

Ryszard Chruściak

Spór o konstytucyjne kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

Konstytucja RP, Prezydent RP, zmiany, PiS, PO

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Kampania wyborcza przed wyborami prezydenckimi 2010 r. może być bez wątpienia nazwana wyjątkową nie tylko na tle dotychczasowych elekcji głowy państwa w Polsce, ale także w szerszej skali. Stało się tak przede wszystkim z powodu katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem, w której zginął Prezydent RP Lech Kaczyński i zarazem niemal pewny kandydat na ten urząd w wyborach, które według zwykłego kalendarza wyborczego byłyby przeprowadzone jesienią. W katastrofie tej zginął również kandydat na prezydenta Sojuszu Lewicy Demokratycznej, wicemarszałek Sejmu Jerzy Szmajdziński.

Śmierć Prezydenta RP spowodowała opróżnienie urzędu głowy państwa i co za tym idzie konieczność obsadzenia tego stanowiska, ale przy zastosowaniu znacząco krótszego kalendarza wyborczego oznaczającego konieczność przeprowadzenia wyborów w okresie letnim. Przyspieszenie terminu wyborów oznaczało z kolei dla kandydatów i ich sztabów wyborczych większą dynamikę działania, a zwłaszcza wymóg przeprowadzenia kampanii w wyraźnie zredukowanym czasie. Niezależnie od skróconego czasu dla stylu kampanii wyborczej, zwłaszcza w początkowym jej okresie, istotne znacznie miała atmosfera będąca następstwem żałoby narodowej po uroczystościach pogrzebowych ofiar katastrofy pod Smoleńskiem.

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na specyfikę wyborów prezydenckich w 2010 r. była majowa powódź, która dotknęła znaczne

obszary Polski, zwłaszcza w dorzeczu Wisły i innych rzek. Można uznać, iż powódź i jej skutki także oznaczały redukcję napięć politycznych i jak się wydaje złagodzenie tonu kampanii wyborczej.

Gdy mowa o zjawiskach i czynnikach wpływających na szerzej rozumianą specyfikę wyborów prezydenckich 2010 r., to nie można nie wskazać na wcześniejszą rezygnację z kandydowania premiera Donalda Tuska będącego nie tylko kluczowym kandydatem, ale także chyba najpoważniejszym faworytem prezydenckiej elekcji.

Rezygnacja z kandydowania premiera D. Tuska, a następnie śmierć L. Kaczyńskiego, spowodowały zasadniczą zmianę polityczną. Oznaczało to bowiem, iż w wyborach nie wezmą udziału dwaj kandydaci, którzy już na wiele miesięcy przed formalnym zarządzeniem wyborów nadawali ton rywalizacji politycznej, prowadząc swego rodzaju nieformalną kampanię wyborczą. Za jeden z najbardziej spektakularnych przejawów tej rywalizacji można uznać konflikt dotyczący udziału głowy państwa w posiedzeniu Rady Europejskiej jesienią 2008 r., którego symbolem stały się targi o samolot i miejsce przy stole obrad, a sam konflikt znalazł finał przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Widoczna była również co raz bardziej wyraźna krytyka, zwłaszcza ze strony polityków PO, sposobu korzystania przez prezydenta L. Kaczyńskiego z niektórych kompetencji głowy państwa. Obok kwestii z zakresu polityki zagranicznej, w tym zwłaszcza długotrwałego nieratyfikowania Traktatu z Lizbony, szczególnie często podnoszono problem weta ustawodawczego. Co jednak ważniejsze, na tle sporów dotyczących poszczególnych kwestii co raz intensywnie podnoszony był postulat rozważenia zasadności dotychczasowego, czyli uregulowanego w Konstytucji z 1997 r., podziału kompetencji między głowę państwa a rząd i premiera. Wskazywano zwłaszcza, iż korzystanie ze swoich kompetencji przez Prezydenta RP utrudnia, czy wręcz uniemożliwia, rządowi (koalicji rządzącej) realizowanie programu, który zyskał akceptację w wyborach parlamentarnych. Konieczne jest zatem dokonanie zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej, zmierzających w kierunku ograniczenia kompetencji Prezydenta RP. Tym samym nastąpiłoby bardziej jednoznaczne ustalenie pozycji ustrojowej i kompetencji rządu jako organu dysponującego bardziej sprawnymi instrumentami prowadzenia polityki. Jednakże przez dość długi czas, mimo podnoszenia tak rozumianego kierunku zmian ustrojowych, politycy PO nie sformułowali żadnej konkretnej propozycji zmian konstytucyjnych. Zmiany tego rodzaju zostały natomiast zaproponowane przez trzech byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego: Marka Safjana, Jerzego Stępnia i Andrzeja Zolla. Następnie propozycje

te były przedmiotem debaty Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Znalazło to wyraz w raporcie zawierającym propozycje zmian w Konstytucji RP.

Kolejnym znaczącym wydarzeniem w obszarze materii konstytucyjnej było wystąpienie premiera D. Tuska z końca listopada 2009 r., w którym także wypowiedział się na ten temat, proponując m.in. rozważenie zmiany trybu wyboru Prezydenta RP z elekcji powszechnej na wybór dokonywany przez Zgromadzenie Narodowe. Choć z tego postulatu premier się wycofał, to jednocześnie kwestia propozycji innych zmian w Konstytucji RP nie tylko pozostawała aktualna, ale można nawet uznać, że nabrała widocznego przyspieszenia. Premier na przełomie 2009 i 2010 r. odbył kilka spotkań z grupą ekspertów. Rezultatem tych prac stał się w styczniu 2010 r. raport dotyczący postulowanych zmian konstytucyjnych. Raport ten został przesłany do Sejmu z zapowiedzią przygotowania formalnego projektu zmian w Konstytucji RP. Projekt taki został przygotowany i formalnie wniesiony do Sejmu w lutym 2010 r. przez grupę posłów PO¹, do reprezentowania których w pracach parlamentarnych został upoważniony poseł Grzegorz Schetyna. Niezależnie od kwestii dotyczących głowy państwa warto zwrócić uwagę, iż jest to zdecydowanie najobszerniejsza inicjatywa ustawodawcza dotycząca obowiązującej ustawy zasadniczej. W dwunastu wcześniejszych projektach zmian Konstytucji RP proponowano bowiem z zasady pojedyncze zmiany. Najnowszy projekt zawiera niemal dwadzieścia propozycji zmian.

Kwestia regulacji konstytucyjnych jako tło zbliżających się wyborów prezydenckich pojawiła się również w PiS i znalazła swój bardzo spektakularny wyraz w projekcie konstytucji zaprezentowanym w połowie stycznia 2010 r. Należy jednak uwzględnić okoliczność polegającą na tym, iż nie jest to projekt oryginalny. W zdecydowanej bowiem większości zawarte w nim postanowienia są powtórzeniem projektu PiS z 2005 r. Mimo to projekt PiS z 2010 r. zasługuje na uwagę i to z kilku powodów. Przede wszystkim jest to obecnie jedyny pełny projekt konstytucji. Inaczej mówiąc jest to jedyna propozycja konstytucyjna, która może być uznana za alternatywę ustrojową dla obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. Natomiast z punktu widzenia wyborów prezydenckich projekt ten należy widzieć jako swego rodzaju konstytucyjną reakcję PiS na zapowiedź PO ograniczenia kompetencji głowy państwa w drodze przygotowywanych propozycji zmian konstytucyjnych.

¹ Druk nr 2989, 19 lutego 2010 r.

Tak więc na początku 2010 r. zbliżające się wybory prezydenckie miały bardzo widoczne tło konstytucyjne w postaci coraz bardziej konkretyzujących się zapowiedzi PO ograniczenia kompetencji Prezydenta RP oraz projektu konstytucji PiS, zawierającego instytucję głowy państwa z wyraźną pozycją ustrojową i szerokimi kompetencjami. Różnica w podejściu do koncepcji prezydentury była więc bardzo wyraźna. Wydawało się wówczas, że kandydaci obu ugrupowań L. Kaczyński i D. Tusk w kampanii wyborczej nie tylko podtrzymają znacząco różne stanowiska dotyczące instytucji głowy państwa, ale być może nawet różnica ta stanie się wiodącym lub jednym z wiodących tematów kampanii wyborczej. Nie bez znaczenia było również to, że w grę wchodziły idee polityczne dwóch zdecydowanie największych ugrupowań politycznych, których kandydaci mieli zapewnione dominujące role w kampanii wyborczej.

Jednakże późniejsze wydarzenia w sposób zdecydowany zweryfikowały ten zakładany scenariusz rywalizacji politycznej w kampanii wyborczej. Problematyka konstytucyjno-ustrojowa, a zwłaszcza kwestia ewentualnych zmian w modelu prezydentury, zostały jeżeli nie w ogóle wyeliminowane, to na pewno przesunięte na zdecydowanie dalszy plan. Nie oznacza to jednak, że kwestia zmian, czy modyfikacji modelu prezydentury i zakresu kompetencji głowy państwa, zupełnie przestała być problemem. Przyjąć należy, iż nie jest tak przede wszystkim dlatego, że wiele zagadnień dotyczących instytucji Prezydenta RP było po 1997 r. przedmiotem debaty publicznej i tak zapewne pozostanie w najbliższym czasie. Uzasadnia to przedstawienie, z punktu widzenia instytucji głowy państwa, zarówno projektu zmian w Konstytucji RP formalnie wniesionego przez posłów PO, jak i projektu konstytucji przygotowanego przez PiS. Nie chodzi przy tym o wyczerpującą analizę, lecz o swego rodzaju zarys problemów ujętych w obu projektach.

Zmiany dotyczące Prezydenta RP w projekcie nowelizacji Konstytucji RP przedłożonym przez posłów PO

Jeżeli chodzi o założenia ogólne projektu, to w uzasadnieniu wskazano, iż jednym z nich jest „jasne zdefiniowanie roli obu członów władzy wykonawczej w procesie rządzenia państwem poprzez rozgraniczenie kompetencji i ponoszonej odpowiedzialności”. Przyjąć należy, iż kluczowym rozwiązaniem służącym osiągnięciu tego celu jest nowelizacja przepisów dotyczących weta ustawodawczego Prezydenta RP. Kwestia

ta należała do najwcześniej i najbardziej intensywnie podnoszonych przez zwolenników dokonania zmian w Konstytucji RP w sferze relacji między głową państwa a Sejmem jako politycznym zapleczem rządu realizującego program ustawodawczy rządzącej partii (koalicji). Na tym tle także bardzo intensywnie wskazywano na praktykę stosowania weta przez Prezydenta L. Kaczyńskiego, oceniając tę praktykę negatywnie, niekiedy jednak w sposób przejawiony.

Weto ustawodawcze

Zaproponowana zmiana przewiduje wprowadzenie w art. 122 ust. 5 ustawy zasadniczej modyfikacji polegającej na zastąpieniu obowiązującej większości koniecznej do ponownego uchwalenia ustawy wynoszącej 3/5, większością bezwzględną, przy utrzymaniu kworum wynoszącego co najmniej połowę ustawowej liczby posłów.

W uzasadnieniu wskazano, iż polski system ustrojowy opiera się na swoistej rywalizacji obu członów władzy wykonawczej, co nie jest sytuacją optymalną. Jednakże jej radykalna zmiana polegająca na pozbawieniu Prezydenta prawa weta musiałaby wiązać się ze zmianą trybu powoływania głowy państwa. W obecnym stanie prawnym możliwe jest znalezienie rozwiązania kompromisowego akceptowanego przez większość uczestników życia politycznego. Wskazano także, iż weto prezydenckie z uwagi na praktykę stosowania utraciło już swoje podstawowe atrybuty. Nie jest prezydenckim apelem o refleksję i ponowną dyskusję w Sejmie nad uchwaloną ustawą. Stało się natomiast elementem blokady procedury ustawodawczej. Zdaniem wnioskodawców obniżenie większości głosów niezbędnych do odrzucenia weta z 3/5 do większości bezwzględnej zmniejszy niebezpieczeństwo paraliżu ustawodawczego i zapewni większości parlamentarnej możliwość wdrażania ustaw objętych wetem, a przez to również i realizację programu, który uzyskał akceptację wyborców w akcie wyborczym. Dodano również, iż skutkiem proponowanej zmiany będzie więc przede wszystkim zwiększenie zdolności rządu do skutecznego podejmowania reform w sferze społecznej i gospodarczej przy jednoznacznie zdefiniowanej konieczności ponoszenia odpowiedzialności za prowadzoną politykę. Ponadto przedłożone rozwiązanie zwiększa przejrzystość procesu stanowienia prawa i prowadzenia polityki przez rząd działający w oparciu o większość parlamentarną i legitymację uzyskaną w wyborach.

W uzasadnieniu podniesiono również, iż instytucja weta, także po wprowadzeniu proponowanej zmiany, pozwoli Prezydentowi RP na

publiczne przedstawienie wszystkich argumentów przemawiających przeciwko wejściu w życie ustawy. Zmodyfikowane weto będzie apelem kierowanym wobec opinii publicznej do Sejmu o ponowne rozważenie zasadności uchwalenia kwestionowanej ustawy. Tak skonstruowane weto ustawodawcze otrzyma refleksyjny charakter. Nie będzie jednak aktem wyłącznie symbolicznym, a jednocześnie zapewni możliwość skutecznego rządzenia.

Wnioskodawcy użyli ponadto również nieco nietypowego argumentu. Było to bowiem wsparcie się projektem konstytucji PiS z 2005 r., w którym także wskazano na konieczność zmiany charakteru prezydenckiego weta. W uzasadnieniu zaś do tej zmiany podkreślono, iż cechą projektu jest utrata przez Prezydenta kompetencji, której stosowanie ma wyraźnie negatywne ostrze – możliwość stosowania weta ustawodawczego w każdej sytuacji i bez żadnego uzasadnienia.

Na tle przedłożonej propozycji zmiany w art. 122 ust. 5 Konstytucji RP warto przypomnieć, iż proponując większość bezwzględną wnioskodawcy włączyli się do swego rodzaju debaty ustrojowej trwającej od przywrócenia instytucji weta w 1989 r. Uchwalona wówczas nowela kwietniowa zawierała większość co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Była to najwyższa większość, ale należy pamiętać, iż jej ustalenie było ważnym elementem kompromisu osiągniętego przy Okrągłym Stole.

Mimo wygaśnięcia politycznych przesłanek związanych z niektórymi ustaleniami Okrągłego Stołu, Mała konstytucja 1992 r. utrzymała większość 2/3. Równocześnie jednak praktyka stosowania weta przez Prezydenta RP L. Wałęsę wywoływała krytykę. Nie mogło to nie mieć wpływu na stosunek ugrupowań politycznych do tej kwestii. Znalazło to wyraz w szczególności w projektach konstytucji, jakie zostały przygotowane w związku z pracami nad nową ustawą zasadniczą.

Najniższe wymogi dla ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm przewidywał wspólny projekt PSL i UP. Proponowano w nim większość bezwzględną. Według projektów: SLD, KPN i obywatelskiego była to większość 3/5. Natomiast projekty: prezydenta L. Wałęsy, senacki i UD/UW przewidywały większość 2/3. Korum, niekiedy ujęte w odrębnym przepisie, było z zasady określone jako co najmniej połowa ogólnej (ustawowej, konstytucyjnej) liczby posłów.

W początkowym okresie podstawą prac konstytucyjnych była większość 2/3 głosów. O skali rozbieżności poglądów świadczy jednak to, że pojawiła się również propozycja zniesienia instytucji weta. W połowie 1995 r. zdecydowano jednak, iż będzie to większość bezwzględna.

Z kolei jesienią 1996 r. przyjęta została poprawka polegająca na zamianie większości bezwzględnej na większość 2/3 głosów. Natomiast w styczniu 1997 r. przyjęto rozwiązania końcowe, czyli większość 3/5. Nie ulega więc wątpliwości, że większość konieczna do ponownego uchwalenia ustawy była przedmiotem intensywnego zainteresowania polityków w trakcie prac konstytucyjnych², co znalazło wyraz zwłaszcza w proponowaniu różnych wariantów tej większości. Jednym z tych wariantów była także większość bezwzględna. Zaproponowanie tej większości w projekcie posłów PO nie jest więc kwestią nową, lecz kolejnym etapem sporów politycznych wokół prezydentury. Można jednak odnieść wrażenie, że w sporach tych raczej dominują bieżące racje polityczne, a nie koncepcje modelowe.

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego

Projekt zawiera również zmianę dotyczącą drugiego – obok weta – uprawnień Prezydenta RP w stosunku do ustawy, czyli wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. W proponowanym w art. 122 nowym ust. 7 znalazło się rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku skorzystania przez głowę państwa z uprawnienia do skierowania w trybie kontroli prewencyjnej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, organ ten orzeka nie później niż w ciągu 3 miesięcy od złożenia wniosku.

Należy dodać, że w przeciwieństwie do kwestii większości koniecznej do odrzucenia weta głowy państwa, zmiana zaproponowana w nowym ust. 7 jest propozycją całkowicie nową. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie konstytucji wskazano, że co prawda kontrola konstytucyjności ustaw nie może być uważana za *alter ego* weta, to jednak w praktyce może się okazać nadużywanym ekwiwalentem. Aby zatem uniknąć przedłużania stanu niepewności co do konstytucyjności zaskarżenia ustawy uznano za właściwe określenie maksymalnego czasu przeznaczonego na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta RP.

W tym kontekście za trafne należy uznać uwagi, jakie na tle tej zmiany zostały zawarte w opinii Prokuratora Generalnego³, który m.in. stwierdził, iż tego rodzaju „dyscyplinowanie” Trybunału Konstytucyj-

² Szerzej por. R. Chruściak, *Zagadnienie większości wymaganej do ponownego uchwalenia ustawy (odrzucenia weta Prezydenta RP) – z dyskusji konstytucyjnej nad art. 122 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 12 lat po wejściu w życie. Konferencja 21 października 2009 r.*, Warszawa 2009, s. 69 i n.

³ Opinia jest częścią druku nr 2989.

nego i „uprzywilejowanie” wniosków Prezydenta RP składanych w trybie kontroli prewencyjnej i to niezależnie od przedmiotu zakwestionowanej w tym trybie regulacji, nie wydaje się potrzebne.

Charakter ustrojowy Prezydenta RP

Projekt posłów PO przewiduje również zmianę w art. 126 ust. 1 stanowiącym, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”⁴. Brzmienie to miałoby zostać zastąpione formułą stanowiącą, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Można więc wskazać, iż istota zmiany to zastąpienie określenia „najwyższy przedstawiciel” określeniem „reprezentant”. Skoro w sensie słownikowym „przedstawiciel” jest tożsamy z „reprezentant” to jak się wydaje najbardziej chodziło o to, aby dla określania ustrojowego charakteru głowy państwa nie stosować pojęcia „najwyższy”. Można przyjąć, iż jest to wyraz dążenia do odebrania Prezydentowi RP atrybutów, które zwłaszcza w sporach z rządem (czy premierem), mogą służyć uzasadnianiu pierwszeństwa (wyższości) głowy państwa.

W uzasadnieniu uznano, iż chodzi o ujednolicenie pojęć używanych w Konstytucji, a zwłaszcza o ujednolicenie z art. 133, w którym znajduje się określenie „reprezentant państwa”. Wskazano także, iż proponowana zmiana jest zgodna z postulatami zgłaszanymi w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego, w których akcentowano m.in., iż funkcja reprezentanta jest klasyczną funkcją głowy państwa, a prezydent jako żywy symbol państwa reprezentuje je w jego jednolitości i w sposób ciągły.

Komentując tę propozycję zmiany Konstytucji R. Balicki dodaje także, iż Prezydent jako reprezentant powinien działać nie jako polityk chcący prezentować własne wizje polityczne, lecz jako osoba neutralna politycznie, będąca jedynie „ustami Państwa”. Prezydent reprezentując państwo, jedynie potwierdza kierunek polityki państwa określony przez kompetentne władze publiczne⁵.

⁴ R. Chruściak, *Prezydent jako najwyższy przedstawiciel państwa i gwarant ciągłości władzy państwowej – z dyskusji konstytucyjnej nad art. 126 Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubus (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne*, Warszawa 2010, s. 241 i n.

⁵ R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] B. Banaszak i M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 347–348.

Udział Prezydenta RP w procedurze ratyfikacji umów międzynarodowych

Kolejna zmiana dotyczy art. 133 i polega na dodaniu nowego ust. 2a w brzmieniu nakładającym na Prezydenta RP obowiązek ratyfikowania i wypowiedzenia umów międzynarodowych. Chodzi o umowy wymagające ustawowej zgody na ratyfikację (art. 89 ust. 1) oraz umowy, na mocy których może nastąpić przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1). Zgoda na ratyfikację tej kategorii umów może zostać wyrażona w formie ustawy lub w formie referendum.

Zgodnie z projektem, ratyfikacja ma nastąpić w ciągu 7 dni od podpisania⁶ ustawy upoważniającej do ratyfikacji zarówno, jeżeli chodzi o ustawy z art. 89 ust. 1 jak i z art. 90 ust. 1⁷.

Projekt przewiduje ponadto, że w przypadku, gdy Prezydent przed ratyfikacją zwróci się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności umowy z Konstytucją, to ratyfikacja następuje w ciągu 7 dni od podjęcia przez TK orzeczenia⁸. Uzasadnienie projektu w zasadzie nie zawiera argumentów odnoszących się wprost do zaproponowanej zmiany w procedurze ratyfikacji umów międzynarodowych, co dobrze ilustruje jej kontrowersyjność. Komentując tę zmianę R. Balicki ogranicza się do przypomnienia opinii czołowych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego⁹.

Na propozycję zmiany konstytucji w zakresie dotyczącym udziału Prezydenta w procedurze ratyfikacji umowy międzynarodowej należy też spojrzeć z perspektywy doświadczeń i prac konstytucyjnych po 1989 r.¹⁰.

⁶ Wydaje się, że bardziej właściwe byłoby określenie terminu liczonego od dnia wejścia w życie ustawy, a nie jej podpisania.

⁷ Nie został jednak literalnie określony maksymalny termin ratyfikacji w przypadku wyrażenia zgody w formie referendum. W związku z tym możliwe są dwie interpretacje. Pierwsza z nich to przyjęcie przez analogię, iż w grę wchodzi także termin 7 dni. Druga interpretacja to uznanie, iż w przypadku wyrażenia zgody w formie referendum Prezydent RP nie jest związany terminem. Wydaje się jednak, że w przypadku wyrażenia zgody w formie referendum zakres swobody Prezydenta powinien być raczej mniejszy niż większy.

⁸ Wydaje się, że bardziej właściwe byłoby określenie terminu liczonego od dnia ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw.

⁹ L. Garlicki i B. Banaszak co do zasady uznają ratyfikację za kompetencję, co oznacza, iż głowa państwa może także odmówić dokonania tej czynności. Odmienny pogląd reprezentuje P. Sarnecki. Por. R. Balicki, *Relacje między władzami...*, s. 348.

¹⁰ Szerzej por. R. Chruściak, *Prezydent RP jako organ właściwy do ratyfikacji umów międzynarodowych – rozwiązania konstytucyjne i propozycje zmian w latach 1989–2010*, (w przygotowaniu).

Zawarte w noweli kwietniowej 1989 r. ujęcie kompetencji Prezydenta do ratyfikacji umów międzynarodowych okazało się wyraźnie dominujące w projektach i pracach konstytucyjnych prowadzonych w pierwszych latach po 1989 r. W okresie tym pojawiły się co prawda także nowe propozycje rozwiązań dotyczących ratyfikacji, ale nie prowadziły one do istotnego ograniczenia zakresu swobody Prezydenta. Także w trakcie rozpoczętych faktycznie w 1994 r. prac, które doprowadziły w 1997 r. do uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r., poza nielicznymi głosami w debacie konstytucyjnej, nie pojawiły się mające szersze poparcie polityczne propozycje regulacji mających na celu ograniczenie kompetencji głowy państwa do ratyfikacji umów międzynarodowych. Także po wejściu w życie obowiązującej ustawy zasadniczej w projektach konstytucji i propozycjach jej zmian pochodzących od bardziej znaczących aktorów sceny parlamentarnej nie pojawiły się propozycje istotnych zmian dotyczących udziału głowy państwa w procedurze ratyfikacji umów międzynarodowych.

Tak więc można przyjąć, iż w głównym nurcie prac i debat konstytucyjnych, czyli nurcie kształtowanym przez siły polityczne mające zasadniczy lub przynajmniej znaczący udział w układzie sił parlamentarnych (politycznych) i co za tym idzie zdolność do udziału w kształtowaniu (nowelizowaniu) rozwiązań konstytucyjnych, nie narodziły się propozycje regulacji porównywalnych z propozycją zawartą w projekcie posłów PO. Można więc uznać, że na tle prac i debat konstytucyjnych prowadzonych w latach 1989–2010 jest to propozycja precedensowa.

Zmiana mechanizmu współdziałania Prezydenta i prezesa Rady Ministrów

Projekt zawiera również nowelizację art. 133 ust. 3, którego dotychczasowe brzmienie stanowi, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”¹¹. Przedłożona zmiana przewiduje dodanie zdania drugiego w następującym brzmieniu: „Stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów”.

W uzasadnieniu wskazano, iż zmiana ta wynika z potrzeby skutecznego doprecyzowania wymogu współdziałania pomiędzy Prezydentem a rządem w sprawach polityki zagranicznej, w kluczowej formie, jaką jest

¹¹ J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 3 i n.

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 obowiązek uzgodnienia treści stanowiska lub czynności przez organ zobowiązany do uzyskania porozumienia z innym organem władzy publicznej. Zdaniem wnioskodawców proponowana zmiana będzie sprzyjać budowaniu koniecznej jednolitości polityki zagranicznej państwa.

Zawarte w uzasadnieniu argumenty nasuwają uwagi. Chodzi zwłaszcza o to, czy w obowiązującym brzmieniu art. 133 ust. 3 w ogóle może wchodzić w grę zajmowanie stanowiska w sprawach polityki zagranicznej. Wydaje się raczej, iż przepis ten zawiera zadanie, a nie kompetencję głowy państwa. Przyjąć należy, iż pojęcie „współdziała” nie daje podstaw do podejmowania przez Prezydenta samodzielnych działań w sferze polityki zagranicznej. W tej sytuacji dodane zdanie drugie na swój sposób wzmacnia „współdziałanie” dopuszczając w jego ramach zajmowanie stanowiska w zakresie polityki zagranicznej. Zarazem jednak nakazuje głowie państwa, aby wszelkie działania w tym zakresie podejmowane były na wniosek lub za zgodą szefa rządu. Inaczej mówiąc, obowiązujące brzmienie może być rozumiane jako „współdziałanie” w ramach swego rodzaju układu partnerskiego. Dodawane zdanie zmienia ten układ w relacje o charakterze hierarchicznym. Widoczna jest dominacja Prezesa Rady Ministrów.

Zmiana trybu powoływania na najwyższe stanowiska wojskowe

Kolejna modyfikacja obowiązującej ustawy zasadniczej dotyczy trybu obsady najwyższych stanowisk w Wojsku Polskim. Obowiązujący art. 134 ust. 4 stanowi, iż „Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa”. Zgodnie z przedłożoną zmianą mianowanie następować będzie „na wniosek Prezesa Rady Ministrów”. Uzasadnienie projektu nie zawiera żadnych argumentów na rzecz przedłożonej zmiany. Na jej tle nasuwa się kilka uwag.

Obecne brzmienie może prowadzić do poglądu o zbyt małym wpływie rządu na obsadę najwyższych stanowisk w armii, skoro w świetle art. 134 ust. 3 jest to samodzielna kompetencja Prezydenta RP. Należy

jednak mieć na uwadze mechanizm kontrasygnaty. Głowa państwa może formalnie rzecz biorąc bez porozumienia z rządem mianować na stanowiska wojskowe określone w art. 134 ust. 3, ale ważność i co za tym idzie prawna skuteczność tych mianowań zależy od zgody premiera wyrażonej w formie kontrasygnaty. Tak więc także w obowiązującym stanie prawnym reprezentowany przez premiera rząd ma zasadniczy udział w procedurze obsady najwyższych stanowisk wojskowych. Skoro jednak to Rada Ministrów jest konstytucyjnie powołana do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, to można rozważać, czy nie powinna mieć także większego wpływu na proces doboru kandydatów na najwyższe stanowiska w Wojsku Polskim.

Zgodnie z art. 134 ust. 2 w czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, który ponadto w oparciu o ustawę o urzędzie Ministra Obrony Narodowej kieruje całokształtem Sił Zbrojnych. Być może więc należałoby rozważyć, czy organem właściwym do przedkładania wniosków w sprawie mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych nie powinien być Minister Obrony Narodowej¹².

Dekonstytucjonalizacja Rady Bezpieczeństwa Narodowego

Projekt posłów PO przewiduje również uchylenie art. 135 stanowiącego, iż „organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”. W uzasadnieniu wskazano, iż uchylenie art. 135 jest konsekwencją faktu, iż konstytucjonalizacja organu doradczego głowy państwa jest zbędna. Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest ciałem o charakterze wyłącznie doradczym i nie można domniemywać jakichkolwiek uprawnień władczych na jej rzecz. Ponadto jednak wskazano, iż dekonstytucjonalizacja Rady nie wymaga jej likwidacji, może nadal służyć Prezydentowi RP swoim wsparciem i radami.

Nie ulega wątpliwości, że Rada nie posiada żadnych kompetencji i nie może podejmować jakichkolwiek decyzji. Nie ma więc konieczności, aby była usytuowana w ustawie zasadniczej. Skoro jednak została ujęta w Konstytucji, to przyjąć należy, iż oznacza to, że ustrojodawca uznał, że głowa państwa powinna posiadać organ doradczy w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Inaczej mówiąc, oznacza to obowiązek powołania Rady. Można uznać, iż decydujące znaczenie

¹² Takie rozwiązanie dopuszcza również R. Balicki. Por. *Relacje między...*, s. 350.

miała materia spraw, w jakich właściwa jest Rada. Zasadnicze znaczenie dla państwa kwestii wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa, ale zarazem złożoność problemów składających się na tę kwestię, jak się wydaje spowodowały, iż ustrojodawca zdecydował o konieczności istnienia ciała, którego zadaniem jest doradzanie głowie państwa. Dekonstytucjonalizacja, a co za tym idzie zwolnienie Prezydenta RP z obowiązku powołania Rady, może być uznane za obniżenie rangi problemu wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Zmiana ta powinna być zatem przedmiotem ponownej analizy.

Co najmniej dyskusyjny charakter zmiany polegającej na skreśleniu art. 135 został bardzo wyraźnie zweryfikowany przez praktykę. Chodzi nie tylko o powołanie przez Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP Rady Bezpieczeństwa Narodowego, ale bardzo widoczne podkreślanie istotnej roli i znaczenia tego organu jako forum podejmowania aktualnych i ważnych dla państwa problemów. Można nawet przyjąć, że wiosną i latem 2010 r. Rada stała się, jak nigdy dotąd, bardzo znaczącą instytucją współpracy głównych instytucji i ugrupowań politycznych. Potwierdziła więc swoją przydatność nawet, jeżeli co najmniej część jej aktywności była konsekwencją kampanii politycznej przed wyborami prezydenckimi.

Zmiany w trybie powoływania sędziów

Projekt posłów PO przewiduje także zmiany w trybie powoływania sędziów uregulowanym w art. 179 i stanowiącym, iż „sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”. Zawarte w projekcie brzmienie stanowi, iż „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”.

Załączone do projektu uzasadnienie tej zmiany należy uznać za bardzo enigmatyczne. Stwierdzono bowiem, że zmiana jest sformalizowaniem trybu powoływania sędziów ukształtowanego w okresie obowiązywania Konstytucji RP. Sprecyzowanie trybu i przesłanek możliwości odmowy powołania sędziów wydaje się niezbędne dla zachowania konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz. Nie podjęto wprost kwestii, którą można uznać za właściwą przyczynę zaproponowanej zmiany. Chodzi o wydarzenie z 2007 r. kiedy to, Prezydent RP L. Kaczyński odmówił

powołania 9 sędziów i asesorów. Był to pierwszy tego rodzaju przypadek od czasu przyznania w 1989 r. głowie państwa prawa powoływania sędziów. Odmowa ta wywołała debatę publiczną, ale także zróżnicowane opinie przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, co do konstytucyjności decyzji głowy państwa¹³.

Zdanie pierwsze zdaje się nakładać na Prezydenta RP obowiązek powołania „zgodnie z wnioskiem”. Skoro wniosek Krajowej Rady Sądownictwa zawsze ma postać powołania, oznacza to konieczność powołania wraz z jednoczesnym wykluczeniem niepowołania. Dotychczasowa kompetencja została zatem przekształcona w obowiązek powołania.

Trudno więc mówić, czy tak naprawdę w grę wchodzi ograniczenie kompetencji. W obecnym stanie prawnym, w zależności od sposobu interpretacji art. 179, można twierdzić, iż Prezydent nie ma prawa odmówić powołania. Natomiast proponowana zmiana przyznaje *expressis verbis* głowie państwa prawo niepowołania, choć jednocześnie wprowadza dwa ograniczenia w korzystaniu z tego prawa. Pierwsze z nich to ważne powody ujawnione po przedstawieniu wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Ograniczenie drugie to konieczność uzasadnienia odmowy powołania.

Pozostałe zmiany

Projekt posłów PO zawiera także inne zmiany dotyczące instytucji głowy państwa. Zaproponowano zwiększenie ilości podpisów wymaganych do zgłoszenia kandydatury w wyborach prezydenckich z dotychczasowych 100 000 do 300 000. Ostatnie doświadczenia wynikające z opróżnienia urzędu i konieczności zastosowania znacznie krótszego czasu na zbieranie podpisów, nakazują jednak rozważenie, czy proponowana podwyższona liczba podpisów miałaby mieć zastosowanie także w przypadku opróżnienia urzędu.

Projekt przewiduje również zmianę w art. 131 ust. 2 stanowiącym, iż „Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie: (...)”. Zmiana polega na zastąpieniu wyrazów „do czasu wyborów” wyrazami „do czasu objęcia urzędu”.

W uzasadnieniu trafnie wskazano, iż chodzi o uniknięcie luki czasowej, gdyż z praktyki wynika, że między dniem wyboru a dniem objęcia

¹³ Por. wypowiedzi na ten temat J. Ciapały i J. Sułkowskiego – „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4 oraz R. Balicki, *Relacje między...*, s. 352–353.

urzędu upływa około 2 miesiące, co wynika przede wszystkim z czasu koniecznego, aby Sąd Najwyższy stwierdził ważność wyborów.

Zmiany dotyczą również art. 144 ust. 3 czyli wyliczenia kompetencji głowy państwa wykonywanych bez kontrasygnaty premiera. Dotychczasowy pkt 6 stanowiący o podpisaniu lub odmowie podpisania ustawy został trafnie rozszerzony o wniosek do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy. W związku z propozycją konstytucjonalizacji prokuratury nowy pkt 23a wprowadza kompetencję Prezydenta RP polegającą na powoływaniu Prokuratora Generalnego. Z kolei w związku z dekonstytucjonalizacją Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji projekt przewiduje uchylenie pkt 26 i pkt 27 zawierających kompetencje Prezydenta RP do powoływania członków tych organów.

Podsumowanie

Projekt zmian w Konstytucji RP przedłożony przez posłów PO to pierwszy formalnie wniesiony projekt zawierający zmiany dotyczące instytucji głowy państwa. Zakres zmian można uznać za znaczący. Dość wyraźny jest także kierunek zmian, który można określić jako zmierzający do osłabienia kompetencji głowy państwa, zwłaszcza w sferze stosunków zewnętrznych oraz udziału w postępowaniu ustawodawczym.

Jak się wydaje można także mówić o osłabieniu pozycji ustrojowej, co znajduje wyraz zwłaszcza w ograniczeniu samodzielności Prezydenta. Jest to widoczne szczególnie poprzez włączenie innych organów, najczęściej premiera, w tryb wykonywania kompetencji, które w obowiązującym stanie regulacji konstytucyjnych głowa państwa wykonuje samodzielnie.

Przyjąć należy, iż najistotniejsza zmiana polega na obniżeniu większości koniecznej do ponownego uchwalenia ustawy, czyli odrzucenia weta głowy państwa. W zasadzie przez większość czasu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. układ sił politycznych w Sejmie pozwalał Prezydentowi na stosowanie weta jako mechanizmu hamującego niektóre inicjatywy ustawodawcze rządzącej koalicji. Konieczne było jednak do tego poparcie opozycji sejmowej. Z kolei rządząca koalicja mogła na ogół odrzucić weta głowy państwa, ale także przy poparciu opozycji. Inaczej mówiąc, weto było elementem praktyki parlamentarnej pozwalającej na swego rodzaju wyważanie argumentów i interesów politycznych rządzącej większości, opozycji i Prezydenta. Zaproponowane obniżenie większości koniecznej do ponownego uchwalenia ustawy praktycznie wyeliminuje ten element praktyki parlamentarnej. Rządząca większość będzie mogła bez

większych problemów forsować swoje inicjatywy ustawodawcze. Zjawisko to będzie mogło być ocenione pozytywne w przypadku inicjatyw trafnych i zasadnych. Otworzy jednak drogę do wprowadzania w życie również przedsięwzięć ustawodawczych wątpliwych, czy wręcz nietrafnych.

Zmiany dotyczące Prezydenta RP w projekcie konstytucji PiS z 2010 r. w porównaniu z rozwiązaniami z projektu z 2005 r.

Charakter ustrojowy i sprawy zagraniczne

Projekt PiS z 2010 r., analogicznie jak projekt z 2005 r., ogólny charakter ustrojowy głowy państwa określa w rozdziale I Zasady naczelne. Zgodnie z art. 7 ust. 1, Prezydent RP jest „najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, dba o spójność działań państwa, stoi na straży jego suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”.

Z art. 7 ust. 2 jednoznacznie wynika, że Prezydent RP pozostaje poza trójpodziałem władz i poza władzą wykonawczą, którą sprawuje Rada Ministrów kierowana przez Prezesa Rady Ministrów.

W porównaniu z projektem z 2005 r. można wskazać na dwie zmiany. Pierwsza z nich to bardziej widoczne wyeksponowanie i wysunięcie na pierwszy plan instytucji Prezydenta RP, co znalazło wyraz w tym, że ogólne określenie charakteru ustrojowego znalazło się w ust. 1. Natomiast zasada trójpodziału władz znalazła się w ust. 2. W projekcie z 2005 r. najpierw (w ust. 1 i 2) ujęta była zasada trójpodziału władz, a następnie (w ust. 3) określony został ogólny charakter ustrojowy głowy państwa. Należy dodać, iż ogólne określenie charakteru ustrojowego głowy państwa jest, w zasadzie, identyczne w obu projektach. Jedyna różnica, to pominięcie w art. 7 ust. 1 projektu z 2010 r. określenia, zgodnie z którym Prezydent „określa strategiczne kierunki polityki państwa”. Należy jednak dodać, iż formuła ta nie została usunięta lecz zmodyfikowana i przeniesiona do rozdziału IV poświęconego Prezydentowi RP. Znalazła się w artykule zawierającym wykaz kompetencji głowy państwa. Jest to kompetencja pierwsza stanowiąca, iż Prezydent RP „określa i ogłasza, w porozumieniu z Radą Ministrów, strategiczne kierunki polityki państwa” (art. 71). Choć określenie „w porozumieniu” może wywoływać problemy interpretacyjne, to jednak nie ulga wątpliwości, iż oznacza istotną

zmianę zmierzającą w kierunku ograniczenia dotychczasowej samodzielności Prezydenta RP i wzmocnienia Rady Ministrów.

Jeżeli chodzi o strategiczne kierunki polityki państwa, to można mówić o podniesieniu rangi tego dokumentu, co znajduje wyraz w tym, że jego projekt jest rozpatrywany na posiedzeniu Rady Ministrów zwołanym przez Prezydenta RP (art. 72). Ocena urzeczywistnienia strategicznych kierunków polityki państwa powinna być elementem orędzia o stanie państwa (art. 71). Ponadto utrzymany został przepis stanowiący, iż organem doradczym Prezydenta RP w sprawach strategicznych kierunków polityki państwa jest Rada Strategii Państwowej (art. 75).

Bardzo znaczące wzmocnienie kompetencji głowy państwa znajduje wyraz w nowych uprawnieniach. Jak się wydaje najbardziej istotne jest postanowienie, zgodnie z którym Prezydent RP „może według swojego uznania, osobiście reprezentować Rzeczpospolitą Polską w rokowaniach z przedstawicielami innych państw oraz w organizacjach międzynarodowych zgodnie z prawem i zwyczajami międzynarodowymi. W takich przypadkach Prezydent Rzeczypospolitej zwraca się do Prezesa Rady Ministrów o sformułowanie przez Radę Ministrów stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach, które mogą być przedmiotem rokowań, oraz o wyznaczenie członka lub członków Rady Ministrów uczestniczących w rokowaniach” (art. 73).

Nowym rozwiązaniem, także wzmacniającym Prezydenta RP, jest również regulacja, zgodnie z którą organy władzy publicznej udzielają głowie państwa wszelkich informacji i wyjaśnień oraz zapewniają jej, stosownie do zakresu swego działania, odpowiednią pomoc potrzebną do wykonywania jej kompetencji (art. 74). Ponadto zwrócenie się Prezydenta RP do organu władzy publicznej o udzielenie tego typu informacji lub wyjaśnień jest zwolnione z wymogu kontrasygnaty premiera (art. 76).

Weto ustawodawcze

Przyjąć można, po sprawach zagranicznych, drugim obszarem w którym projekt PiS z 2010 r. wprowadza istotne zmiany dotyczące Prezydenta RP, jest procedura ustawodawcza, a ściślej rzecz biorąc instytucja weta ustawodawczego.

Zgodnie z projektem z 2005 r., jeżeli Prezydent RP uzna, że ustawa narusza podstawowe interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony suwerenności lub bezpieczeństwa państwa, może w terminie 30 dni od przedstawienia mu przez Marszałka Sejmu do podpisu ustawy odmówić podpisania ustawy i zwrócić ją Sejmowi wraz z uzasadnieniem. W takiej

sytuacji Sejm może ustawę uchwalić ponownie większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Po ponownym uchwaleniu ustawy Prezydent RP podpisuje ją w ciągu 7 dni od dnia ponownego uchwalenia (art. 89).

Jeżeli chodzi o projekt z 2010 r. to najistotniejsza różnica polega na wprowadzeniu dwóch rodzajów weta ustawodawczego – zwykłego oraz szczególnego. Zwykłe weto ustawodawcze polega na tym, że Prezydent RP może w ciągu 30 dni od przedstawiania mu ustawy przez Marszałka Sejmu zwrócić ją Sejmowi w celu ponownego rozpatrzenia. Sejm rozpatruje ustawę w ciągu 3 miesięcy. Jeżeli Sejm ponownie uchwali ustawę większością trzech piątych głosów, to Prezydent RP ją podpisuje i zarządza jej urzędowe ogłoszenie. Jeżeli natomiast Sejm nie zdoła ponownie uchwalić ustawy, postępowanie ustawodawcze jest zakończone (art. 102).

Szczególne weto ustawodawcze dotyczy ustaw mających istotne znaczenie dla finansów publicznych lub wolności i praw obywateli. Wówczas Prezydent nie stosuje zwykłego weta ustawodawczego, lecz w ciągu 30 dni od przedstawienia mu ustawy przez Marszałka Sejmu, może zarządzić przeprowadzenie referendum krajowego w sprawie jej podpisania. Prezydent RP podpisuje ustawę w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyniku referendum, jeżeli Naród wiążąco wypowiedział się za jej podpisaniem albo jeżeli wynik referendum nie jest wiążący. Jeżeli Naród wiążąco wypowiedział się przeciwko podpisaniu ustawy, postępowanie ustawodawcze jest zakończone. W takim przypadku Prezydent RP może w ciągu 14 dni od ogłoszenia wyniku referendum zarządzić skrócenie kadencji Sejmu (art. 103).

Należy dodać, że w przypadku szczególnego weta ustawodawczego wynik referendum krajowego jest wiążący, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 30% uprawnionych.

Przyznanie głowie państwa prawa zarządzania referendum w ramach procedury szczególnego weta ustawodawczego oznacza, iż w tym przypadku prezydent czyni to bez zgody Senatu. Ponadto projekt utrzymał prawo głowy państwa do zarządzania, za zgodą Senatu, referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Projekt z 2010 r. zawiera szerszą formułę stanowiącą, iż chodzi o sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa „i obywateli” (art. 8).

Szczególna inicjatywa ustawodawcza

Kolejną nowością dotyczącą uprawnień głowy państwa jest szczególna inicjatywa ustawodawcza polegająca na tym, że Prezydent RP może zarządzić przeprowadzenie referendum krajowego w sprawie przygotowanego

przez siebie projektu ustawy przed jego skierowaniem do Sejmu. Jeżeli Naród wiążąco wypowiedział się za takim projektem, to Prezydent RP składa go Marszałkowi Sejmu w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku referendum krajowego. W takim przypadku Sejm i Senat mogą wносить poprawki jedynie za zgodą Prezydenta RP, a Senat nie może odrzucić ustawy uchwalonej przez Sejm. Jeżeli Sejm nie uchwali ustawy w ciągu 90 miesięcy¹⁴ od złożenia jej projektu, Prezydent RP może zarządzić skrócenie kadencji Sejmu w ciągu 14 dni od bezskutecznego upływu tego terminu, a jeżeli przed jego upływem Sejm odrzucił projekt ustawy – w ciągu 14 dni od dnia odrzucenia projektu (art. 105).

Inne zmiany

W sferze władzy sądowniczej można wskazać na dwie zmiany. Pierwsza z nich polega na tym, że zgodnie z projektem z 2010 r. prezydent powołuje spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego jego prezesa i dwóch wiceprezesów (art. 128). Natomiast w projekcie z 2005 r. prezesa i wiceprezes wybierał ze swego grona Trybunał Konstytucyjny (art. 113).

Druga zmiana dotyczy złożenia z urzędu sędziego. Zgodnie z art. 145 projektu z 2010 r. sędzia, którego dotychczasowe postępowanie świadczy o niezdolności lub braku dobrej woli rzetelnego wykonywania urzędu, może zostać złożony z urzędu przez Prezydenta RP na wniosek Rady do Spraw Sądownictwa wyrażony w uchwale podjętej większością 3/5 ustawowej liczby członków Rady po przeprowadzeniu określonego w ustawie postępowania z udziałem osoby, której dotyczy. Akt Prezydenta RP nie podlega zaskarżeniu.

Projekt z 2005 r. przewidywał (art. 128) w zasadzie analogiczną procedurę, ale z istotną różnicą polegającą na tym, że akt złożenia z urzędu może być zaskarżony z powodu naruszenia prawa do Sądu Najwyższego przez osobę odwołaną lub któregośkolwiek członka Krajowej Rady Sądownictwa.

Ponadto głowy państwa dotyczy zmiana, a właściwie nowe rozwiązanie zawarte w projekcie z 2010 r., a nie występujące w projekcie z 2005 r. Wśród regulacji odnoszących się do Najwyższej Izby Kontroli wprowadzone zostało rozwiązanie, zgodnie z którym organ ten co roku przedkłada: informację o wykonaniu budżetu wraz z opinią w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów; uwagi o stanie finansów publicznych i gospodarki narodowej oraz sprawozdanie ze swojej działalności (art. 166). Adresatami tych dokumentów są Sejm i Senat, a także Prezydent RP.

¹⁴ Wydaje się, że jest to pomyłka i chodzi o 90 dni.

Podsumowanie

Projekt PiS z 2010 r. utrzymuje, w zasadzie, charakter ustrojowy głowy państwa ujęty w projekcie z 2005 r. Widoczne jest natomiast wzmocnienie zadań i kompetencji Prezydenta RP. Znajduje to wyraz szczególnie w sferze stosunków zagranicznych oraz w procedurze ustawodawczej. W sferze stosunków zagranicznych można mówić o swego rodzaju usamodzielnieniu głowy państwa jako reprezentanta państwa.

Więcej nowych rozwiązań wzmacniających Prezydenta RP dotyczy procedury ustawodawczej. Wyraża się to zwłaszcza w wprowadzeniu instytucji szczególnego weta ustawodawczego oraz szczególnej inicjatywy ustawodawczej. Obie te regulacje zostały nie tylko powiązane z referendum ogólnokrajowym, ale także stwarzają przesłankę do skrócenia kadencji Sejmu.

Uwagi końcowe

Z punktu widzenia rozwiązań dotyczących instytucji Prezydenta RP, formalnie wniesiony przez posłów PO projekt zmian w Konstytucji RP oraz projekt konstytucji przygotowany przez PiS, można bez wątpienia uznać za dokumenty wyraziste i ustrojowo przeciwstawne. Projekty te w swych kluczowych rozwiązaniach wyrażają rozbieżne wizje prezydentury. Projekt posłów PO zmierza do osłabienia instytucji głowy państwa. Odmiennej kierunek zmian jest widoczny w projekcie PiS.

Można także mówić o znacznym stopniu swego rodzaju symetryczności obu projektów. Choć zakres zmian ujęty w projekcie posłów PO jest szerszy, to jednocześnie oba projekty podejmują te same kwestie (zmiany). W szczególności dotyczy to dwóch obszarów. Pierwszy z nich to udział głowy państwa w stosunkach zagranicznych. Obszar drugi to uprawnienia Prezydenta RP w procedurze ustawodawczej.

STRESZCZENIE

Na początku 2010 r. miały miejsce dwa znaczące wydarzenia dotyczące problematyki konstytucyjnej. Prawo i Sprawiedliwość przedstawiło projekt konstytucji, a posłowie Platformy Obywatelskiej wnieśli projekt zmian w Konstytucji RP. Jedną z kluczowych kwestii ujętych w obu projektach jest instytucja Prezydenta RP. Jednakże zaproponowane regulacje wyrażają rozbieżne wizje prezydentury. Projekt

posłów PO zmierza do osłabienia instytucji głowy państwa. Odmienny kierunek zmian jest widoczny w projekcie PiS. W szczególności dotyczy to dwóch obszarów. Pierwszy z nich to udział głowy państwa w stosunkach zagranicznych. Obszar drugi to uprawnienia Prezydenta RP w procedurze ustawodawczej.

Ryszard Chruściak

THE DISPUTE OVER THE CONSTITUTIONAL COMPETENCES OF THE POLISH PRESIDENT

At the beginning of the year 2010 two meaningful events, concerning the Constitutional issue, took place. The Law and Justice party (PiS) presented a draft project of the constitution and the deputies of the Civic Platform (PO) put up a draft project of changes in the RP constitution. One of the key issues included in the (these) two projects (relates to the position of President) is the institution of the RP President. Nevertheless, the proposed regulations express a divergent (different) visions of the polish presidency. The Civic Platform's project intends to weaken the position of the head of state. A different direction of changes is visible in the project of the Law and Justice, especially in two areas. The first of them is the range of participation of the head of state in foreign relations. The second area refers to the RP President's powers in the legislative procedure.