

polityczne rywalizacji wewnątrz władzy wykonawczej między obu jej członami. Wygrane wybory parlamentarne jesienią 2011 r. przez dotychczasową koalicję rządzącą, w której główną siłą jest „Platforma Obywatelska”, istotnie też mogą tłumaczyć, dlaczego omawiany projekt ustawy o zmianie Konstytucji w bieżącej kadencji nie został dotychczas ponownie wniesiony do Sejmu.

Poza sytuacją doraźną – polityczną projekt ten ma jednak znaczenie jako egzemplifikacja jednej z dwóch konkurujących ze sobą wizji (tu – na rzecz rządu, a przeciw prezydentowi) rozstrzygnięcia na przyszłość rywalizacji obu członów wewnątrz władzy wykonawczej [17].

© 2012 р. **Анджей Шмит**  
Гданський університет (Польща)

## **ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩІ У СВІТЛІ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ПРО ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ**

Основна оцінка обговорюваного депутатського проекту Закону про зміни до Конституції схиляє до думки про те, що запропоновані пропозиції однозначно і суттєво повинні послабити позицію президента в порівнянні з положеннями, чинними на сьогоднішній день. Нове визначення цієї позиції означає нову форму системи правління, нове прочитання принципу троїстого поділу влади. Це пропозиція, котра спрямовує конституційні вирішення в напрямку парламентарно-кабінетної системи, хоча ще не настільки поміркованої версії, що важко поки що говорити про повернення до класичної форми цієї системи. Також зазначимо, що у проекті не знайшлися пропозиції, що стосуються, зокрема, заміни теперішніх загальних виборів президента на непрямі вибори, хоча у попередніх політичних дебатах це була серйозна тема обговорення.

Конституція РП від 2 квітня 1997 р. [1] діє вже майже 15 років. Упродовж цього часу було накопичено багато різноманітного досвіду в царині державного устрою [2], частина котрого стосується безпосередньо інституції Президента. Урегулювання позиції глави держави у системі державного устрою виражає, в істотній мірі, відносини між трьома видами влади – законодавчою, виконавчою і судочинною. Основне значення мають, при цьому, відносини між законодавчою і виконавчою владою, а особливо помітні є дві конкуруючі між собою моделі цих відносин, котрих називають парламентарно – кабінетною і президентською системами. Дуже часто зустрічаються змішані системи, котрі, як правило, виражають сучасні тенденції у раціоналізації класичних моделей. Прояви раціоналізації, скоріш, слабо підтримують позицію парламенту, більше сприяють зміцненню уряду (прем'єра), або президента в рамках дуалістичної виконавчої влади. Прикладом може служити так звана канцелярська система або різноманітні напівпрезидентські системи.

Польська Конституція з 1997 року в контексті вищезгаданого становить приклад рішень, котрі у сфері конституційного права прийнято вважати еклектичними. Такий характер рішень – це ефект політичних компромісів, котрі супроводжують процес опрацювання і ухвалення цієї Конституції. Не беручи до уваги далекоюжні підсумки політичного аналізу, можна погодити-

ся, що основні важелі моделі відносин між законодавчою і виконавчою владою – це система парламентарно – кабінетного правління [3]. Від канцелярської система запозичено, лишень, інституцію так званого конструктивного вотуму недовіри, а позицію президента зміцнено, серед іншого, шляхом його загального обрання та групою прерогатив, таких, як ухвали, що не вимагають акту контрасигнації зі сторони прем'єра. У законодавчому процесі поняття президента суттєво зміцнює інституція відносного вето – призупинення дії законодавчого акта. Положення Конституції 1997 року дозволяють прийти до висновку про суттєву раціоналізацію класичної парламентарно-кабінетної моделі, а отже, про прийняття змішаної системи із чітко вираженою позицією прем'єра та, – хоча дещо слабшою – позицією президента. Навіть, якщо модель влади президента обмежена, то це повинна бути, все одно, активна президентська влада.

Досить часто, як і в теоретичному вченні, так і на практиці, підкреслюється, що найвиразніший елемент Конституції 1997 року – це нечітке врегулювання відносин між урядом і президентом, тобто відносин всередині виконавчої влади [4]. Проте потрібно пам'ятати, що уряд – це втілення парламентської більшості, а може бути, так, що президент ототожнює себе з меншістю (опозицією). Це може породжувати поважні проблеми т. зв. коабітації. У вирішеннях, котрі базуються на парламентарно-кабінетній системі, у першу чергу

загострюється спір про місце і роль президента у структурі дуалістичної виконавчої влади.

На фоні цього можна розглянути депутатський проект закону про зміни до Конституції, внесений до Сейму 19 лютого 2010 року групою депутатів «Громадянської Платформи» /пол. мовою: Платформи Обивательскей/, тобто групою депутатів правлячої більшості [5]. Також зазначимо, що це було під час попереднього скликання Сейму, котре закінчилося в листопаді 2011 року і до закінчення цієї каденції депутатів даний проект так і не був схвалений Сеймом. Згідно з парламентською традицією, він був охоплений принципом призупинення справ /принцип дисконтинуації/, тобто не передавався новому скликанню депутатів Сейму. Якщо тепер, під час нового скликання, даний проект мав би стати предметом сеймової діяльності, його треба було би вносити заново на розгляд Сейму. Парламентські вибори у жовтні 2011 року знову виграла «Громадянська Платформа», що вказує на те, що потрібно уважно відстежувати пропоновані нею концепції державного устрою [6].

Суть походження подібного проекту закону потрібно шукати у політичній практиці попередніх років. Початкові імпульси пізніших пропозицій змін розпочалися під час інтерпретації Конституції стосовно відносин між обома членами виконавчої влади, котрі були започатковані у зв'язку з результатами парламентських виборів у 2007 році [7]. Практика державного устрою вже за декілька місяців після виборів схилила прем'єра уряду, зокрема через застосування президентського вето, оголосити політичну заяву в лютому 2008 року про необхідність однозначного вирішення на майбутнє, чи конституційні рішення повинні виражати волю парламентарно – кабінетної системи, чи «президентської» (тобто з більшими правами президента у дуалістичній виконавчій владі). Тоді президентом був Лех Качинський, а прем'єром Дональд Туск, тобто політики з протиставних політичних таборів. Формальним виразом кульмінації напруження всередині дуалістичної виконавчої влади було внесення подання прем'єра 17 жовтня 2008 року до Конституційного Суду про вирішення компетентного спору між Президентом РП і Головою Ради Міністрів, стосовно визначення центрального конституційного органу держави, що має право представляти Польщу на засіданнях Ради Європи для вираження позиції Польщі. У цій справі Конституційний Суд видав постанову від 20 травня 2009 року [8]. Паралельно розгорілася дискусія ЗМІ навколо даного спору. Політичний виступ

прем'єра в листопаді 2009 року безпосередньо вплинув на загострення фази дебатів стосовно необхідності впровадження змін до Конституції, котрі переросли пізніше в уже згадуваний проект закону від фракції депутатів «Громадянської Платформи» у лютому 2010 року. Представлене прем'єром бачення конституційних змін – сам проект закону в стадії законотворення - не був тоді ще готовим і охоплював, насамперед, зосередження виконавчої влади в руках уряду, передбачав обрання Президента Національними Зборами (а не в ході загальнонаціональних виборів), також позбавлення президента права законодавчого вето. Представлене політичне бачення і проект закону, що базується на ньому і стосується змін у Конституції, мали ширший обсяг, проте у даній роботі ми обмежимося тільки питанням планової модифікації позиції Президента РП у структурі державного устрою [9]. Для спрощення представимо окремі суттєві пропозиції відповідно до їх черговості в даному проекті.

По-перше, у проекті передбачено додання нової ст. 97а Конституції стосовно складу другої палати парламенту (Сенату РП). Згідно з положеннями, до складу Сенату повинні входити довічно колишні президенти, вибрані на загальних виборах, хоча вони можуть відмовитися від засідань у Сенаті. Вони теж можуть користуватися правами сенаторів. Їх кількість не враховувалася б при встановленні кількості сенаторів, необхідної для правомочного голосування. Запропоноване рішення було прикладом «невиборчої» системи формування складу другої палати парламенту, що рідко тепер застосовується. Проект закону передбачав, що йдеться про президентів, «обраних шляхом загальних виборів», але фактом залишається те, що хоча йдеться тут про повноваження, підтвержене голосами громадян під час загальних виборів, проте виборів, котрі відбувалися з іншою метою державного устрою. Своєрідне „уповноважене крісло” екс леге (за законом) надає палаті, на думку ініціаторів проекту, досвіду і престижу, здобутого раніше на публічній сцені колишніми президентами. У певному розумінні це може бути формула визнання народу (держави) за заслуги у державній службі, з другого боку вона цим надає особам можливість подальшої участі в публічному житті, надаючи нову якість формули інтеграції [10]. Власливо, така негиповість характеру різноманітного складу Сенату може породжувати цілий ряд «конструктивних» питань стосовно забезпечення внутрішньої згуртованості конституційних рішень. Наприклад, виходячи з тексту нового поло-

ження, можна було б шукати відповіді на питання, чи передбачена «відмова» мала б постійний характер (остаточний), чи могла б охоплювати конкретну каденцію? Обґрунтування проекту закону не дає конкретної відповіді на жодне питання стосовно нормованої матерії. Запропонована зміна у складі Сенату – це тільки невеличка причина того, чому ті, котрі вносили проект, не порушують надалі принципового питання характеру і ролі Сенату в системі державних органів.

По-друге, у проекті закону передбачено зміну ст. 122 абзац 5 Конституції про скорочення кількості голосів, необхідної в Сенаті для поновного прийняття закону після застосування президентом вето на законопроект, схвалений раніше парламентом. Ініціатори проекту запропонували абсолютну більшість замість теперішньої необхідної більшості 3/5 голосів. Дана пропозиція, звісно, це одна з найбільш суттєвих змін, котра стосується статусу президента і, одночасно, найбільш суперечлива. Офіційно так зване вето президента в Конституції зветься «передача закону в Сейм з обґрунтованою заявою для поновного розгляду». Суттєвий елемент нововведення означає при такому нововведенні послаблення правової позиції президента.

Як впливає з обґрунтування проекту закону, його ініціатори вважають питання вето президента стосовно закону, прийнятого парламентом, дуже вагомим рішенням у системі державного устою, а запропоновану зміну обґрунтовану практичним досвідом. Основним атрибутом вето вони вважають його характер публічного звернення і поновну дискусію Сейму щодо раніше прийнятого закону. За умови сильно наголошеного «рефлексного» характеру президентського вето, ініціатори проекту тільки дещо зауважують, що дане вето не повинно бути актом «винятково символічним». Образ аргументації доповнює твердження, що форма вето повинна забезпечувати ефективність управління. Оцінка попередньої практики, дана ініціаторами проекту, свідчить про те, що вето втратило свій «рефлексний» характер і стало елементом блокування законодавчої процедури. На їх переконання, зменшення кількості голосів депутатів, необхідної для відхилення вето з 3/5 до абсолютної більшості (за присутності щонайменше половини кількості депутатів, визначеної законом) зменшить небезпеку законотворчого паралічу і забезпечить парламентській більшості законодавчої реалізації програми, схваленої виборцями під час виборів. Результатом пропонованої зміни мала бути, в основному, більша спроможність уряду в ефек-

тивній реалізації своєї програми і, однозначно, чітка відповідальність у цій галузі, а також більша прозорість законодавчого процесу. Змінена інституція вето, на думку ініціаторів проекту, надалі дозволить президенту представляти публічні аргументи проти набуття чинності закону, не буде символічним актом, і забезпечить можливість ефективного управління. Усе це вказує на те, що ініціатори проекту закону про зміни до Конституції, розглядали інституцію президентського вето на законодавчі акти в площині внутрішніх взаємовідносин виконавчої влади, як прояв суперницьких стосунків між президентом і урядом.

Практичний досвід, про котрий згадували ініціатори проекту, показує можливість заблокування на підставі президентського вето певного закону, якщо вето підтримує – під час поновного прийняття закону – опозиція, а правляча більшість у Сеймі не володіє більшістю 3/5 голосів, необхідної для відхилення вето. Згідно з чинними положеннями Конституції, Президент може, натомість, у якійсь «коаліції» з опозицією заблокувати поточну політику уряду, котрий, щоправда, має підтримку сеймової більшості, але не досягає необхідної сьогодні планки/бар'єра.

Аргументація ініціаторів проекту змушує шукати і розуміти суть чинного положення Конституції. Припущення того, що творцям Конституції 1997 року йшлося тільки про те, щоб шляхом президентського вето парламент піддався і ще раз проголосував за закон, було б надто малоймовірним. Установлення більшості 3/5 голосів показує, що намір конституційного законодавця полягав на встановленні міцного «механізму блокування», вкладеного в руки президента, як самостійного актора правової сцени державного устрою [11]. Йшлося про те, аби він міг «пригальмувати» (у певних відносинах – коли можна передбачити – що в Сеймі не знайдеться більшості, необхідної для поновного ухвалення закону) такі законодавчі ідеї правлячої більшості, котрі, на думку того ж президента, з якихось причин слід було б призупинити. Отож законодавець створив певну конструкцію, у котрій Сейм приймає закони звичайною більшістю голосів (ст. 120 Конституції), що у відносинах з президентом достатньо для того, щоб остаточно прийняти закон, якщо президент не застосує вето; коли все ж президент застосує вето, то для поновного ухвалення закону Конституція вимагає щонайменше більшості 3/5 голосів. Іншими словами, згідно з волею законодавця, вето не має, згідно із законом, тільки «рефлексного» характеру, з чим погоджуються ініціатори проекту, бо якби було саме так, то

для поновного ухвалення закону також повинно вистачити тільки звичайної більшості голосів.

Отож на такому «конституційному тлі» можна аналізувати масштаб сеймової підтримки уряду. Кожен «бар'єр» при цьому буде «відносним» у тому значенні, що повинен розглядатися в юридично – політичних реаліях конкретних каденцій. Залежно від того, наскільки велика сеймова більшість, чи вона зуміє «подолати» певний бар'єр, чи ні. Це стосується також пропонованого бар'єра на рівні абсолютної більшості і в цьому значенні це, звичайно, відносно велика більшість. У нормативному порівнянні з більшістю 3/5 голосів це означає зменшення важкого бар'єра, необхідного для відхилення президентського вето. У цьому розумінні ініціатори проекту закону про зміни до Конституції пропонують значне послаблення правової позиції президента.

Можна теж припустити, що запропонована відмінність не послаблює позиції президента і її можна схвалити у світлі положень Конституції. У нормативній площині ініціатори проекту пропонують вимогу, котра ще не в стані перетворити вето президента на символічний акт, оскільки абсолютна більшість нормативно більша від звичайної більшості. Проте не можуть викликати подиву оцінки того, що сформульовані – в результаті президентської активності у застосуванні законодавчого вето – постулати про зміни до Конституції, і котрі мають на меті обмежити силу цього ж вето, являють собою «прояв інструментального та кон'юктурного ставлення до основного закону, як знаряддя реалізації поточної політики» [12].

По-третє, у проекті закону про зміни до Конституції передбачено зміну цієї самої ст. 122 Конституції шляхом доповнення нового абзацу 7, котрий повинен був передбачати 3-місячний термін для Конституційного Суду на прийняття постанови у повислій справі в рамках перевірки превентивного закону (за поданням президента до підписання закону). Як впливає з Обґрунтування проекту, його ініціатори подали цей проект з огляду на те, щоб інституція подання, про котрий згадується в ст. 122 абзац 3 Конституції, не стала на практиці «альтер еґо» президентської інституції законодавчого вето – як елемент зловживання, що породжує стан непевності стосовно відповідності з Конституцією оскарженого закону. На думку ініціаторів проекту, беручи до уваги попередню практику функціонування Конституційного Суду, запропонований 3-місячний термін був би «відповідним».

Як видно, недовіра тут спрямовано проти Конституційного Суду, котрий являє собою по-

тенційного союзника президента чи орган, несвідому повільність котрого президент міг би вміло використати. Запропоноване положення повинно містити «дисциплінарну» роль. Змушування, отже, за короткий проміжок часу досягнути бажаного стану правової стабільності, може, інколи, в практиці зіштовхнутися з майже винятковим станом ускладнення матерії, що унеможливило дотримання строку. Чинна Конституція обмежує сьогодні Конституційний Суд визначеним, (навіть коротшим, бо 2-місячним) терміном під час превентивної перевірки тільки одного, конкретного винятку; йдеться в ньому про контроль бюджетного закону (ст. 224 п. 2 Конституції), котрий для функціонування держави має особливе значення. Проте ініціатори проекту закону про зміни в Конституції зовсім не зменшують обсягу застосування запропонованого положення, охоплюючи ним, без винятку, всі випадки проведення превентивної перевірки на подання президента.

Інша справа те, що у згадуваному положенні немає визначення наслідків недотримання терміну Конституційним Судом. Це означає, що положення мало би лише інструктивне значення; його роль полягала би тільки в тому, щоб звернути увагу на своєрідну актуальність цього виду справ. Якщо прийняти таке бачення, то запропоноване врегулювання щодо даного питання виявляється непотрібним. Більш зручною була б формула, щоб у таких справах Конституційний Суд приймав рішення «невідкладно». Проте може дивувати запропонована «законодавча політика», в котрій через положення незручно адресованого до Конституційного Суду пробивається намір (безпосередньо виражений в Обґрунтуванні проекту) обмежити уповноваження президента.

По-четверте, проект закону містить пропозиції зміни тексту ст. 126 абзац 1 Конституції, що стосується визначення однієї з функцій президента. У новій версії дане положення повинно містити визначення того, що президент є «репрезентантом держави», причому це визначення повинно замінити попереднє звучання формулювання, що президент є «верховним представником» Республіки Польща. Поняття «репрезентант» і «представник» за змістом і значенням дуже споріднені, отже, не в цьому полягає суть зміни. Ініціатори проекту вказують на необхідність «уніфікації термінології» в контексті ст. 133 Конституції, в котрій президент визначається, як репрезентант країни у зовнішніх відносинах. При цьому доповнимо, що у цьому самому положенні Конституція згадує також про «представників» РП в інших державах, а у певному ро-

зумінні кожен державний орган представляє державу. Беручи до уваги генезу згаданого проекту закону про зміни до Конституції, не можна виключити, що його ініціатори, отже, інтерпретують політичні суперечки всередині виконавчої влади на тлі ведення зовнішньої політики. Запропонована зміна виглядає сумнівною, як з точки зору її можливого впливу на реалії співпраці обох членів виконавчої влади, так і з точки зору формальної та суттєвої аргументації ініціаторів проекту.

Те, що найбільш привертає до себе увагу в запропонованій новій редакції положення, це помітна зміна свого роду «ієрархії». Вона стосується, насамперед, президента, як глави держави, тобто першої особи в державі, котра виконує важливу символічну роль. При розгляді раніше згаданого компетентного спору Конституційний Суд прибрав з поняття «верховного представника» правові наслідки, суттєві для прийнятого вирішення. Він постановив, що позиція «верховного представника» у системі державного устрою означає, що сама по собі функція президента стосується, в першу чергу, сфери «уособлення величі» РП [13]. Дане поняття має своє правове значення, хоча не означає ієрархії в розумінні «підпорядкування» президенту інших репрезентативних органів держави. Функція верховного представництва, довірена особі президента, не отожднюється з характером представництва держави іншими органами. Отож важко її ставити «на рівні», чи якось «скорочуючи» позицію президента. Попереднє конституційне формулювання породило ряд інтерпретацій, але, з іншого боку, чітко відображає класичний опис позиції глави держави. Отож ця зміна не має виключно редакційного характеру, про що стверджують ініціатори проекту, а суттєво могла би вплинути на зміст попереднього розуміння правової позиції президента.

По-п'яте, у проекті запропоновано зміну тексту ст. 127 п. 3 Конституції, що означало б, що за кандидатуру на посаду президента повинні бути зібрані підписи більше ніж 300 тисяч громадян, замість попередніх 100 тисяч підтримки. Дана пропозиція означає підвищення обов'язкового «бар'єру». В Обґрунтуванні проекту його ініціатори показують, що подана пропозиція – це результат негативного досвіду попередніх виборчих кампаній, під час котрих мали випадки навіть «купівлі» голосів підтримки, а пізніше безкоштовного використання ефірного часу на громадському телебаченні на користь заявлених кандидатів – як способу рекламування ними своєї продукції. Ініціатори навели правовий порівняльний аргумент, вказуючи на аналогічні тенден-

ції. Актуальність випадків наведеної практики вказує на користь доцільності пропозиції, хоча її обмежений масштаб може також викликати розбіжні оцінки щодо необхідності змін. Не можна виключити, що прийняття зміни могло б призвести до фактичного обмеження політичного плюралізму у президентських виборах. Останній епізод з виборів у 2010 р., котрі відбувалися в порядку дострокових виборів президента у зв'язку із передчасним звільнення посади президента, міг би також викликати питання про необхідність упровадження подібних змін при такій скороченій процедурі виборів чи навіть в основному, або можливості прийняття менш суворої вимоги.

По-шосте, у проекті його ініціатори пропонують зміну в ст. 131 п. 2 Конституції, котра полягає в ліквідації «часової прогалини», що впливає з попереднього положення про тимчасове виконання обов'язків президента РП Маршалом Сейму. Замість „до часу обрання” дане положення повинно було б звучати „до часу зайняття посади” новообраним президентом. Це усунуло б необхідність реалізації функціонального тлумачення попереднього тексту положення Конституції, незважаючи на філологічне тлумачення, що базується на дослівному звучанні тексту даного положення. Практично йдеться тут про часовий проміжок тривалістю близько 2 місяців між датою виборів і датою вступу на посаду, котрий залежить також від дати прийняття Конституційним Судом постанови про визнання правомочності виборів. Необхідність цієї корективи положення пов'язують з необхідністю практичної ситуації, що виникла після авіакатастрофи під Смоленськом у 2010 році, коли загинув правлячий тодішній президент РП Лех Качинський. Обсяг пропозицій змін не переходить за рамки польської традиції виконання згаданої функції Маршалом Сейму, хоча, звісно, відомі також вирішення у сфері державного устрою інших держав, коли такі тимчасові обов'язки глави держави виконуються в лоні самої виконавчої влади, наприклад, прем'єром уряду [14].

По-сьоме, проект закону містить зміни до ст. 133 Конституції. Новий пункт 2а стосується процедури ратифікації і передбачає впровадження для Президента обов'язку ратифікації чи призупинення дії певних міжнародних договорів впродовж 7 днів. Мова йде про договори, що зазначені в ст. 89 п.1 і ст. 90 Конституції. Це договори, що підлягають ратифікації за попередньою згодою парламенту, вираженою в законі, і ті, котрі стосуються визначених матерій та договори з області так званої європейської клаузули, тобто

ті, котрі передають міжнародній організації (міжнародному органу) компетенції виконавчої влади в декотрих справах. Запропонована зміна чітко пов'язана з суперечливим випадком з часів резидентури Л. Качинського, котрий впродовж декількох місяців зволікав з ратифікацією Лісабонського Трактату. Цей казус супроводжувала наукова і політична дискусія з приводу того, чи президент зобов'язаний ратифікувати договір, котрий парламент ухвалив законним шляхом, чи такі ухвали приймаються на розсуд президента. Суперечка стосувалася також терміну, впродовж котрого президент повинен ратифікувати. Тут можна задуматися стосовно принциповості і доцільності такої прямолінійності процесу ратифікації. Це може потягнути за собою негативні наслідки для ведення зовнішньої політики. Окрім цього, 7-денний термін належить відраховувати не від підписання закону, що виражає згоду на ратифікацію, а від набуття чинності цим законом.

У своїй пропозиції ініціатори змін керувалися у відповідності до Обґрунтування проекту, необхідністю «ефективного уточнення вимог взаємодії між президентом і Урядом у справах зовнішньої політики».

По-восьме, з цим наміром ініціатори проекту запропонували нову редакцію п. 3 у ст. 133 Конституції, що стосується взаємодії президента в області зовнішньої політики з Головою Ради Міністрів і відповідним міністром. Тут було додане друге речення, згідно котрого «позиція в області зовнішньої політики Президента Польської Республіки подається за пропозицією чи за згодою Голови Ради Міністрів». Нове положення було би «конкретизацією», котра змушує співпрацювати обох членів виконавчої влади і виділяє роль уряду [15]. Своєю генезою вона сягає згадуваного компетентного спору.

Згадана пропозиція зміни частково відображує становище, яке зайняв Конституційний Суд у справі раніше згадуваного компетентного спору на фоні Європейського Союзу. Ініціатори проекту закону про зміни Конституції одначе «пішли ще далі», поширюючи її на всю сферу зовнішньої політики. Запропонована зміна суттєво вплинула би на правове становище президента, послаблюючи його позицію на користь уряду.

По-дев'яте, у проекті закону його ініціатори запропонували доповнення положення зі ст. 134 п. 3 Конституції формулюванням про те, що президент призначає Шефа Генерального Штабу і головнокомандуючих видів Збройних Сил «за поданням Голови Ради Міністрів». Ця зміна зміцнювала

би роль прем'єра у відносинах з президентом, котрий не може діяти без подання прем'єра.

По-десяте, ініціатори проекту запропонували відхилити ст.135 Конституції, котра до сьогоднішнього дня проголошує, що дорадчим органом президента в галузі внутрішньої та зовнішньої безпеки держави є Рада Національної Безпеки. Це означає деконституціалізацію цього органу, щоб не викликати сумнівів про те, що йдеться про орган тільки дорадчого характеру. Усунення цього органу з Конституції не означає його ліквідації. Він міг би функціонувати надалі, але тільки на підставі юридичних положень нижчого рангу.

По-одинадцять, ініціатори проекту пропонують кілька змін у ст. 144 п. 3 Конституції, котрий регулює каталог президентських прерогатив (державних актів президента, котрі не вимагають для набуття ними чинності контра сигнатури, тобто підпису прем'єра уряду) [16]. Положення ст. 144 абзац 3, п. 6 Конституції передбачає станом на сьогоднішній день тільки підписання або відмову підписання закону, при цьому зовсім не згадується про інституцію президентського законодавчого вето. Ініціатори пропонують тут відповідне доповнення, що було б тільки коректним уточненням, а не новою компетенцією президента. Підставою цієї компетенції є ст. 122 абзац 5 Конституції, а у попередній практиці на такий урядовий акт президента не вимагалася контра сигнатури.

Для уточнення переліку президентських прерогатив у проекті закону про зміни до Конституції в ст. 144 абзац 3 Конституції, пропонується також доповнення цього положення новим пунктом – 23-а, що стосується призначення Генерального Прокурора. Це має зв'язок з пропозицією розміщення в Конституції комплексної нормалізації статусу прокуратури, чого дотепер не існує.

Наступне уточнення переліку президентських прерогатив стосується – в цій ж самій ст. 144 абзац 3 Конституції – анулювання попередніх пунктів 26-27, що стосуються призначення і відкликання членів уже згадуваної Ради Національної Безпеки а також призначення членів Національної Ради Радіотелефонії і Телебачення. Ці модифікації списків прерогатив пов'язані з запропонованою деконституціоналізацією обох згаданих органів, котрі ще до сьогодні мають свою конституційну регуляцію. Зміни у положенні Конституції, котрі стосується прерогатив, являють собою наслідок посереднього рішення стосовно інших органів. У технічно-правовому розумінні це знаходить своє обґрунтування. Слід, проте, пам'ятати, що в ситуації, коли йдеться про перекреслення органів в положеннях Конститу-

ції, коректа положень про обсяг прерогатив може опосередковано впливати на правову позицію президента. Навіть якщо залишити ці органи на підставі окремих положень нижчого рангу і зберегти також креативні права президента відносно цих органів, то це, однаково, означатиме зміну статуту президентських прав. Зі статусу «прерогатив» вони перетворюються на державні акти президента, котрі підлягатимуть контра - сигнатурі прем'єра уряду. Якщо взяти до уваги всі постульовані ініціаторами проекту зміни, то після оновлення Конституції перелік прерогатив охоплював би загалом 29 матерій. Вміст переліку впливає на рівень незалежності президента у його відносинах з урядом.

По-дванадцяте, у проекті закону про зміни до Конституції ініціатори цього проекту хочуть надати нового звучання положенням ст. 179 Конституції, котрі стосуються призначення президентом суддів. Теперішня редакція говорить про те, що таке призначення відбувається «за поданням» Національної Ради Судочинства, її пропонують замінити словами «у відповідності до подання» і доповнити реченням, що «відмова у призначенні може відбутися тільки з поважних причин, представлених після пропозицій Національної Ради Судочинства і вимагає обґрунтування». Як видно, пропозиція оновлення у цьому обсязі передбачає часткове обмеження свободи президента у прийнятті рішень. Генеза цієї пропозиції також пов'язана з попередньою діяльністю президента Л. Качинського, котрий блокував деякі номінації. У запропонованому положенні можна побачити ідею зрівноваження порядку процедури так, щоб, з одного боку, не підважити ролі легітимізації судової влади, а з другого боку – щоб не робити з президента пасивного виконавця пропозиції іншого органу. На підтвердження своєї позиції ініціатори проекту стверджують, що таке уточнення порядку і передумов відмови у призначенні «необхідне для збереження конституційного принципу розподілу і рівноваги влади». Характер компетенції президента у цьому обсязі був предметом суперечки стосовно «активної» ролі президента і ролі тільки «нотаріуса», без права оспорування висунених кандидатур. Пропозиція ініціаторів проекту закону обмежує президента шляхом конкретизації порядку і передумов відмови, але, одночасно, підтверджує права президента оцінювати і перетворює його компетенцію на видиму. Нова редакція положення уможливила б контролювати ухвали президента.

\*\*\*

Основна оцінка обговорюваного депутатського проекту Закону про зміни до Конституції схиляє до думки про те, що запропоновані пропозиції однозначно і суттєво повинні послабити позицію президента в порівнянні з положеннями, чинними на сьогоднішній день. Нове визначення цієї позиції означає нову форму системи правління, нове прочитання принципу трієсного поділу влади. Це пропозиція, котра спрямовує конституційні вирішення в напрямку парламентарно – кабінетної системи, хоча ще не настільки поміркованої версії, що важко поки що говорити про повернення до класичної форми цієї системи. Також зазначимо, що у проекті не знайшлися пропозиції, що стосуються, зокрема, заміни теперішніх загальних виборів президента на непрямі вибори, хоча у попередніх політичних дебатах це була серйозна тема обговорення.

Як ми вже згадували, даний проект до закінчення попереднього скликання депутатів не був розглянутий і ухвалений. Напрошуються думка, що така його доля була зумовлена двома обставинами. По-перше, це його генеза, тобто наслідок суперечливого досвіду періоду важкої коабітації в 2007 – 2010 роках, коли президент і уряд належали до різних політичних орієнтацій. По-друге, суттєвим фактором стало те, що вибори президента в 2010 році виграв Б. Коморовський (котрий до виборів був Маршалом Сейму і походив з правлячої більшості). Це усунуло основні політичні причини суперництва всередині виконавчої влади між обома її членами. Перемога в осінніх парламентарних виборах попередньої правлячої коаліції, в котрій основною силою є «Громадянська Платформа», теж суттєво можуть пояснити, чому згадуваний проект закону про зміни до Конституції не був знову поданий депутатами поточного скликання на розгляд Сейму.

Попри одноразовість політичної ситуації, даний проект має значення як екземпліфікація однієї з двох конкуруючих між собою бачень (тобто на користь уряду, але проти президента) майбутнього вирішення суперництва обох членів усередині виконавчої влади [17].

### Список літератури

1. Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
2. Gdy chodzi o wcześniejsze doświadczenia, zob. m. in. E. Gdulewicz i H. Zięba-Załucka (red.): *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007; W. Wołpiuk (red.): *10 lat obowiązywania Konstytucji*

RP – i co dalej?, Warszawa 2008.; R. Chruściak: Prace konstytucyjne w latach 1997-2007, Warszawa 2009. Z nowszych doświadczeń zob. m. in. P. Zieliński (red.): Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 12 lat po wejściu w życie, Warszawa 2009; B. Banaszak i M. Jabłoński (red.): Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, Wrocław 2010; B. Banaszak J. Zbieranek (red.): Ankieta Konstytucyjna, Warszawa 2011.

3. Zob. np. M. Masternak-Kubiak i J. Trzcziński: System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.

4. Np. P. Kierończyk: Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP /w:/ A. Szmyt (red.): Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji („Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III).

5. Druk sejmowy nr 2989.

6. A. Szmyt: Inicjatywa ustawodawcza /w:/ A. Szmyt (red.): Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2010, s. 108-109.

7. Zob. A. Szmyt: Aktualne problemy rozwoju prawa konstytucyjnego w Polsce (w świetle projektu ustawy o zmianie Konstytucji z 19 lutego 2010 r.) /w:/ Z. Witkowski i V. Jiraskova (eds.): Ustawni system Ceske Republiky a Polske Republiky po pristoupeni k Evropske Unii, Praha 2011, s. 20.

8. W sprawie sygn. akt Kpt. 2/08.

9. W odniesieniu do parlamentu zob. A. Szmyt: Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji z 1997 r., „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

10. Szerszej o „systemach pozawyborczych” – J. Szymanek: Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych), Warszawa 2004, s. 73 i nast.

11. A. Szmyt: Relacje między organami władzy /w:/ P. Zieliński (red.): Konstytucja..., s. 35-36.

12. R. Piotrowski: Spory o Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej /w:/ L. Kolarska-Bobińska i J. Kucharczyk (red.): Demokracja w Polsce 2007-2009, Warszawa 2009, s. 34.

13. Str. 39-40 Uzasadnienia przywoływanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w spr. Kpt. 2/08.

14. Zob. też M. Zubik: Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów Klubu Parlamentarnej Platformy Obywatelskiej (druk nr 2989, Sejm VI kadencji), „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 25.

15. Zob. też szerszej J. Jaskiernia: Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6.

16. O prerogatywach i kontrasygnacie – zob. P. Kierończyk: Kontrasygnata i prerogatywy prezydenckie /w:/ A. Szmyt (red.): Leksykon..., s. 199-208 i przywołana tam literatura przedmiotu.

17. Tekst stanowi poszerzoną wersję wystąpienia w dyskusji naukowej na Wydziale Prawa uniwersytetu w Czerniowcach (29.09-1.10.2011 r.). W wersji rosyjskojęzycznej, bez przypisów, wygłoszony był także jako wykład gościnny dla studentów na kijowskim uniwersytecie prawa (28.03.2012 r.).

*Andzhey Shmit*

## THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE LIGHT OF THE DRAFT OF LAW ON CHANGES TO THE CONSTITUTION

### Summary

The basic evaluation of the discussed deputies' draft of the Law on changes to the Constitution inclines to the opinion that the offered propositions should essentially weaken the position of the president in relation to the actual current positions. New definition of this position means a new form of the system of government, new understanding of the principle of the triple division of power. It is the proposition directing constitutional decisions towards parliamentary – cabinet system, though not in a considerable version, that it is still difficult to speak about the returning to the classic form of this system. Also, note that the draft doesn't give any proposition concerning the substitution of present general elections of the president to indirect election, though it was a serious theme for discussion in previous political debates.



*Анджей Шмит*

**ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬШИ В СВЕТЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА  
ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ В КОНСТИТУЦИЮ**

**Аннотация**

Основная оценка обсуждаемого депутатского проекта Закона об изменениях в Конституцию склоняет к мысли о том, что предложенные предложения однозначно и существенно должны ослабить позицию президента в сравнении с положениями, действующими на сегодняшний день. Новое определение этой позиции означает новую форму системы правления, новое прочтение принципа тройственного деления власти. Это предложение, которое направляет конституционные решения в направлении парламентарно-кабинетной системы, хотя еще не настолько умеренной версии, которая тяжело пока что говорить о возвращении к классической форме этой системы. Также укажем, что в проекте не обнаружилось предложения, которые касаются, в частности, замены настоящих общих выборов президента на косвенные выборы, хотя в предыдущих политических дебатах это была серьезная тема обсуждения.