

I. ARTYKUŁY

ANDRZEJ ZOLL

PROJEKT ZMIANY KONSTITUCJI RP PRZYGOTOWANY PRZEZ RADĘ PROGRAMOWĄ KONWERSATORIUM „DOŚWIADCZENIE I PRZYSZŁOŚĆ”

Przełom lat 2008 i 2009 obfitował w liczne i jednoznacznie szkodzące zarówno zewnętrznemu wizerunkowi Polski, jak i stosunkom wewnętrznym, napięcia pomiędzy dwoma konstytucyjnymi segmentami władzy wykonawczej – Prezydentem i rządem. Spór o to, kto ma reprezentować Polskę w czasie konferencji międzynarodowych lub posiedzeń przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej, kto ma lecieć samolotem i w jakiej kolejności, były oczywiście dobrą pożywką dla dziennikarzy ubarwiających serwisy informacyjne, którzy sprowadzali ten problem najczęściej do ambicji osób sprawujących najwyższe stanowiska w państwie i ich kultury politycznej. Problem jednak leży nie tylko w sposobie wykonywania urzędu przez poszczególnych funkcjonariuszy państwa. Obie strony konfliktu, niewątpliwie rozgorzałego także na skutek zderzenia się osobistych planów, posługiwały się argumentami mającymi oparcie w obowiązujących przepisach, także rangi konstytucyjnej.

Negatywne konsekwencje napięć pomiędzy urzędem Prezydenta RP i rządem nie dotyczą tylko reprezentacji, mają znacznie poważniejsze w skutkach oddziaływanie. Rząd wielokrotnie tłumaczył brak realizacji obietnic wyborczych hamującym działaniem Prezydenta, który korzysta z uprawnień, jakie w zakresie legislacji daje mu Konstytucja, skutecznie blokując rozwiązania ustawodawcze przyjmowane przez większość parlamentarną. Trzeba też być świadomym tego, że konflikt pomiędzy urzędem Prezydenta i rządem nie powstał dopiero w czasie obecnej kadencji. Występował także poprzednio, niewątpliwie szkodząc funkcjonowaniu państwa (wystarczy tu przypomnieć zablokowanie przez prezydenta A. Kwaśniewskiego próby reformy finansów publicznych podjętej przez rząd premiera J. Buzka oraz ustawy o reprivatyzacji). Napięcia występowały nawet wtedy, gdy zarówno Prezydent, jak i rząd mieli te same korzenie polityczne.

Marek Safjan, Jerzy Stępień i piszący te słowa, dysponujący pewnym doświadczeniem konstytucyjnym, uznaliśmy, że sytuacja wymaga podjęcia poważnej debaty prowadzącej do usunięcia źródeł szkodzącemu państwu konfliktu. Nie mieliśmy wątpliwości, że ich podłożem jest niefortunny podział kompetencji w zakresie władzy wykonawczej między Prezydenta i rząd (art. 10

Konstytucji). Uznaliśmy także, że decyzja o wprowadzeniu ewentualnych zmian kompetencji Prezydenta określonych w Konstytucji powinna zapaść przed wyborami prezydenckim, tak aby wyborcy mieli pełną informację, jakie kompetencje przypisane są urzędowi, na który wybierają określonego kandydata. To skłoniło nas trzech do wystąpienia w lutym 2009 r. z listem otwartym, w którym zadeklarowaliśmy przygotowanie propozycji zmian. Propozycja nasza nie ma żadnego odniesienia politycznego w tym sensie, że nie jest przygotowana na zamówienie jakiegokolwiek partii i celem jej nie jest wzmacnianie jakiegokolwiek ugrupowania politycznego. Ma usunąć dostrzeżone przez nas źródła trudności w funkcjonowaniu państwa.

Naszą propozycję przygotowania projektu zmiany Konstytucji przejęła Rada Programowa Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, której wszyscy trzech jesteśmy członkami (Marek Safjan – były przewodniczący Rady – w związku z objęciem urzędu sędziego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zawiesił swoje członkowstwo w Radzie Programowej). Zaprezentowany we wrześniu 2009 r. projekt zmian Konstytucji jest projektem przygotowanym przez Radę Programową Konwersatorium „DiP” z udziałem kilku ekspertów, do których zwróciła się Rada Programowa.

Prezentowany projekt ogranicza się do nowej regulacji kompetencji prezydenta RP i relacji tego urzędu z władzą wykonawczą i ustawodawczą. Nie znaczy to, że nie ma innych obszarów życia państwowego, których reguły i zasady funkcjonowania znajdujące się w Konstytucji nie wymagałyby poprawienia. Przykładowo można wskazać, że funkcjonowanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest obciążone hybrydowym połączeniem instytucji zbiorowego ombudsmana – dbającego o wolność słowa i pluralizm w mediach elektronicznych – z organem władzy wykonawczej. Także wiele innych problemów konstytucyjnych wymaga wnikliwej debaty i decyzji: należą do nich niewątpliwie konsekwencje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i zmiana trybu wyboru sędziów tego trybunału. Wydawało się nam się jednak – i ten pogląd podzieliła Rada Programowa – że poprawne uregulowanie kompetencji prezydenta RP oraz relacji tego urzędu z władzą ustawodawczą i wykonawczą ma znaczenie podstawowe dla prawidłowego funkcjonowania naczelných organów państwa.

Podstawową zmianą zaproponowaną w przedstawionym projekcie jest nowe sformułowanie art. 10 ust. 2 Konstytucji. W obowiązującym brzmieniu przepis ten stanowi, że: „Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Jak już wyżej wspomniano, za źródło napięć i konfliktów projektodawcy uznają podzielenie władzy wykonawczej pomiędzy Prezydenta RP i rząd. Prerogatywy Prezydenta RP nie mieszczą się w klasycznym trójpodziale władzy, na skutek czego jego kompetencje wchodzą na obszary należące do wszystkich trzech władz. Wystarczy wymienić udział Prezydenta w stanowieniu prawa (władza ustawodawcza), sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (władza wykonawcza) i prawo łaski (władza sądownicza). W projekcie proponuje się zmianę charakteru ustrojowego urzędu Prezydenta RP. Prezydent powinien stać ponad podziałem władz, będąc najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej

Polskiej oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej. Natomiast nie powinien być organem państwa sprawującym – obok rządu – władzę wykonawczą. Tę władzę, zdaniem projektodawców, należy oddać wyłącznie rządowi. Proponowany w projekcie art. 10 ust. 2 ma brzmienie następujące: **„Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”**.

Takie ujęcie art. 10 ust. 2 pozwala na rezygnację z art. 126 ust. 1, którego treść została zawarta w art. 10 ust. 2. W związku z art. 126 ust. 2, w projekcie proponuje się rozwiązanie wariantowe, zależne od decyzji w sprawie pozostawienia powszechnych wyborów, czy też zmiany sposobu powoływania na urząd Prezydenta RP. Muszę podkreślić, że szczególnie w tej ostatniej kwestii stanowisko członków Rady Programowej także nie było jednolite.

Dzisiejsza legitymacja władzy Prezydenta jest bardzo silna, gdyż pochodzi z demokratycznych wyborów. Ma więc takie samo uzasadnienie, co władza ustawodawcza i w sposób pośredni władza wykonawcza rządu legitymowanego przez większość parlamentarną. W razie przyjęcia proponowanej treści art. 10 ust. 2, tak silna legitymacja władzy prezydenckiej jest trudna do uzasadnienia. Poza tym pamiętać trzeba o kosztach wyborów powszechnych i brzemiennym w skutki podziale społeczeństwa, które w końcowej fazie dokonuje wyboru spośród dwóch silnie zantagonizowanych kandydatów. W projekcie przedstawiamy dwa warianty trybu wyboru Prezydenta. Wariant I zawiera propozycję pozostawienia obecnego stanu rzeczy. W wariantcie II, który zyskał akceptację większości członków Rady Programowej, proponuje się zmianę art. 127 poprzez oddanie kompetencji wyboru prezydenta Kolegium Elektorów, w skład którego wchodziłoby reprezentanci Zgromadzenia Narodowego i taka sama liczba przedstawicieli województw wybieranych przez sejmiki wojewódzkie.

Przekazanie kompetencji wyboru Prezydenta Kolegium Elektorów ma na celu zwiększenie udziału wojewódzkich sejmików samorządowych w sprawowaniu władzy w państwie, a nadto zmniejszenie czynnika partyjnego przy dokonywaniu wyboru. Proponuje się w projekcie, aby obradom Kolegium Elektorów przewodniczył Marszałek Senatu. Prawo zgłaszania kandydatów mieliby członkowie Kolegium w liczbie co najmniej jednej czwartej ustawowej liczby członków Kolegium. Przyjęcie tej propozycji zmusza do zmiany art. 128 ust. 2 przez skreślenie postanowienia o przeprowadzaniu wyborów w dniu wolnym od pracy.

Zaakceptowanie wariantu zmieniającego tryb wyboru Prezydenta uzasadniałoby skreślenie art. 126 ust. 2 (treść ust. 1 tego artykułu znalazła się w art. 10 ust. 2). Proponuje się pozostawienie w art. 126 jedynie treści zawartej w ust. 3.

W związku z ustrojowym usytuowaniem urzędu Prezydenta RP pozostaje propozycja projektu skreślenia art. 135 i tym samym zlikwidowania Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Należy zwrócić uwagę, że Konstytucja nie jest aktem prawnym, w którym stwarza się bezpośrednią prawną podstawę powoływania ciał doradczych. Rada Bezpieczeństwa Narodowego nie ma

zadnych kompetencji decyzyjnych, a jej skład i tryb obradowania określa wyłącznie Prezydent RP. Pełniąc taką samą funkcję grupa doradców może działać w ramach Kancelarii Prezydenta. Pamiętać też trzeba, że w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa – na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony (Dz. U. 2004, Nr 241, poz. 2416) – działa Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, przy pomocy którego Prezydent wykonuje swe kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa.

W zakresie uprawnień Prezydenta w procesie prawotwórczym proponuje się kilka istotnych zmian. Najważniejszą z nich jest ograniczenie siły weta Prezydenta. Do odrzucenia weta, zamiast większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 122 ust. 5 Konstytucji), proponuje się wymóg większości bezwzględnej. Obecna regulacja powoduje, że do realizowania polityki legislacyjnej konieczna jest silniejsza większość, niż do utworzenia rządu. Nie ma racjonalnych podstaw do utrzymywania w przyszłości takiego stanu rzeczy i to niezależnie od tego, czy pozostawi się tryb wyboru na urząd Prezydenta bez zmian, czy też zrezygnuje się z powszechnych wyborów.

Kolejna propozycja związana z kompetencją prawotwórczą Prezydenta dotyczy art. 133 ust. 1 pkt 1. Chodziłoby o uzupełnienie tego przepisu o możliwość zobowiązania Prezydenta przez Sejm, na wniosek Rady Ministrów, uchwałą przyjętą bezwzględną większością głosów do ratyfikowania lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej. Jednakże i w takim przypadku należałoby pozostawić Prezydentowi kompetencję zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności umowy z Konstytucją.

W art. 133 Konstytucji proponuje się jeszcze jedną ważną zmianę. Obowiązującą aktualnie treść art. 133 ust. 2 planuje się uzupełnić przez dodanie zdania: „**Stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów**”. To uzupełnienie treści art. 133 ust. 2 byłoby przeniesieniem do tekstu Konstytucji formuły zawartej w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r.

Projektodawcy uważają, że logiczną konsekwencją kontroli cywilnej sprawowanej przez rząd nad armią jest wpływ rządu na decyzje personalne w Siłach Zbrojnych. Wychodząc z tego założenia, proponuje się zmianę dotychczasowego art. 134 ust. 3 przez zastrzeżenie, że mianowanie przez Prezydenta RP Szefa Sztabu Generalnego i dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych może nastąpić tylko **na wniosek Prezesa Rady Ministrów**.

Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa ma niezależność władzy sędziowskiej i niezawisłość sędziów. Obecny tryb mianowania sędziów, oparty na art. 179 Konstytucji, nie gwarantuje w pełni przestrzegania tych zasad. Także akty prawa międzynarodowego wskazują na konieczność zabezpieczenia nominacji sędziowskich przed jakimikolwiek wpływami natury politycznej. Praktykowana dotychczas weryfikacja przez urzędującego Prezydenta wniosków personalnych składanych przez Krajową Radę Sądownictwa – i to weryfikacja nie uzupełniona jakimkolwiek uzasadnieniem – może sprawiać wrażenie, że oparta jest na kryteriach innych niż kompetencje merytoryczne i cechy osobowościowe kandydatów. Kandydaci na

urzędy sędziowskie są bardzo dokładnie sprawdzani przez samorząd sędziowski i Krajową Radę Sądownictwa, w której przecież – obok przedstawicieli sądów – zasiadają parlamentarzyści, Minister Sprawiedliwości, a przede wszystkim przedstawiciel Prezydenta RP. Akt mianowania sędziego przez Prezydenta RP powinien mieć charakter czysto symboliczny, podkreślający rangę urzędu sędziowskiego. Dlatego projektodawcy proponują nową treść art. 179: **„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”**.

Rada Programowa Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” postanowiła przedstawić przygotowany projekt Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu, Prezesowi Rady Ministrów i Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego. Treść projektu została także podana do opinii publicznej. Celem tej inicjatywy jest zapoczątkowanie poważnej debaty o potrzebie nowelizacji Konstytucji. Nie należy tej inicjatywy rozumieć jako zanegowanie wartości Konstytucji RP z 1997 r. – w czasie dyskusji nad projektem w ramach Rady Programowej wielokrotnie podkreślano sprawdzenie się Konstytucji jako fundamentu porządku prawnego i społecznego. Ten fundament wymaga jednak pewnych korekt i propozycję takiej właśnie korekty zawiera przedstawiony projekt*.

prof. dr hab. Andrzej Zoll
Uniwersytet Jagielloński

PROPOSAL OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

The proposal of amendments to the Constitution of the Republic of Poland presented in the paper was initiated by former Presidents Chairmen of Poland's Constitutional Court (Trybunał Konstytucyjny) and subsequently drafted by the Programme Council Seminar „Doświadczenie i Przyszłość”. The proposal is a wholly civic project. It aims to eliminate the tension between two

* Od Redakcji: zagadnienia nowych rozwiązań konstytucyjnych podnoszone były na łamach naszego czasopisma w zeszytach: 3/2004 (Antoni Z. Kamiński, *Uwagi o ustroju III RP w świetle porównawczych badań politologicznych nad typami rządów i ordynacją wyborczą*; Piotr Winczorek, *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.?*), 2/2006 (Andrzej Zoll, *Znaczenie konstytucyjnej zasady podziału władzy dla prawa karnego materialnego*; Jan Barcz, *Sprawne państwo a członkostwo w procesie integracji europejskiej. Problem zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE*; Wojciech Łączkowski, *„Bezstronność” władz publicznych*; Piotr Winczorek, *Projekty nowych rozwiązań konstytucyjnych*), 1/2007 (Antoni Z. Kamiński, Bartłomiej Kamiński, *Krytyczne wybory ustrojowe w pokomunistycznej transformacji*), 4/2007 (Jerzy Stępień, *Polska tradycja konstytucyjna*), 2/2009 (Piotr Winczorek, *Subiektywne spojrzenie na przemiany ustrojowe lat 1989-2009*; Wojciech Łączkowski, *Prawo wyborcze a ustrój demokratyczny*), 3/2009 (Lech Mażewski, *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*).

organs holding executive power: president and government. It postulates an amendment to the Constitution that would define presidential office as the highest representative of the Republic and one with guaranteed continuity. At the same time the drafters of the amendments propose that the executive power should be exclusively held by the government. Further, they propose to limit presidential veto and consider a possibility of the Sejm obliging president to ratify or denounce international treaties. Another variant considers departure from presidential elections.