

PIOTR WINCZOREK

DALSZY CIĄG DYSKUSJI KONSTYTUCYJNYCH

Od czasu uchwalenia 2 kwietnia 1997 r. i wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej toczą się raz mniej, raz bardziej ożywione spory na temat jej wartości jako fundamentalnego aktu normatywnego regulującego stosunki ustrojowe w naszym kraju. Pojawiały się rozmaite propozycje jego nowelizacji, a nawet zastąpienia jej kolejnym aktem, zdaniem wnioskodawców – doskonalszym. O niektórych z nich miałem okazję pisać już dwukrotnie na łamach „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” (z. 2/2006 i 2/2009) oraz w tygodnikach (na przykład „Polityce” nr 3/2011 r.) oraz – najczęściej – w pismach codziennych, głównie w „Rzeczpospolitej”. Żadna z szerzej zakrojonych nowelizacji Konstytucji nie doszła jednak do skutku, a nawet nie stała się przedmiotem postępowania ustawodawczego. Znowelizowano jedynie dwa jej przepisy – w 2006 r. art. 55 dotyczący ekstradycji obywatela polskiego oraz w 2009 r. art. 99 ust. 3 uniemożliwiający wybór do Sejmu i Senatu osoby skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego.

W czasie gdy powstaje ten tekst (marzec 2011 r.), sytuacja o tyle się zmieniła, że 29 października 2010 r. została powołana przez Sejm Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych. Wpłynęły do niej po pierwszym czytaniu cztery projekty nowelizacji naszej ustawy zasadniczej i jeden projekt nowelizacji ustawy, której proponowane uregulowania są funkcjonalnie i instytucjonalnie z przepisami Konstytucji. Są to:

– poselski (Prawa i Sprawiedliwości) projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (druk sejmowy nr 3395 z 6 listopada 2009 r.);

– poselski (Platformy Obywatelskiej) projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 2989 z 19 lutego 2010 r.)

– dwa poselskie (Prawa i Sprawiedliwości) projekty ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3399 z 6 listopada 2009 r. oraz nr 3687 z 26 listopada 2010 r.),

– projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesiony przez Prezydenta RP (druk sejmowy nr 3598 z 12 listopada 2010 r.).

Do początku marca 2011 r. Komisja Nadzwyczajna odbyła 7 posiedzeń i – jak się zdaje – nie wyszła jeszcze poza wstępne zapoznanie się z tymi projektami i dyskusję nad ich zawartością. Jest to o tyle istotne dla prowadzonych tu rozważań, że nie wiadomo, czy zdoła ona, a wraz z nią Sejm i Senat, zakończyć

swe prace uchwaleniem proponowanych zmian do końca VI kadencji Sejmu, która upływa jesienią 2011 r. Gdyby tak się stało, projekty te podlegać będą działaniu zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych i – jeśli postępowanie legislacyjne miałyby się nad nimi nadal toczyć po wyborach Sejmu VII kadencji – musiałyby być ponownie wniesione do Łaski Marszałkowskiej.

Fakt pojawienia się już w latach poprzednich, a także ostatnio projektów zmian konstytucyjnych świadczy, że – przynajmniej w środowiskach politycznych – ocena obowiązujących dotychczas regulacji konstytucyjnych nie jest wysoka. W gronie konstytucjonalistów toczą się wprawdzie spory co do tego, czy i w jakim zakresie dokonywać nowelizacji aktu z 1997 r., ale wydaje się przeważać pogląd Leszka Garlickiego, wyrażony w jego podręczniku *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (wyd. 13, Liber, Warszawa 2009, s. 28), iż „[...] konstytucja z 1997 r. okazała się zdolna do wprowadzenia Polski do Europy wieku XXI i nie ma potrzeby zastępowania jej nową ustawą zasadniczą. Nie może to jednak oznaczać petryfikacji pierwotnego tekstu konstytucji – w niektórych dziedzinach już dzisiaj widać słabości poszczególnych jej sformułowań, a pewne zmiany są pilnie konieczne dla należytego umiejscowienia Polski w systemie Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście traktatu lizbońskiego. Wymagać to jednak zawsze musi dojrzałej refleksji politycznej i prawniczej, bo – dla funkcjonowania państwa prawa – nie ma gorszego niebezpieczeństwa niż instrumentalne zmiany prawa, stosownie do chwilowych potrzeb obozu rządzącego”. Jest to stanowisko, które uważam za w pełni uzasadnione.

Prezentując i komentując rozpatrywane w Komisji Nadzwyczajnej Sejmu projekty, skupię się na kilku kwestiach, które stanowią ich osie przewodnie i które wywołują największe kontrowersje. Należą do nich:

- struktura personalna parlamentu,
- pozycja ustrojowa i zakres uprawnień Prezydenta RP w jego relacjach z Sejmem oraz Radą Ministrów,
- dopełnienie uregulowań Konstytucji przez materie dotychczas przez nią nieobjęte,
- usunięcie z Konstytucji uregulowań dotyczących materii, które – zdaniem wnioskodawców – nie powinny się niej znajdować,
- ustanowienie uregulowań dotyczących udziału Polski w Unii Europejskiej.

Od dłuższego czasu w niektórych środowiskach politycznych i eksperckich związanych głównie z Platformą Obywatelską pojawiły się sugestie, by zmniejszyć ustawową liczbę posłów i senatorów. Propozycje te motywowano przede wszystkim potrzebą ograniczenia kosztów funkcjonowania aparatu państwowego (tzw. potaniecie państwa), a także zapewnienia mu większej sprawności. W uzasadnieniu dołączonym do projektu zmiany Konstytucji autorstwa posłów Platformy Obywatelskiej pojawia się jednak inny motyw. Zdaniem wnioskodawców, Sejm RP „jest obecnie ciałem liczniejszym niż izby parlamentarne innych krajów Europy Zachodniej”. Nie jest to argument w pełni trafny, ponieważ liczebność tych izb (chodzi tu o izby niższe) jest różna – raz mniejsza, raz większa niż w Polsce – również w odniesieniu do liczby obywateli kraju (tak zwana norma przedstawicielstwa). Na przykład we Francji wynosi ona 109 tys.,

w Wielkiej Brytanii – 89 tys., w Czechach – 50 tys., w Portugalii – 43-55 tys., w Polsce zaś 82 tys. Projektodawcy proponują, aby ustawową liczbę posłów zmniejszyć z 460 do 300. Prawdą jest, że liczba 460 nie ma za sobą jakiegoś wyraźnego uzasadnienia politycznego lub prawnego. Ukształtowała się ona w początku lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, gdy odstąpiono od wyłaniania posłów w liczbie pozostającej w stałej proporcji do liczby obywateli. Należałoby oczekiwać, że projektodawcy powołają się na bardziej przekonujące okoliczności uzasadniające ich postulat niż wątpliwy argument porównawczy. Być może argumentem takim byłoby twierdzenie, że dzięki zmniejszeniu liczby posłów doprowadzi się do większej sprawności prac sejmowych, ale tezę tę należałoby uprzednio udowodnić. Trzeba by zarazem odeprzeć pogląd, według którego zmniejszenie liczby posłów oznacza w konsekwencji osłabienie reprezentatywności Sejmu, zwłaszcza jeśli chodzi o mniejszościowe środowiska społeczne i ugrupowania polityczne.

Co do Senatu, w projekcie Platformy Obywatelskiej nie zakłada się mechanicznego zmniejszenia liczby jego członków, lecz postuluje wprowadzenie określonej normy przedstawicielstwa: jeden senator z województwa liczącego do 1 mln mieszkańców i jeden na każdy rozpoczęty milion w województwach bardziej zaludnionych. Według obliczeń zawartych w uzasadnieniu projektu, liczba senatorów na przykład w województwie lubuskim spadłaby tym sposobem z 3 do 2, a w województwie mazowieckim – z 13 do 6. Łącznie miałyby ich być nie 100, jak to obecnie przewiduje art. 97 ust. 1 Konstytucji, lecz 49. Liczba 100 ustalona została – jak wiadomo – w czasie obrad Okrągłego Stołu w 1989 r., ale miała dosyć sztuczny charakter, natomiast proponowane rozwiązanie nie jest podbudowane jakimś bardziej rozwiniętym uzasadnieniem.

Interesującą i zasługującą na poważne rozważenie jest propozycja wprowadzenia stanowiska senatora wirylisty, które może być objęte przez Prezydenta RP kończącej kadencję, pod warunkiem że wybrany on został w głosowaniu powszechnym. W ten sposób wyeliminowany zostałby z grona senatorów pierwszy prezydent RP po przełomie ustrojowym w 1989 r. – gen. Wojciech Jaruzelski – wybrany na ten urząd przez Zgromadzenie Narodowe. Instytucja senatorów wirylistów znana jest niektórym konstytucjom, na przykład włoskiej z 1947 r. (art. 59), przy czym mogą nimi zostać nie tylko byli prezydenci Republiki, ale także obywatele (nie więcej niż 5), „którzy przynieśli chwałę Ojczyźnie wybitnymi zasługami na polu społecznym, naukowym, artystycznym i literackim”, mianowanych na to stanowisko przez prezydenta.

Gdy mowa o składzie Senatu, nie można abstrahować od zmiany zasad jego wyboru, jakie przyniósł uchwalony 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Zgodnie z jego art. 256, zachowano liczbę 100 senatorów i ustanowiono wybory większościowe. W art. 260 przewidziano tworzenie okręgów jednomandatowych, a w art. 273 sprecyzowano, że za wybranego uważa się tego spośród kandydatów, który w okręgu uzyskał największą liczbę głosów (większość zwykłą). Polityczne skutki tego rozwiązania mogą być daleko idące. Jednym z najbardziej prawdopodobnych będzie pojawienie się sporej liczby kandydatów niepowiązanych z partiami politycznymi oraz wybór do Senatu osób dotąd politycznie niezaangażowanych. Jednocześnie może dojść do sytuacji, w której reprezentatywność Senatu ulegnie osłabieniu, ponieważ wybór deputowanych

większością zwykłą przynosi niejednokrotnie taki właśnie skutek. Ewentualne uchwalenie i wejście w życie proponowanych zmian Konstytucji przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. nie będzie rzutowało na ich organizację i przebieg, jednakże spowoduje konieczność dostosowania Kodeksu wyborczego do jej postanowień już w niedługim czasie.

Zmianom dotyczącym ustrojowej pozycji Prezydenta RP poświęcony jest przede wszystkim projekt Platformy Obywatelskiej, chociaż odnoszą się do niego także inne projekty. Wiąże się to z regulacjami poświęconymi stosunkom Polski z Unią Europejską. Będzie o tym mowa w dalszej części artykułu.

Gdyby projekt Platformy Obywatelskiej został przyjęty w całej rozciągłości, oznaczałoby to bardzo istotne osłabienie pozycji Prezydenta RP w relacjach z innymi instytucjami państwa. Warto jednak przy okazji przypomnieć datę wniesienia tego projektu. Powstał on w latach 2009-2010 i wniesiony został do Sejmu 19 lutego 2010 r., tj. za czasów prezydentury Lecha Kaczyńskiego, z którym rząd zdominowany przez Platformę Obywatelską wchodził niejednokrotnie w spory polityczne. Można zatem domniemywać, że przynajmniej w jakimś stopniu zamiar nowelizacyjny tej partii wiązał się z dążeniem do ich przerwania narzędziami prawnokonstytucyjnymi.

Najbardziej znacząca propozycja Platformy Obywatelskiej dotyczy ograniczenia siły prezydenckiego weta zawieszającego. Artykuł 122 ust. 5 Konstytucji po jego nowelizacji stanowiłby, że Prezydent przedłożoną mu do podpisu ustawę może skierować do ponownego rozpatrzenia przez Sejm. Ten zaś, oddalając wniosek Prezydenta, ponownie uchwała ustawę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W obecnym stanie prawnym większość ta wynosi 3/5. Różnica jest znaczna, trzeba bowiem pamiętać, że większość bezwzględna głosów poselskich przy zachowaniu wymaganego quorum zapewnia istnienie rządu. Jest to większość, którą Sejm udziela Radzie Ministrów wotum zaufania w tak zwanym pierwszym i drugim podejściu przy jego powoływaniu (art. 154 ust. 2 i 3 Konstytucji). Partia lub koalicja partii, która pragnie utworzyć i trwale utrzymać rząd, powinna dysponować w Sejmie taką właśnie większością. Tymczasem ustawy uchwała się zwykłą większością głosów (wyjątki od tej zasady zawiera art. 90 ust. 2). Osiągnięcie większości głosów przy uchwalaniu ustawy, która jest zarazem większością bezwzględną, jest stosunkowo łatwe, skoro partia rządząca lub koalicja partii taką większością z reguły dysponuje. W konsekwencji przyjęcie prognozy większości bezwzględnej dla ponownego uchwalenia zawetowanej przez Prezydenta ustawy spowoduje – po pierwsze – osłabienie wpływu głowy państwa na bieg procesu legislacyjnego, a po drugie – osłabienie roli, jaką w nim pełnią ugrupowania opozycyjne. Dysponując na przykład 48% mandatów w Sejmie, co byłoby ilością bardzo znaczącą, mogą być pozbawione zarówno możliwości współdecydowania o przyjęciu ustawy i o jej treści, jak i o jej odrzuceniu w rezultacie poparcia udzielonego prezydenckiemu wetu.

W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy pomijają te względy, zwracając uwagę na inne. Twierdzą, że „weto prezydenckie z uwagi na praktykę stosowania utraciło [...] swoje podstawowe atrybuty, nie jest prezydenckim apelem o refleksję i ponowną dyskusję w Sejmie nad uchwaloną uprzednio

ustawą, a stało się elementem blokady procedury ustawodawczej”. Ustanawianie takiej blokady utrudnia rządowi skuteczne przeprowadzanie reform w sferze społecznej i gospodarczej. Jednocześnie wnioskodawcy przypominają, że również Prawo i Sprawiedliwość proponowało w 2005 r. zmianę charakteru prezydenckiego weta. Argumenty te są bardzo charakterystyczne. Ze strony Platformy Obywatelskiej stanowią echo sporów, w jakie rząd wchodził w latach 2005-2010 z prezydentem Lechem Kaczyńskim na tle prowadzonej przez niego polityki wetowania ustaw forsowanych przez rządową większość koalicyjną. Z kolei Prawo i Sprawiedliwość w swym całościowym projekcie Konstytucji postulowało jednak przyjęcie rozwiązania idącego w przeciwnym kierunku – umocnienia siły weta z 3/5 do 2/3 głosów poselskich (por. art. 89 ust. 2 ówczesnego projektu autorstwa PiS).

Projekt posłów Platformy Obywatelskiej wprowadza zasadę ścisłego związania Prezydenta wolą parlamentu, jeśli chodzi o ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji. Dotychczas nie było w pełni oczywiste, czy Prezydent ma obowiązek ratyfikować umowę (por. art. 133 ust. 1 pkt 1), co do której uzyskał zgodę wyrażoną w ustawie. Nie było też oczywiste, czy ma on prawo odsuwać w czasie moment ratyfikacji, mimo uchwalenia stosownej ustawy. Stało się to przedmiotem sporu, gdy prezydent Lech Kaczyński odkładał ratyfikację Traktatu z Lizbony, mimo że sam uczestniczył w jego przygotowaniu. Według propozycji Platformy Obywatelskiej (nowa redakcja art. 133), Prezydent będzie miał obowiązek ratyfikacji umowy w ciągu 7 dni od daty podpisania ustawy, która go do tego upoważnia, chyba że wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności umowy z Konstytucją. W wypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności umowy z Konstytucją ma on obowiązek ją ratyfikować (również w ciągu 7 dni od ogłoszenia tego orzeczenia). Dodać przy okazji warto, że zgodnie z propozycją Platformy Obywatelskiej w przypadku prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy Trybunał Konstytucyjny orzekać powinien nie później niż w ciągu 3 miesięcy od przedłożenia mu wniosku w tej sprawie. Uzasadniając takie rozwiązanie, projektodawcy słusznie wskazują, że odesłanie przez Prezydenta ustawy przed jej podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego miało na celu nie tyle ustalenie, czy nie narusza ona Konstytucji, ile odłożenie w czasie jej wejścia w życie.

Propozycje Platformy Obywatelskiej ograniczają samodzielność Prezydenta RP także w innych postępowaniach decyzyjnych. Dotyczy to na przykład mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 3). Po przyjęciu sugestii Platformy Obywatelskiej mogłyby to czynić jedynie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (obecnie Konstytucja o tym warunku nie wspomina). Z kolei jedynie na wniosek Krajowej Rady Sądowictwa mogłyby powoływać sędziów, przy czym odmowa powołania mogłaby nastąpić tylko z ważnych powodów i wymagałaby uzasadnienia (art. 179). Jest to prawdopodobnie reakcją na niepowoływanie sędziów przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego mimo stosownego wniosku KRS.

Nowela konstytucyjna autorstwa Platformy Obywatelskiej przyniosłaby niewielkie zmiany w zespole przepisów dotyczących prezydenckich prerogatyw. Uwagę zwraca jednak pominięcie kompetencji do powoływania i odwoływania

członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego (art. 144 ust. 3 pkt 26). Oznacza to, że akt urzędowy Prezydenta dotyczący tej sprawy wymagałby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2). Przez skreślenie art. 144 ust. 3 pkt 26 doszłoby zarazem do dekonstytucjonalizacji tej Rady.

Platforma Obywatelska postulowała niegdyś, aby znieść zasadę bezpośredniości i powszechności wyborów Prezydenta RP. Miałby on być ponownie wybierany przez Zgromadzenie Narodowe. Propozycji tej w złożonym w Sejmie projekcie już się nie podtrzymuje, natomiast pojawia się sugestia, by powiększyć liczbę obywateli mogących zgłosić kandydata na ten urząd ze stu (obecnie) do trzystu tysięcy (art. 127 ust. 3). Być może jest to pomysł podyktowany zamiarem wyeliminowania z wyborów kandydatów fantazyjnych i skrajnych w swych zapatrywaniach politycznych. Jest to – moim zdaniem – propozycja warta przemyślenia, choć niewątpliwie łączy się z ograniczeniem prawa obywateli do czynnego udziału w wybieraniu głowy państwa.

Znaczenie raczej symboliczne, choć Platforma Obywatelska przywiązuje do tego znacząco rolę (co wynika z uzasadnienia), jest zmiana formuł zawartych w art. 126 ust. 1 oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Obecnie art. 126 ust. 1 stanowi, że Prezydent RP „jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”. Po zmianie przepis ten przybrałby brzmienie: „Prezydent RP jest reprezentantem państwa [...]”. Różnica polega więc na wyeliminowaniu słowa „najwyższy”. Być może przeprowadzenie takiej operacji da się uzasadnić tym, iż Konstytucja RP z 1997 r. przyjmuje za zasadę ustrojową podział i równowagę władz (art. 10 ust. 1), nie powinna zatem posługiwać się terminem „najwyższy/a” w stosunku do żadnego z organów konstytucyjnych w jego relacji z pozostałymi. Sądzę jednak, że wyeliminowanie go w odniesieniu do zadań Prezydenta RP w reprezentowaniu państwa niczego w istotnym stopniu nie zmieni.

W projekcie art. 133 ust. 3, poza tym, co już zawiera w obecnej redakcji, mowa o tym, że „stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent RP przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów”. Nie jest to nic nowego. Taką konkluzję można wysnuć z treści art. 146 ust. 1 oraz z art. 146 ust. 4 pkt 9 i 10 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie polityki zagranicznej należy nie do Prezydenta, ale do rządu. Stąd też i w obecnym stanie prawnym działania Prezydenta na forum międzynarodowym musiały być zgodne ze stanowiskiem i polityką Rady Ministrów. Pogląd ten podzielił Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając w 2008 r. w sporze kompetencyjnym (a raczej interpretacyjnym) kto – Prezydent czy Premier – ma reprezentować nasz kraj na posiedzeniach Rady Europejskiej.

Platforma Obywatelska przez wiele lat, a zwłaszcza w latach 2005-2010, wyrażała pogląd, że w Konstytucji RP z 1997 r. źle ułożono stosunki między dwoma pionami władzy wykonawczej – rządowym i prezydenckim. Opowiadała się w związku z tym za taką jej zmianą, która prowadziłaby do umocnienia pierwszego pionu kosztem drugiego. Uzasadniając projekt złożony w Sejmie, Platforma Obywatelska nie powraca już do tak stanowczych twierdzeń. Mimo to dalej utrzymuje, że „polski system ustrojowy opiera się na swoistej rywalizacji obu członów władzy wykonawczej”. Ponieważ radykalna zmiana tego stanu rzeczy nie jest w obecnych realiach politycznych możliwa, trzeba szukać

kompromisu. To co zaproponowano w kwestii określenia pozycji ustrojowej, zadań i kompetencji Prezydenta RP, jest – zdaniem wnioskodawców – takim właśnie kompromisem. Osobiście nie jestem w pełni przekonany, czy zmiana Konstytucji w tych fragmentach, które dotyczą relacji Prezydent–Sejm–rząd, jest rzeczywiście potrzebna; czy napięcia występujące na tej linii są istotnie spowodowane źle zaprojektowanymi rozwiązaniami konstytucyjnymi. Ich przyczyn – śmiem twierdzić – trzeba szukać bardziej po stronie politycznej niż prawnej.

Projekt autorstwa posłów Platformy Obywatelskiej zawiera propozycje uzupełnienia Konstytucji o cały blok przepisów poświęconych prokuraturze. Jest to – jak się zdaje – konieczne w związku z tym, że prokuratura na mocy ustawy z 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze (z 20 czerwca 1985 r.) oraz niektórych innych ustaw została wyodrębniona jako niezależny od administracji rządowej pion organów państwa. Proponuje się w związku z tym dodanie w rozdziale IX Konstytucji podtytułu „Prokuratura”. Rozdział IX poświęcony jest obecnie organom kontroli państwowej i ochrony prawa i dotyczy położenia konstytucyjnoprawnego Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT). Dodanie do tego rozdziału postanowień odnoszących się do prokuratury można byłoby tłumaczyć tym, iż jest ona jednym z organów ochrony prawa, ale uczyniłoby z niego worek zawierający materie o różnym charakterze. Usytuowanie przepisów o prokuraturze w ramach rozdziału VIII „Sądy i Trybunały”, co czasami jest proponowane, o tyle miałyby uzasadnienie, iż prokuratura jest funkcjonalnie blisko powiązana z organami wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się jednak, że dla podkreślenia uzyskanej niezależności prokuraturze należałoby poświęcić odrębny rozdział Konstytucji, na przykład VIIIa.

Projekt Platformy Obywatelskiej określa zadania prokuratury jako „stanie na straży praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw”. Jest to definicja dość tradycyjna, ale – jak myślę – adekwatnie opisująca to zadanie. Dalej mamy do czynienia z uregulowaniem statusu Prokuratora Generalnego, będącego naczelnym organem prokuratury, sposobu jego powoływania i wymogów *incompatibilitas*, jakim ma on podlegać. Mowa jest także o immunitecie Prokuratora Generalnego, odwołaniu do ustawy, która ma regulować kwestie szczegółowe oraz o nowym organie – Krajowej Radzie Prokuratury (KRP) stojącej na straży „niezależności prokuratorów”. Są to istotnie zagadnienia ważne i powinny być ujęte w Konstytucji. Brak jednak – jak sądzę – wskazań co do organizacji prokuratury (szczeble), zasad jej finansowania (na przykład odrębność budżetowa) oraz prawnych gwarancji prokuratorowskiej niezależności. Samo wskazanie KRP jako jej strażnika może nie być wystarczające. Trzeba na koniec przypomnieć, że Prokurator Generalny pozostaje nadal jednym z organów upoważnionych do kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków we wszystkich sprawach należących do jego kognicji (art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 Konstytucji w obecnym jej brzmieniu).

Proponując konstytucjonalizację prokuratury, Platforma Obywatelska zakłada zarazem dekonstytucjonalizację Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przez wykreślenie z ustawy zasadniczej art. 213-215. Nie oznacza to, że instytucja ta miałaby zniknąć z polskiego porządku ustrojowego; jej status regulować ma jedynie ustawa. Argumenty na rzecz takiego posunięcia są

jednak niezbyt przekonujące. Wprawdzie Rada – jak twierdzą autorzy nowelizacji – „ma swój trwały wkład w kształtowanie nowego, pluralistycznego ładu medialnego w Polsce”, ale „funkcjonuje w sferze, która w ostatnich latach uległa radykalnym przekształceniom (rewolucja cyfrowa)”. Podejrzewam, że usunięcie KRRiT z katalogu organów konstytucyjnych łączy się bardziej z powtarzającymi się politycznymi i personalnymi zawirowaniami wokół jej składu niż ze zmianami w technice nadawania programów radiowych i telewizyjnych.

Platforma Obywatelska postuluje ponadto w swoim projekcie dość zasadnicze ograniczenie formalnego immunitetu parlamentarnego (art. 105 ust. 2 i 3 Konstytucji). „Parlamentarzysta – piszą autorzy w uzasadnieniu projektu – przeciwko któremu toczy się postępowanie karne będzie miał możliwość wystąpienia do izby, której jest członkiem z wnioskiem [...] o zawieszenie postępowania do czasu wygaśnięcia mandatu”. Zastąpi to obecną zasadę uchylania immunitetu.

Projekt Platformy Obywatelskiej zawiera także propozycję rezygnacji z instytucji indywidualnej parlamentarnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów (art. 157 ust. 2 w zw. z art. 159 ust. 1). Instytucji tej nie udało się ani razu skutecznie wykorzystać, mimo wielu podejmowanych prób. Koalicjom rządowym zawsze udawało się obronić swoich ministrów przed wnioskami o wotum nieufności zgłaszanym przez opozycję. Stąd też propozycja ta wydaje się racjonalna. Łączyć się ona będzie z wprowadzeniem zasady, że członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Sejmem jedynie solidarnie (art. 157 ust. 1).

Najpoważniejsze i najrozleglejsze zmiany przynieść ma uzupełnienie Konstytucji o przepisy dotyczące stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską. Postulat, aby poświęcić im oddzielny, nowy rozdział pojawiał się od dawna. Łączył się z przekonaniem, że aczkolwiek art. 90-91 Konstytucji pozwoliły na akcesję Polski do tej organizacji oraz rozstrzygnęły w znacznej mierze kwestię usytuowania aktów prawa europejskiego w porządku wewnętrznym naszego kraju, to obecnie już nie wystarczają. Wiąże się to między innymi z przyjęciem przez Unię Traktatu z Lizbony, modyfikującego strukturę i zasady jej funkcjonowania. Szerokiemu uregulowaniu prawnemu tych kwestii poświęcone są trzy projekty wniesione z inicjatywy Prawa i Sprawiedliwości oraz projekt prezydencki.

Prawo i Sprawiedliwość nie ukrywa swojego eurosceptycyzmu wyrażającego się w przekonaniu, że przynależność Polski do Unii Europejskiej wpływa ograniczająco na naszą suwerenność państwową. Pogląd taki znalazł między innymi wyraz w złożonym przez tę partię, a oddalonym przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o zbadanie konstytucyjności Traktatu z Lizbony.

Prawo i Sprawiedliwość w projektach zgłoszonych w listopadzie 2009 r. wnosi o to, aby rozszerzyć kognicję Trybunału Konstytucyjnego o badanie zgodności z ustawą zasadniczą „przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jeżeli Rzeczpospolita Polska przekazała jej kompetencje, o których mowa w art. 90 ust. 1”. Postanowienia art. 91 nie stosuje się, gdy Trybunał orzeka o niekonstytucyjności takich przepisów, a „Rada Ministrów niezwłocznie zawiadamia organizację międzynarodową, od której pochodzą takie przepisy, o skutkach orzeczenia TK oraz podejmuje działania

zmierzające do usunięcia niezgodności”. Zmianie Konstytucji (nowe artykuły: 188 pkt 1a oraz 190 ust. 2 i 3a) towarzyszyć powinna proponowana przez Prawo i Sprawiedliwość nowelizacja ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Kwestia kognicji Trybunału Konstytucyjnego w powyższych sprawach nie jest oczywista. Art. 90 ust. 3 Konstytucji w obecnym brzmieniu przesądza, że prawo stanowione przez organizację międzynarodową jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Chodzi tu o przede wszystkim rozporządzenia Unii Europejskiej. Jednocześnie art. 8 ust. 1 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji decydują o jej zwierzchności w całym porządku prawnym Rzeczypospolitej. Zasada prymatu Konstytucji RP była wielokrotnie przypominana w doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z 11 maja 2005 r., K 18/04). Można by zatem założyć, że prawo unijne, zarówno pierwotne (traktatowe), jak i wtórne, jest na terenie państwa polskiego prawem niższej rangi niż uregulowania zawarte w Konstytucji. Umowy międzynarodowe określające ustrój i zadania Unii Europejskiej, kompetencje jej organów wewnętrznych oraz położenie prawne państw członkowskich są aktami wyższej rangi niż tworzone na ich podstawie prawo wtórne, ale podlegają kognicji polskiego Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 1). Przyjmując, że skoro można czynić więcej (badać konstytucyjność traktatów), to można również czynić mniej (badać konstytucyjność tworzonego na ich podstawie prawa wtórnego), należałoby uznać, że Trybunał jest właściwy także w takich sprawach. Tymczasem Konstytucja RP milczy na ten temat. Stan ten potraktowany został przez Prawo i Sprawiedliwość jako dotkliwa luka prawna wymagająca wypełnienia.

Rozważając tę kwestię, uwzględnić jednak trzeba nie tylko stan polskich uregulowań prawnych, ale także unijnych. Jak wiadomo, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości już od 1964 r. ugruntowany jest pogląd o zwierzchności prawa europejskiego, w tym wtórnego, nad prawem państw członkowskich. Stanowisko takie upowszechniło się w ramach całej Unii, co zostało potwierdzone przez art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jeśli zatem dochodziłoby do nieusuwalnej – w drodze zabiegów interpretacyjnych i przedsięwzięć podejmowanych na form samej Unii – kolizji między aktami prawa europejskiego i krajowego, należałoby odpowiednio zmienić prawo krajowe (w tym konstytucję), albo z Unii wystąpić. Pogląd o niedopuszczalności proponowanych przez Prawo i Sprawiedliwość rozwiązań z punktu widzenia prawa europejskiego i praktyki jego stosowania zawarty został między innymi w opiniach: Biura Analiz Sejmowych z 7 grudnia 2009 r. (BAS-WAL-231/09) oraz Biura Studiów i Analiz SN z 20 kwietnia 2010 r. (są one dostępne na stronie internetowej Sejmu – Komisji Nadzwyczajnej). Gdyby jednak propozycja Prawa i Sprawiedliwości została przyjęta, uznanie przez polski Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności aktów europejskiego prawa wtórnego nie rzutowałoby na ich obowiązywanie poza Polską, a jedynie na możliwość ich stosowania w naszym kraju, co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z postanowieniem art. 249 powołanego wyżej i wiążącego Polskę Traktatu.

Prezydent RP, przedkładając swój projekt zamiany Konstytucji, odniósł się w pierwszej kolejności do przepisów dotyczących Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej, która jest jego organem. Wiąże się to w sposób oczywisty z perspektywą pełnego uaktywnienia się Polski w unii walutowej i wprowadzeniem w naszym kraju euro jako obowiązującego środka płatniczego. Perspektywa ta jednak się oddala. Możliwość przyjęcia euro w 2012 r., co zapowiadał rząd w latach 2007-2008, wydaje się obecnie zupełnie nierealna. Czy zmiana Konstytucji, w której wyniku NBP staje się ogniwem Europejskiego Systemu Banków Centralnych, wykonując kompetencje określone w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, traci „wyłączne prawo emisji pieniądza”, możliwość „ustalania i realizowania polityki pieniężnej” i obowiązek ponoszenia odpowiedzialności za „wartość polskiego pieniądza”, a Rada Polityki Pieniężnej zostaje zlikwidowana, gdyż nie może już wykonywać swej podstawowej kompetencji (tj. „ustalać corocznie założenia polityki pieniężnej”), nie jest przedwczesna (obecny art. 227 Konstytucji)? Być może sprawę tę, wymagającą rzeczywiście nowego uregulowania, należałoby odłożyć do czasu, gdy wprowadzenie przez Polskę euro stanie się aktualne, albo też – przyjmując już teraz proponowane przez Prezydenta RP rozwiązanie – zawiesić jego wejście w życie do odpowiedniejszej chwili. Drugie z tych rozwiązań byłoby niekonwencjonalne, przynajmniej jeśli chodzi o uregulowania rangi konstytucyjnej.

Zarówno projekt autorstwa posłów Prawa i Sprawiedliwości, jak i projekt prezydencki zakładają wprowadzenie do Konstytucji odrębnego, nowego rozdziału poświęconego sprawie stosunków Polski z Unią Europejską. Jest to dobry pomysł, ponieważ sprawa jest istotnie wielkiej wagi i wymaga całościowego uregulowania, zwłaszcza po przyjęciu Traktatu z Lizbony. Podobne rozwiązanie przyjęli autorzy nowelizacji konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r., umieszczając w niej już w 1993 r. rozdział XV zatytułowany „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej”.

W obu przypadkach nowy rozdział Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nosiłby numer Xa, lecz zatytułowany byłby inaczej. Prawo i Sprawiedliwość proponuje tytuł: „Przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu”, Prezydent – „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Zakres znaczeniowy użytych określeń jest różny. W wypadku projektu Prawa i Sprawiedliwości chodzi raczej o mechanizm przekazywania kompetencji, i to nie tylko Unii Europejskiej, ale każdej organizacji lub organowi międzynarodowemu, na rzecz których przekazanie takie by następowało. Prezydent ze swej strony proponuje rzecz ująć bardziej całościowo, lecz odnieść się wyłącznie do kwestii, z którymi związane może być członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

W obu przypadkach proponuje się anulować dzisiejszy art. 90 Konstytucji, zastępując go innym, choć o różnym brzmieniu. Prawo i Sprawiedliwość chce utrzymania możliwości podjęcia decyzji w sprawie przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach większością 2/3 głosów obu izb (art. 227b projektu) albo w referendum ogólnonarodowym (art. 227e). Prezydent zakłada pewne obniżenie tych progów; zgoda na ratyfikację umowy o przekazaniu kompetencji wymagałaby zatem ustawy uchwalonej przez Sejm większością 2/3 głosów, a przez Senat – większością bezwzględną albo w refe-

rendum ogólnokrajowym (proponowany art. 227c). Sądzić należy, że w referendum tym, aby miało ono wynik wiążący, musiałyby wziąć udział ponad 50% uprawnionych do głosowania (art. 125 ust. 3). Na art. 125 Konstytucji powołuje się *expressis verbis* projekt Prawa i Sprawiedliwości (art. 227e). Co jednak ważniejsze, Prezydent przyjmuje, że przekazanie takie może nastąpić na rzecz Unii Europejskiej. Nie wspomina o innych organizacjach i organach międzynarodowych.

Jest to – moim zdaniem – rozwiązanie dyskusyjne. Można sobie bowiem wyobrazić, że kwestia takiego przekazania pojawi się w przyszłości w stosunku do innych niż Unia Europejska organizacji lub organów. Sądzę, że formuła przyjęta w propozycji Prawa i Sprawiedliwości, zbudowana w oparciu o nazwy rodzajowe podmiotów, na rzecz których może nastąpić przekazanie kompetencji, a nie o nazwę własną (Unia Europejska), jest właściwsza. Choć bardziej pojemna, pozostawia mniej wątpliwości interpretacyjnych – na przykład jeśli w przepisie wymienia się jedynie Unię Europejską, to ewentualne przekazanie kompetencji innym twórcom organizacyjnym w ogóle nie może mieć miejsca, czy też może je mieć, lecz na podstawie innych (jakich?) norm proceduralnych?

Oba projekty przyjmują, że przekazanie kompetencji może nastąpić jedynie na rzecz podmiotu o określonych cechach. Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości (art. 227a ust. 2), „nie może [ono – P.W.] nastąpić na rzecz organizacji lub organu, których ustrój lub działalność nie da się pogodzić z realizacją konstytucyjnych zasad i celów Rzeczypospolitej Polskiej, a także nie może zamykać Rzeczypospolitej Polskiej drogi do odstąpienia od dokonanego przekazania kompetencji”. Prezydent RP w planowanym art. 227a proponuje przyjęcie następującej formuły: „Rzeczpospolita Polska jest członkiem Unii Europejskiej, która szanuje suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich, respektuje zasady pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka oraz zapewnia ochronę wolności i praw człowieka porównywalną z ochroną tych wolności i praw w Konstytucji”.

Sądzę, że propozycja Prawa i Sprawiedliwości jest lepsza (co nie znaczy: doskonała) z następujących względów:

- ma szerszy zakres przedmiotowy niż propozycja prezydencka (o czym wyżej),
- jest bardziej zwarta od strony legislacyjnej, co nie oznacza, że mniej pojemna, jeżeli chodzi o treść,
- nie podejmuje próby określania, z punktu widzenia polskiego ustrojodawcy, jaka winna być (czy jest) Unia Europejska.

Formuła prezydencka przybiera postać zdania opisowego, co w tekście o charakterze normatywnym jest oczywiście możliwe. Ale nie o opis właściwości Unii może w takim tekście chodzić, ale o skierowane do niej nakazy, zakazy czy dozwolenia prawne. Unia powinna (musi) być organizacją o cechach przedstawionych w art. 227a. Czy konstytucja narodowa państwa członkowskiego może je w takim kontekście stanowić, czy choćby deklarować? Nie sądzę. Czy Unia Europejska posiada cechy, o jakich mowa w projektowanym art. 227a polskiej Konstytucji, a przynajmniej czy prawnie deklaruje przywiązanie do nich? Tak – na przykład w Traktacie o Unii Europejskiej (nowy art. 10) lub Karcie praw podstawowych (preambuła i kolejne postanowienia szczegółowe).

Dlatego też ich ponowne powoływanie, bez wyraźnych skutków konstytucyjno-prawnych (poza jednym – samą przynależnością Polski do Unii) jest – moim zdaniem – niepotrzebne. Jeśli zaś chodzi o zobowiązanie Rzeczypospolitej Polskiej, aby baczyła, czy wartości naszej Konstytucji są przez daną organizację lub organ międzynarodowy przestrzegane i odpowiednio do tego reagowała, to trzeba z całą mocą podkreślić, że zobowiązanie takie dotyczy nie tylko tego jednego przypadku. Konstytucja RP i inne przepisy prawa (art. 7, art. 8 i art. 9) wraz z ich zasadami przewodnimi wiążą wszystkie organy państwa, we wszystkich sprawach, w których podejmują one decyzje władcze. Dlatego też uważam, że nie ma potrzeby po raz kolejny, tym razem w odniesieniu do Unii Europejskiej albo jakiegokolwiek innej organizacji lub organu międzynarodowego, zasad tych przypominać.

Oba projekty wypowiadają się w sprawie wystąpienia Polski z Unii Europejskiej (Prezydent) czy organizacji międzynarodowej, której Rzeczpospolita przekazała kompetencję organów władzy państwowej (Prawo i Sprawiedliwość) i oba wyznaczają stosowną do tego procedurę. Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości decyzja w tej sprawie (wypowiedzenie umowy) zapadać ma na podstawie „zgody wyrażonej w ustawie uchwalonej w zwykłym trybie”, choć możliwe jest przeprowadzenie w tej sprawie referendum ogólnokrajowego (art. 227e projektu). Taki sam tryb przewidziano na wypadek odstąpienia przez nasz kraj od przekazania kompetencji organów władzy państwowej organizacji, której Polska jest członkiem (art. 227b ust. 2 projektu). W tym drugim przypadku powstaje jednak pytanie, czy Polska mogłaby pozostać członkiem organizacji po wycofaniu swej zgody na przekazanie jej tych kompetencji?

Projekt prezydencki przyjmuje (art. 227k), że decyzję o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej podejmuje Rada Ministrów za zgodą wyrażoną w takim samym trybie, jak w przypadku zgody na ratyfikację umowy o przekazaniu Unii kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (tj. zgodnie z art. 227c). Również ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Polski z Unii Europejskiej podlegać by miała rygorom art. 227c. Przepis art. 227c należy stosować odpowiednio także w przypadku zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, jeśli do zmiany tej dochodzi w inny sposób niż w drodze umowy międzynarodowej i jeśli zmiana ta pociąga za sobą przekazanie kompetencji na rzecz Unii. Widać, że projekt prezydencki raczej nie ułatwia podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

Projekt Prawa i Sprawiedliwości zawiera klauzulę (art. 227e) dopuszczającą – zamiast uchwalenia ustawy upoważniającej – przeprowadzanie referendum ogólnokrajowego dotyczącego takich spraw, „w których decyzję co do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego projektu aktu organizacji międzynarodowej podejmuje, na wniosek Rady Ministrów, Prezydent Rzeczypospolitej” (art. 227d ust. 2) oraz powoływania osób do pełnienia funkcji w tej organizacji (art. 227c). Jakkolwiek odwołanie do referendum ogólnokrajowego może okazać się pożądane przy podejmowaniu przez naród najważniejszych decyzji, to przesadą jest – moim zdaniem – używanie tego narzędzia po to, by przesądzać, kto personalnie będzie na podstawie umowy zasiadał w organach międzynarodowych z poruczenia Rzeczypospolitej.

Projekt Prawa i Sprawiedliwości (art. 227f) ustanawia upoważnienie zarówno dla Sejmu, jak i Senatu (działających niezależnie od siebie) do zgłaszania opinii lub sprzeciwu albo zaskarżenia wobec aktu prawnego organizacji międzynarodowej, ilekroć jej ustrój przewiduje taką możliwość w odniesieniu do parlamentu narodowego. Gdyby w sprawie tej przyjęto ustawę upoważniającą (art. 227d ust. 2) lub skutecznie przeprowadzono referendum (art. 227e), wynikające z nich postanowienia wiązałyby każdą z izb. Ale postanowienie takie może nie zapaść. Nie jest to dobre rozwiązanie. Może się bowiem zdarzyć, że w razie braku wiążącego upoważnienia pogląd Sejmu będzie inny niż Senatu. Nie jest to wykluczone, wzięwszy pod uwagę prawdopodobieństwo odmiennego politycznego składu izb. W takim przypadku na arenie międzynarodowej pojawiłyby się dwa odmienne stanowiska mające być wyrazem woli tego samego państwa. Co do referendum powiedzieć można, że już w obecnym stanie prawnym (art. 125 ust. 3 Konstytucji) jego wynik może mieć (warunek frekwencji) charakter wiążący dla wszystkich organów władzy publicznej. Odrębna klauzula nakładająca na Sejm, i Senat i inne podmioty obowiązek „działania” zgodnego ze stanowiskiem zajęтым przez obywateli w ogólnonarodowym referendum nie jest potrzebna.

Projekt prezydencki dotyczy także szeregu kwestii, którymi nie zajmuje się projekt Prawa i Sprawiedliwości. Przede wszystkim przesądza na rzecz Rady Ministrów atrybucję zadań i kompetencji w dziedzinie polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (art. 227h ust. 1). Prezydent RP ma obowiązek współdziałać z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w zakresie tej polityki (art. 227h ust. 3). Nie jest to – moim zdaniem – przepis potrzebny, ponieważ obowiązek takiego współdziałania wynika już z art. 133 ust. 3 Konstytucji. Rada Ministrów wyposażona została w wyłączną inicjatywę odnośnie do projektów ustaw wykonujących prawo Unii (art. 227 i ust. 1), przy czym nie dotyczą jej ograniczenia przedmiotowe związane z pilnymi projektami ustaw, o których mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Warto dodać, że w dyskusjach publicznych pojawiła się propozycja, aby umożliwić implementację dyrektyw unijnych nie w drodze ustaw, ale rozporządzeń Rady Ministrów. Miałoby to służyć szybszemu i skuteczniejszemu ich wdrażaniu w Polsce. Obawiam się jednak, że realizacja tej propozycji natrafiłaby na niedającą się obejść przeszkodę w postaci uregulowań konstytucyjnych dotyczących źródeł prawa (art. 87 ust. 1) oraz właściwości, jakim odpowiadać muszą rozporządzenia. W każdym razie projekt prezydencki deklaruje (art. 227g), że „Rzeczpospolita Polska podejmuje działania niezbędne dla zapewnienia skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym”. W jakim stopniu zapowiedź ta się ziści, okaże się w przyszłości. Pewien krok w kierunku jej realizacji czyni propozycja zawarta w art. 227j projektu prezydenckiego, a mianowicie uchylenia zasady dyskontynuacji w pracach legislacyjnych w odniesieniu do ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. Byłby to drugi (po projektach ustaw wniesionych z inicjatywy obywateli) taki przypadek. Tym razem zasada dyskontynuacji znalazłaby, *a contrario*, bezpośrednie zakotwiczenie w konstytucji.

Konstytucjonalizacji ma ulec w Polsce (nie nowa przecież) zasada, że obywatel Unii Europejskiej korzysta na terenie Rzeczypospolitej Polskiej

z wolności i praw gwarantowanych w prawie Unii w zakresie jej kompetencji (art. 227e). Ponadto obywatelom Polski i obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, a zamieszkałym w Polsce, gwarantuje się czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego. Tym ostatnim zaś także czynne i bierne (co byłoby ważną nowością) prawo wyborcze w wyborach do organów samorządu terytorialnego określonych w prawie UE oraz ustawie (art. 227 f).

Wniesione z inicjatywy poselskiej i prezydenckiej projekty zmiany Konstytucji nie burzą ładu ustrojowego w Polsce ukształtowanego na podstawie aktu z 2 kwietnia 1997 r. i nie proponują jego zasadniczej przebudowy. Są raczej umiarkowane, choć niekiedy kontrowersyjne (zmniejszenie liczby posłów, daleko posunięte ograniczenie immunitetu parlamentarnego, rozszerzenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego). Niektóre z nich są bardzo potrzebne, a nawet nieuniknione (konstytucjonalizacja prokuratury, zmiany dotyczące Narodowego Banku Polskiego, wprowadzenie szerszej zakrojonych uregulowań odnoszących się do relacji między Unią Europejską a Polską). Wszystkie te projekty wymagałyby korekt pod względem stylistycznym, używanej terminologii i innych zabiegów doskonalących ich kształt legislacyjny. Tych kwestii nie omawiałem, chcąc skupić się na sprawach najważniejszych.

Trudno w chwili pisania tego tekstu przewidzieć, które z nich i czy w ogóle zostaną wprowadzone do Konstytucji przed końcem VI kadencji Sejmu. Jeśli nawet okaże się to niemożliwe, nie oznacza, że trwający obecnie kolejny etap dyskusji konstytucyjnej zostanie zamknięty bez wniosków i bez konkluzji.

prof. dr hab. Piotr Winczorek
Uniwersytet Warszawski

CONTINUATION OF THE DISCUSSION ON THE CONSTITUTION

Summary

The paper comments on the draft amendments to the Constitution of the Republic of Poland of 1997 (including a proposal of an amendment to the Law on the Constitutional Tribunal) contained in the proposals put forward by deputies of the Law and Justice and the Civic Platform parties, and those initiated by the President of Poland. Those draft laws have been discussed by the Sejm Extraordinary Committee since the end of 2010.

The main proposals of constitutional amendments are focused on the following issues: (a) reduction in the staff of the Sejm and Senate and limitation of the formal scope of parliamentary immunity; (b) change in the position of President vis-a-vis the Sejm and the Council of Ministers in the adopted political regime; (c) de-constitutionalisation of certain national institutions (the National Radio and Television Committee, the National Safety Council); (d) constitutionalisation of the Public Prosecutor's office and the National Council of Prosecutors; (e) change in the position of the National Bank of Poland in the adopted political regime, and liquidation of the Monetary Policy Council in connection of Poland's anticipated access to the euro area; (f) implementation of more comprehensive regulations governing Poland's membership in the European Union.

Some of the proposed amendments are necessary indeed, but there are some which, in the author's opinion, should be abandoned, as they are not going to result in a departure from the political regime shaped and adopted in the Constitution in 1997, but merely in its partial modification.