktywności w stosowaniu weta ustawodawczego – postulaty zmiany Konstytucji, a mające ograniczyć rolę tegoż weta, są „przejawem instrumentalnego i koniunkturalnego traktowania ustawy zasadniczej jako narzędzia bieżącej polityki” [12].

Po trzecie – w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji przewidziano zmianę tegoż art. 122 Konstytucji poprzez dodanie nowego ust. 7, który miałby przewidywać termin 3 miesiące dla Trybunału Konstytucyjnego na wydanie orzeczenia w sprawie zawisłej w ramach kontroli prewencyjnej ustawy (z wniosku prezydenta przed podpisaniem ustawy). Jak wynika z Uzasadnienia projektu, wnioskodawcy złożyli tę propozycję z obawy, by instytucja wniosku, o którym mowa w art. 122 ust.3 Konstytucji, nie stała się w praktyce „alter ego” „prezydenckiej instytucji weta ustawodawczego – jako nadużywany ekwiwalent, przedłużający stan niepewności co do zgodności z Konstytucją zaskarżonej ustawy. Zdaniem wnioskodawców – uwzględniając dotychczasową praktykę funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego – proponowany termin 3 miesiące byłby „odpowiedni”.

Jak widać, nieufność jest tu skierowana przeciwko Trybunałowi Konstytucyjnemu, który jawi się jako potencjalny „sojusznik” prezydenta lub organ, którego nieświadomą opieszałość prezydent mógłby instrumentalnie wykorzystywać. Proponowany przepis

ma więc mieć rolę „dyscyplinującą”. Wymuszanie w ten sposób – temporalnie – pożądanego stanu pewności prawnej może czasem zderzyć się w praktyce z wyjątkowym wręcz stanem skomplikowania materii, co uniemożliwi dotrzymanie terminu. Obowiązująca Konstytucja wiąże dziś Trybunał Konstytucyjny określonym (nawet krótszym, bo 2- miesięcznym) terminem przy kontroli prewencyjnej tylko w odniesieniu do jednego, skonkretyzowanego wyjątku; chodzi w nim o kontrolę ustawy budżetowej (art. 224 ust. 2 Konstytucji), mającej jednak dla funkcjonowania państwa specjalne znaczenie. Wnioskodawcy projektu ustawy o zmianie Konstytucji w żaden zaś sposób nie zawężają zakresu stosowania proponowanego przepisu, obejmując nim bez wyjątku wszystkie przypadki kontroli prewencyjnej z wnioskami prezydenta.

Inna rzecz, że w omawianym przepisie nie ma też określenia konsekwencji niedotrzymania terminu przez Trybunał Konstytucyjny. Oznacza to, że przepis miałby znaczenie jedynie instrukcyjne; jego rolą byłoby jedynie zwrócenie uwagi na swoistą pilność tego rodzaju spraw. Jeśli przyjąć taki punkt widzenia, to proponowana regulacja nie wydaje się potrzebna. W ostateczności „zręczniejsza” byłaby formuła, że w takich sprawach Trybunał Konstytucyjny orzeka „niezwłocznie”. Dziwić może jednak zaproponowana „polityka legislacyjna”, gdzie zza przepisu niezręcznie adresowanego do Trybunału Konstytucyjnego przebiega intencja (wyrażona jednak wprost w Uzasadnieniu projektu) ograniczenia wymierzonego w prezydenta.

Po czwarte – projekt ustawy zawiera propozycję zmiany brzmienia art. 126 ust. 1 Konstytucji, dotyczącego określenia jednej z funkcji prezydenta. W nowym brzmieniu przepis ma stanowić, że prezydent jest „reprezentantem państwa”, przy czym określenie to miałyby zastąpić dotychczasową formułę, że prezydent jest „najwyższym przedstawicielem” Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcia „reprezentanta” i „przedstawiciela” są znaczeniowo bardzo bliskie, więc nie tu leży istota zmiany. Wnioskodawcy w Uzasadnieniu projektu wskazują na potrzebę „ujednoczenia terminologii” w kontekście art. 133 Konstytucji, gdzie przepis mówi o prezydencie jako reprezentancie państwa w stosunkach zewnętrznych. Dodajmy jednak, że w tym samym przepisie Konstytucja mówi dziś także o „przedstawicielach” RP w innych państwach, a w pewnym sensie każdy organ państwowy reprezentuje państwo. Uwzględniając genezę omawianego projektu ustawy o zmianie Konstytucji nie można wykluczyć, że wnioskodawcy w ten sposób odnieśli się do sporów politycznych wewnątrz egzekutywy na tle prowadzenia polityki zagranicznej. Zaproponowana zmiana wydaje się jednak wątpliwa zarówno z punktu widzenia jej ewentualnego wpływu na realia współpracy obu

członów egzekutywy, jak i formalnej oraz merytorycznej argumentacji wnioskodawców.

Tym, co w proponowanym brzmieniu przepisu przede wszystkim zwraca uwagę, jest widoczna zmiana swoistej „hierarchizacji”. Dotyka ona prezydenta jako głowy państwa, czyli pierwszej osoby w państwie i spełniającej ważną rolę symboliczną. Rozstrzygając wspomniany wcześniej spór kompetencyjny, Trybunał Konstytucyjny właśnie z pojęcia „najwyższego przedstawiciela” wyprowadził konsekwencje prawne, istotne dla podjętego rozstrzygnięcia. Przyjął tu, że pozycja ustrojowa „najwyższego przedstawiciela” oznacza, iż zakres samoistnej funkcji prezydenta dotyczy przede wszystkim sfery „uosobienia majestatu” RP [13]. Pojęcie ma więc swoje znaczenie prawne, choć nie oznacza to hierarchii w sensie „podporządkowania” prezydentowi innych organów reprezentujących państwo. Funkcja najwyższego przedstawicielstwa, powierzona osobie prezydenta, nie jest więc tożsama z charakterem reprezentowania państwa przez inne organy. Trudno więc stawiać je „na równi”, swoiście „redukując” pozycję prezydenta. Wprawdzie dotychczasowa formuła konstytucyjna zrodziła problemy interpretacyjne, ale też wyraźnie nawiązuje ona do klasycznego opisu pozycji głowy państwa. Zmiana nie byłaby więc przede wszystkim redakcyjna, co eksponują wnioskodawcy, ale istotnie ingerowałyby w treść dotychczasowego pojmowania pozycji prawnej prezydenta.

Po piąte – w projekcie zaproponowano zmianę brzmienia art. 127 ust. 3 Konstytucji, co oznaczałoby wymóg zgłaszania kandydatury na urząd prezydenta przez co najmniej 300 tys. obywateli, zamiast dotychczasowego wymogu zebrania 100 tys. podpisów poparcia. Propozycja oznacza więc podniesienie wymaganego „progu”. W Uzasadnieniu projektu wnioskodawcy wskazują, że zgłoszona propozycja jest rezultatem negatywnych doświadczeń z dotychczasowych kampanii wyborczych, w których miały miejsce nawet przypadki „kupowania” głosów poparcia, a następnie wykorzystywania bezpłatnego czasu w telewizji publicznej – przysługującego zgłoszonym kandydatom – jako sposobu na reklamowanie produkowanych przez nich towarów. Wnioskodawcy przywołali też argument prawnoporównawczy, wskazując na analogiczne tendencje. Naganność sygnalizowanych praktyk przemawia za celowością propozycji, choć ich ograniczona skala może także wywołać rozbieżne oceny co do potrzeby zmian. Nie można wykluczyć, że przyjęcie zmiany zaowocowałoby też faktycznym ograniczeniem pluralizmu politycznego w wyborach prezydenckich. Ostatni epizod z wyborów w 2010 r. w trybie po przedterminowym opróżnieniu urzędu prezydenta, mógłby też rodzić pytanie o potrzebę rozważenia – na taką okoliczność „skróconego” czaso-

wo postępowania lub nawet generalnie – także ewentualności przyjęcia wymogu mniej rygorystycznego.

Po szóste – w projekcie wnioskodawcy proponują zmianę w art. 131 ust. 2 Konstytucji, która polega na usunięciu „luki czasowej”, jaka wynika z dotychczasowego przepisu o tymczasowym wykonywaniu obowiązków prezydenta RP przez Marszałka Sejmu. Zamiast „do czasu wyboru” przepis miałby brzmieć „do czasu objęcia urzędu” przez nowo wybranego prezydenta. Zlikwidowałoby to konieczność dokonywania wykładni funkcjonalnej dotychczasowego przepisu Konstytucji wbrew wykładni językowej, opartej na dosłownym brzmieniu przepisu. W praktyce chodzi tu zwykle o czas około 2 miesięcy między dniem wyborów a dniem objęcia urzędu, m. in. również z powodu orzekania przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów. Potrzebę tej korekcyjnej zmiany przepisu dostrzeżono na tle konieczności zaistniałej w praktyce, gdy w 2010 r. zginął w wypadku samolotu pod Smoleńskiem urzędujący Prezydent RP. Zakres propozycji zmiany nie wykracza merytorycznie poza polską tradycję pełnienia omawianej funkcji przez Marszałka Sejmu, choć oczywiście znane są rozwiązania ustrojowe innych państw, gdzie takie tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa dokonuje się w łonie samej władzy wykonawczej, np. przez premiera rządu [14].

Po siódme – projekt ustawy zawiera zmiany do art. 133 Konstytucji. Nowy ust. 2a dotyczy postępowania ratyfikacyjnego i przewiduje wprowadzenie dla Prezydenta obowiązku ratyfikacji lub wypowiedzenia określonych umów międzynarodowych w terminie 7 dni. Chodzi tu o umowy, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji. Są to więc umowy podlegające ratyfikacji za uprzednią zgodą parlamentu, wyrażoną w ustawie, a dotyczące określonych materii oraz umowy z obszaru tzw. klauzuli europejskiej, czyli przekazujące organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Proponowana zmiana wyraźnie nawiązuje do kontrowersyjnego przypadku z okresu prezydentury L. Kaczyńskiego, który przez kilkanaście miesięcy zwlekał z ratyfikacją Traktatu z Lizbony. Kazusowi temu towarzyszyła dyskusja polityczna i naukowa, czy prezydent ma obowiązek ratyfikacji umowy, na którą parlament wyraził zgodę w drodze ustawy, czy też jest to w sferze prezydenckiego uznania. Spór dotyczył też terminu, w jakim prezydent winien dokonać ratyfikacji. Co do zasady można tu się zastanawiać, czy celowe jest takie usztywnianie procesu ratyfikacji. Może to bowiem pociągnąć za sobą negatywne konsekwencje dla realiów prowadzenia polityki zagranicznej. Ponadto liczyć termin 7 dni

należy nie od podpisania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, lecz od wejścia w życie tej ustawy.

W swej propozycji wnioskodawcy kierowali się, zgodnie z Uzasadnieniem projektu, potrzebą „skutecznego doprecyzowania wymogu współdziałania pomiędzy prezydentem i Rządem w sprawach polityki zagranicznej”.

Po ósme – z tą samą intencją wnioskodawcy zaproponowali nowe brzmienie ust. 3 w art. 133 Konstytucji, dotyczącym współdziałania prezydenta w zakresie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Dodano tu drugie zdanie, zgodnie z którym „stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów”. Nowy przepis byłby „konkretyzacją”, wymuszającą współdziałanie obu członków egzekutywy, podkreślającą rolę rządu [15]. Genezą swą sięga on wspomnianego sporu kompetencyjnego.

Wspomniana propozycja zmiany częściowo nawiązuje do stanowiska, jakie Trybunał Konstytucyjny zajął w sprawie wspomnianego wcześniej sporu kompetencyjnego na tle „unijnym”. Wnioskodawcy projektu ustawy o zmianie Konstytucji jednak „poszli jeszcze dalej”, rozszerzając je na całą sferę polityki zagranicznej. Zaproponowana zmiana istotnie wpłynęłaby na stanowisko ustrojowe prezydenta, osłabiając jego pozycję względem rządu.

Po dziesiąte – w projekcie ustawy wnioskodawcy zaproponowali uzupełnienie przepisu z art. 134 ust. 3 Konstytucji o formułę, że prezydent mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych „na wniosek Prezesa Rady Ministrów”. Zmiana ta umacniałaby rolę premiera w relacjach z prezydentem, który nie mógłby działać bez wniosku premiera.

Po dziesiąte – wnioskodawcy projektu zaproponowali uchylene art. 135 Konstytucji, który dotychczas stanowi, że organem doradczym prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Oznacza to dekonstytucjonalizację tego organu, co nie musi budzić zastrzeżeń, jako że chodzi o organ o tylko doradczym charakterze. Usunięcie z Konstytucji nie musi też oznaczać likwidacji tego organu. Mógłby on działać nadal, tyle że na mocy przepisów prawnych niższej mocy (rangi).

Po jedenaste – wnioskodawcy projektu proponują kilka zmian w art. 144 ust. 3 Konstytucji, regulującym katalog prezydenckich prerogatyw (aktów urzędowych prezydenta, które nie wymagają dla swej ważności kontrasygnaty, czyli podpisu premiera rządu) [16]. Przepis art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji wymienia dziś tylko podpisywanie albo odmowę podpisania ustawy, pomija zaś milczeniem instytucję prezydenckiego weta

ustawodawczego. Wnioskodawcy proponują tu stosowne uzupełnienie, co byłoby tylko korekcyjnym doprecyzowaniem, a nie nową kompetencją prezydenta. Podstawa też kompetencji jest bowiem art. 122 ust. 5 Konstytucji, a dotychczas w praktyce takiego aktu urzędowego prezydenta nie traktowano jako wymagającego kontrasygnaty.

Doprecyzowanie katalogu prerogatyw prezydenckich w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji obejmuje w art. 144 ust. 3 Konstytucji także dodanie nowego punktu – 23 a – dotyczącego powoływania Prokuratora Generalnego. Ma to związek z propozycją zamieszczenia w Konstytucji kompleksowego unormowania statusu prokuratury, czego dotychczas nie było.

Kolejne doprecyzowania katalogu prerogatyw prezydenckich dotyczą – w tym samym art. 144 ust. 3 Konstytucji – uchylecia dotychczasowych punktów 26-27, dotyczących powoływania i odwoływania członków wspomnianej już Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jak też powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Te modyfikacje listy prerogatyw wiążą się z proponowaną dekonstytucjonalizacją obu wymienionych organów, które dotychczas mają swoją konstytucyjną regulację. Zmiany w przepisie Konstytucji, dotyczącym prerogatyw, są więc konsekwencją pośrednią decyzji dotyczących innych organów. W sensie techniczno – legislacyjnym są więc uzasadnione. Należy jednak pamiętać, że w sytuacji gdzie chodzi o wykreślenie organów z przepisów Konstytucji, korekta przepisów o zakresie prerogatyw może pośrednio mieć znaczenie dla pozycji prawnej prezydenta. Nawet bowiem pozostawienia tych organów na mocy osobnych przepisów niższej rangi i nawet z pozostawieniem kreacyjnych uprawnień prezydenta wobec tych organów oznaczać będzie zmianę „statusu” uprawnień prezydenckich. Ze statusu „prerogatyw” staną się one aktami urzędowymi prezydenta, które podlegają kontrasygnacie premiera rządu. Jeśli uwzględnić wszystkie postulowane przez wnioskodawców projektu zmiany, to po nowelizacji Konstytucji katalog prerogatyw obejmowałby łącznie 29 materii. Zawartość katalogu wpływa na stopień niezależności prezydenta w jego relacjach z rządem.

Po dwunaste – w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji nowe brzmienie wnioskodawcy chcą nadać przepisom art. 179 Konstytucji, dotyczącym powoływania sędziów przez prezydenta. Dotychczasowe brzmienie, że następuje to „na wniosek” Krajowej Rady Sądownictwa, proponuje się zastąpić słowami „zgodnie z wnioskiem” oraz uzupełnić zdaniem, że „odmowa powołania może nastąpić tylko z ważnych powodów, ujawnionych po przedstawieniu wniosków Krajowej Rady Sądownictwa i wymaga uzasadnienia”. Jak widać, propozycja nowelizacji w tym zakresie miałaby

częściowo ograniczyć swobodę decyzyjną prezydenta. Geneza tej propozycji także jest związana z wcześniejszymi działaniami prezydenta L. Kaczyńskiego, który blokował niektóre nominacje. W proponowanym przepisie widać ideę zbalansowania trybu postępowania tak, by – z jednej strony – nie wystawiać na szwank legitymizacji władzy sądowniczej, z drugiej zaś strony – by z prezydenta nie czynił tylko biernego wykonawcy wniosku złożonego przez inny organ. W Uzasadnieniu swej propozycji wnioskodawcy stwierdzają, że takie doprecyzowanie trybu i przesłanek odmowy powołania „wydaje się niezbędne dla zachowania konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz”. Charakter kompetencji prezydenta w tym zakresie był przedmiotem sporu, oscylując między „aktywną” rolą prezydenta a rolą jedynie „notariusza” bez prawa kwestionowania wysuniętych kandydatur. Propozycja wnioskodawców ogranicza prezydenta poprzez konkretyzację trybu i przesłanek odmowy, ale jednocześnie potwierdza prawa prezydenta do dokonywania oceny i jego kompetencji nie czyni pozorną. Nowe brzmienie przepisu umożliwiałoby jednak kontrolę nad decyzją prezydenta.

Generalna ocena omawianego poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji musi zawierać stwierdzenie, że przedłożone propozycje w sposób jednoznaczny i istotny mają osłabić konstytucyjną pozycję prezydenta w porównaniu z dotychczas obowiązującym unormowaniem. Redefinicja tej pozycji oznaczałaby nowy kształt systemu rządów, nowe odczytanie zasady trójpodziału władzy. Jest to propozycja zwracająca konstytucyjne rozwiązania w kierunku systemu parlamentarno-gabinetowego, choć jeszcze w wersji na tyle umiarkowanej, że trudno mówić już o powrocie dla klasycznego kształtu tego systemu. Między innymi warto też podkreślić, że w projekcie jednak nie znalazły się propozycje w szczególności dotyczące zmiany obecnego systemu elekcji prezydenta w wyborach powszechnych na rzecz wyborów pośrednich, choć we wcześniejszych debatach politycznych był to istotny wątek.

Jak wspominaliśmy, projekt ten do końca minionej kadencji nie został rozpatrzony i uchwalony. Wydaje się, że na takich jego losach istotnie zaważyły dwie okoliczności. Po pierwsze – jego geneza, czyli zdeterminowanie kontrowersyjnymi doświadczeniami okresu trudnej kohabitacji, z lat 2007-2010, gdy prezydent i rząd wywodzili się z odmiennych politycznie orientacji. Po drugie – istotnym czynnikiem stało się wygranie przyspieszonych wyborów prezydenckich w 2010 r. przez B. Komorowskiego (przed wyborami Marszałka Sejmu z łoną większości rządzącej). Usunęło to podstawowe przyczyny