

Projekt zmian
w Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej
(z dnia 2 kwietnia 1997 r.)

KONWERSATORIUM
„DOŚWIADCZENIE I PRZYSZŁOŚĆ”

Raport nr 4/2009

Projekt zmian
w Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej
(z dnia 2 kwietnia 1997 r.)

Warszawa 2009

Stefan Bratkowski
Leszek Balcerowicz
Aniela Dylus
Jerzy Ciemniowski
Janusz Grzelak
Barbara Imiołczyk
Irena Lipowicz
Stefan Meller
Wiktor Osiatyński
Jerzy Regulski
Teresa Romer
Krystyna Starczewska
Jerzy Stępień
Piotr Sztompka
Marek Wąsowicz
Edmund Wittbrodt
Edmund Wnuk-Lipiński
Jan Woleński
Andrzej Zoll

Sekretariat:
Grzegorz Gauden
Andrzej Rosner
Cezary Windorbski

Adres:
Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”
Collegium Civitas
Pl. Defilad 1
00-901 Warszawa
www.dip.org.pl
dip@post.pl

Wstęp

Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość jest społecznym, pozapartyjnym i pozapolitycznym gronem naukowców, intelektualistów i specjalistów różnych dziedzin, które podejmowało od ponad trzydziestu lat analizy i diagnozy w zakresie najważniejszych problemów Polski. Zabierało też kilkakrotnie – w sytuacjach nawet najtrudniejszych – głos w sprawach publicznych. Ostatnio prowadziło przez wiele miesięcy dyskusję nad funkcjonowaniem najwyższych organów władzy w Rzeczypospolitej Polskiej; dyskusję, zainicjowaną wystąpieniem trzech członków Rady Programowej DiP, byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego. Rada Programowa DiP na spotkaniu 3.IX.2009 uznała za celowe przedstawić polskiej opinii publicznej oraz tymże organom wnioski z tej dyskusji: propozycje pewnych ograniczonych zmian w Konstytucji, które pozwolą jednak istotnie usprawnić funkcjonowanie tych organów – poprzez zaprowadzenie racjonalnego porządku w stosunkach między rządem RP i urzędem Prezydenta RP. Treść tych zmian pozwalamy sobie przedstawić poniżej.

Twórcy przedstawianych propozycji zmian Konstytucji pragną wywołać dyskusję o modyfikacjach w rozwiązaniach ustrojowych. Takie zmiany mogłyby zapewnić większą przejrzystość mechanizmów funkcjonowania państwa i wprowadzenie regulacji konstytucyjnych znacznie bardziej precyzyjnych niż w stosunku do stanu istniejącego obecnie. Propozycje nie są wymierzone przeciwko żadnym politykom czy ugrupowaniom politycznym, przedstawiane są bowiem w chwili, kiedy nie toczy się żadna kampania wyborcza. Co więcej, proponowane zmiany mogą być przyjęte w roku 2009 lub na początku 2010 r. i wejść w życie od 1 stycznia 2011 roku. Oznaczałoby to, że w wyborach prezydenckich i wyborach parlamentarnych, które zgodnie z kalendarzem powinny się odbyć najpóźniej jesienią 2011 roku, wyborcy będą mieli jasność, jakim zakresem władzy obdarzą polityków w wyniku głosowania.

Rozwiązania obecnie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. są zasadniczo trafne, a dotychczasowe dwunastoletnie już doświadczenia praktyki jej stosowania potwierdzają prawidłowość podstawowych konstrukcji ustrojowych. Konstytucja z 1997 r. jest generalnie dziełem udanym, zapewniającym urzeczywistnienie nowoczesnej, demokratycznej koncepcji państwa, gwarantującym wszelkie konieczne mechanizmy ustrojowe i instytucjonalne, od których zależy istota państwa prawnego. Konstytucja dobrze wyraża dążenia i aspiracje polskiego społeczeństwa, zaangażowanego w budowę i tworzenie mocnych podstaw systemu demokratycznego.

Do zmian Konstytucji należy podchodzić zawsze z najwyższą ostrożnością i powściągliwością – stabilność ustawy zasadniczej jest gwarantem stabilności całego systemu prawnego, wpływa na poczucie pewności prawa i świadomość prawną obywateli. Umacnianie postaw przywiązania do Konstytucji, a nawet swobodnego patriotyzmu konstytucyjnego, jest sposobem na tworzenie autentycznego społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucja powinna więc być szczególnie chroniona przed zmianami, które byłyby podyktowane doraźnymi potrzebami i interesami tej lub innej rządzącej większości i podporządkowane partykularnym celom politycznym. Mankamenty rozwiązań konstytucyjnych powinny być usuwane przede wszystkim w drodze kształtującej się stopniowo, ewolucyjnie praktyki konstytucyjnej, pod wpływem orzecznictwa sądu konstytucyjnego i precedensów konstytucyjnych. Taki kierunek ewolucji systemu wiąże się ze stopniowym utrwalaniem się pozytywnego standardu konstytucyjnego, który winien być oparty o dobrą wolę, zdolność poszukiwania kompromisów przez wszystkich najważniejszych partnerów życia publicznego i politycznego, powinien wynikać z nadrzędnego charakteru wartości, jaką jest dobro wspólne całego społeczeństwa. Stąd też zakres i kształt proponowanych poniżej zmian jest mocno ograniczony, ma na celu skorygowanie tych mechanizmów ustrojowych, które (jak wskazują dotychczasowe doświadczenia) nie funkcjonują poprawnie, a jednocześnie ich usunięcie poprzez praktykę konstytucyjną natrafia na trudności i bariery.

Mamy pełną świadomość, że istnieją jeszcze inne obszary, które wymagałyby dyskusji i rozważenia z punktu widzenia ewentualnych zmian ustawy zasadniczej. W pierwszym rządzie dotyczy to zagadnień związanych z europejskim procesem integracyjnym i konsekwencjami spodziewanego wejścia w życie, już w nieodległej przyszłości, Traktatu Lizbońskiego. Przedmiotem pożądanых prac nad zmianami Konstytucji powinny stać się już wkrótce takie zagadnienia jak udział parlamentu w procesach legislacyjnych toczących się na poziomie wspólnotowym, relacje pomiędzy prawem wspólnotowym a wewnętrznym, mechanizmy wewnętrzne kształtowania stanowiska Rzeczypospolitej w sprawach związanych z dalszą ewolucją procesu integracyjnego, określenie granic przekazywania suwerennych kompetencji na rzecz organów wspólnotowych.

Zawarte w niniejszym opracowaniu propozycje odnoszą się wyłącznie do problemów dotyczących ustrojowej pozycji głowy państwa oraz relacji Prezydenta i rządu. W naszym przekonaniu istniejące rozwiązanie konstytucyjne jest - jak pokazuje praktyka - źródłem napięć i niepewności destabilizujących funkcjonowanie państwa, a przede wszystkim rozmywającym odpowiedzialność rządzących za bieg spraw w państwie, kierunek przyjmowanych reform i realizację programów wyborczych.

Po kilku dyskusjach w gronie Rady Programowej Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość doszliśmy do przekonania, że pierwotny zamiysł propozycji zmian Konstytucji, zaprezentowany w liście otwartym członków DiP: Marka Safjana, Jerzego Stępnia i Andrzeja Zolla z lutego b.r., powinien ulec modyfikacji. Zamysłem autorów listu było zaprezentowanie, jako podstawy do dyskusji, dwóch alternatywnych rozwiązań ustrojowych, korygujących system ustrojowy:

- albo w kierunku modelu zdecydowanie prezydenckiego (z wyraźnym zwiększeniem prerogatyw prezydenta),
- albo modelu gabinetowo-parlamentarnego, z wyraźnym wzmocnieniem pozycji ustrojowej rządu i odpowiednim zmniejszeniem uprawnień głowy państwa.

Ostatecznie przeważył pogląd, że propozycja czystego, konsekwentnego modelu prezydenckiego poszłaby za daleko, byłaby

rozwiązaniem zbyt radykalnym, a nade wszystko niezgodnym z naszymi tradycjami ustrojowymi. W konsekwencji zdecydowaliśmy się na propozycje prowadzące do umocnienia istniejącego już dzisiaj modelu parlamentarno-gabinetowego, którego istota sprowadza się do umiejscowienia odpowiedzialności za sprawowanie władzy wykonawczej, tj. realizację polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa po stronie rządu, dysponującego odpowiednim poparciem większości parlamentarnej.

Naszym zdaniem, możliwość realizacji tego modelu jest dzisiaj poważnie osłabiona przez obecne określenie ustrojowej pozycji prezydenta. Dysponuje on bowiem prerogatywami, mogącymi skutecznie paraliżować aktywność rządu oraz parlamentu, w którym ów rząd dysponuje odpowiednią większością. Jesteśmy dzisiaj świadkami swoistego pata ustrojowego: rząd, pozbawiony skutecznych instrumentów działania, często nie może skutecznie realizować swoich zamierzeń ustawodawczych, a więc realizować programu, który był wszak podstawą wygranych wyborów parlamentarnych.

Podstawą prac nad projektem, obok pierwotnego zamysłu autorów wspomnianego wyżej listu – Marka Safjana, Jerzego Stępnia, Andrzeja Zolla – były opracowania i uwagi przedstawione przez Irenę Lipowicz, Stefana Bratkowskiego, Jerzego Ciemnińskiego, Janusza Grzelaka, Zdzisława Kędzię, Wiktora Osiatyńskiego, Marka Wąsowicza, Zbigniewa Witkowskiego, Jana Woleńskiego, a także wyniki dyskusji w ramach Rady Programowej Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość. W pracach nad projektem, rozpoczętych w lutym b.r., brał udział Marek Safjan, który jednak w związku z objęciem – począwszy od 6 października 2009 roku – funkcji sędziego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, podjął decyzję o rezygnacji z udziału w dalszych pracach i w dyskusji merytorycznej z chwilą przyjęcia raportu przez Radę Programową Konwersatorium DiP.

Przedkładając niniejszy projekt, Rada Programowa DiP działa w poczuciu potrzeby zainicjowania poważnej debaty nad funkcjonowaniem naszego państwa: jego efektywnością, zdolnością do urzeczywistnienia wizji nowoczesnego i otwartego społeczeństwa. Państwo musi być gotowe do udzielenia odpowiedzi na

wyzwania związane z procesami zachodzącym w otoczeniu Polski, a zwłaszcza w coraz mocniej integrującej się Europie. Tego rodzaju debata nie powinna toczyć się wyłącznie w zamkniętych kręgach politycznie zdeterminowanych środowisk; musi również obejmować osoby, instytucje i środowiska, kierujące się innymi założeniami niż zamiar osiągnięcia ściśle określonych celów politycznych.

DiP nie reprezentuje żadnego środowiska politycznego i nie działa jako mandatariusz jakiegokolwiek partii politycznej. Przedkładając niniejsze propozycje chce zachęcić do dyskusji o lepszym państwie – dyskusji, która powinna być stałym komponentem życia publicznego w demokratycznym państwie.

Proponowane zmiany w tekście Konstytucji, polegające na dodaniu lub usunięciu tekstu wyróżnione zostały pogrubioną kursywą.

Art. 10.

1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. 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 trybunały¹.

Art. 122.

1. Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.

2. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją.

Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

5. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm **bezwzględna większością głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3².

6. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg, określonego w ust. 2, terminu do podpisania ustawy.

Art. 126.

Propozycja A

(Skreśla się ust. 1: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej) .

1. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa

oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach

2. Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i w ustawach.

Propozycja B

(W przypadku przyjęcia zmiany trybu wyboru Prezydenta – zob. propozycja B do art. 127).

Skreślić dotychczasowy ust. 1 i 2 art. 126.

Art. 127.

Propozycja A: brzmienie obecne

1. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.

2. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz.

3. Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

4. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czterna-

stego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie.

5. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni.

6. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów.

7. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa.

Propozycja B:

1. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję przez Kolegium Elektorskie, składające się z członków Zgromadzenia Narodowego oraz przedstawicieli województw, wybieranych przez radnych sejmików wojewódzkich, w liczbie równej sumie mandatów posłów i senatorów z danego województwa i może być ponownie wybrany tylko raz³.

2. Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu.

3. W celu dokonania wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu zwołuje Kolegium Elektorskie. Obradom Kolegium Elektorskiego zwołanego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przewodniczy Marszałek Senatu.

4. Prawo zgłaszania kandydatów na Prezydenta przysługuje członkom Kolegium Elektorskiego w liczbie co najmniej jednej czwartej ustawowej liczby członków Kolegium.

5. Uchwały Kolegium Elektorskiego w sprawie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej zapadają bezwzględna większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Kolegium.

6. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej nie uzyska wymaganej większości głosów, w każdym kolejnym głosowaniu wyklucza się kandydata, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą liczbę głosów.

Art. 128.

1. Kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu.

2. Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy (*w przypadku przyjęcia propozycji B art. 127. skreśla się: wolny od pracy*) przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.

Art. 133.

1. Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat. *Sejm na wniosek Rady*

Ministrów, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów, może zobowiązać Prezydenta Rzeczypospolitej do ratyfikowania lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej określonej w art.89 ust.1 Konstytucji niezwłocznie po przedłożeniu Prezydentowi do podpisu ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację lub wypowiedzenie umowy. Prezydent Rzeczypospolitej, stosownie do przedłożonej ustawy, ratyfikuje umowę lub ją wypowiada w ciągu 21 dni. Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności umowy z Konstytucją.

- 2) Mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych.
- 3) Przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

(Skreśla się ust. 2: Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją).

2. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. *Stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów.*

Art. 134.

1. Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.

3. Prezydent Rzeczypospolitej *na wniosek Prezesa Rady Ministrów* mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa.

4. Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa.

5. Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe.

6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa.

Skreśla się:

(Art. 135.

Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.).

Art. 144.

1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

- 1) zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu,
- 2) zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu,
- 3) skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji,
- 4) inicjatywy ustawodawczej,
- 5) zarządzania referendum ogólnokrajowego,
- 6) podpisywania albo odmowy podpisania ustawy,
- 7) zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,
- 8) zwracania się z orędiem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego,
- 9) wniosku do Trybunału Konstytucyjnego,
- 10) wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli,
- 11) desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów,
- 12) przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków,
- 13) wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów,
- 14) odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności,
- 15) zwoływania Rady Gabinetowej,
- 16) nadawania orderów i odznaczeń,
- 17) powoływania sędziów,
- 18) stosowania prawa łaski,
- 19) nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego,
- 20) powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,
- 21) powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego
- 22) powoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego,

- 23) powoływania prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 24) wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego,
- 25) powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej,

(Skreśla się dotychczasowy ust. 26: powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego)

- 26) powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- 27) nadawania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powoływania i odwoływania Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 28) wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93,
- 29) zrzeczenia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

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.

Uzasadnienie propozycji zmian Konstytucji

1. Pozycja ustrojowa głowy państwa.

Zmiana proponowana w art. 10 Konstytucji ma przede wszystkim charakter porządkujący. Chodzi w niej o wyraźne podkreślenie odrębnej pozycji ustrojowej Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej, a nie jako organu przynależnego do któregoś z trzech segmentów władzy wymienianych w tym przepisie (w świetle obecnie obowiązującego sformułowania Prezydent wspólnie z rządem sprawuje władzę wykonawczą). Nowe brzmienie art. 10 bardziej precyzyjnie i konsekwentnie określa strukturę organów władzy państwowej i jasno wskazuje, którym organom państwa powierzono poszczególne segmenty władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Taka regulacja konstytucyjna wyraźnie rozdziela ich prerogatywy i prerogatywy głowy państwa (także w związku z art. 146 ust. 1 Konstytucji: „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”).

Prerogatywy Prezydenta nie mieszczą się w klasycznym trójpodziale władzy i nie mogą być objaśnione poprzez usytuowanie Prezydenta jako organu współsprawującego władzę wykonawczą. Prezydent ma szereg kompetencji, wykraczających poza ten schemat. Umożliwiają mu one oddziaływanie na wszystkie inne segmenty władzy w państwie m.in. poprzez:

- reprezentację państwa na zewnątrz, w tym ratyfikowanie umów międzynarodowych,
- sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej,
- powoływanie określonych w Konstytucji organów, w tym desygnowanie Prezesa Rady Ministrów,
- powoływanie Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów,
- uczestniczenie w procesie ustawodawczym, tj. podpisywanie ustaw i zarządzanie ich ogłaszania w Dzienniku Ustaw,

weto prezydenckie, wnioski w zakresie tzw. kontroli prewencyjnej kierowane do Trybunału Konstytucyjnego,

- skracanie kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji.

Do prezydenta należą też szczególne prerogatywy tradycyjnie przyporządkowane głowie państwa, m.in. nadawanie obywatelstwa i wyrażanie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa, a także stosowanie prawa łaski.

Proponowana formuła uzasadnia zarazem skreślenie ust. 1 art. 126 Konstytucji, który zostaje wkomponowany do treści art. 10. Dalsza propozycja dotycząca art. 126 ust. 2 Konstytucji ma charakter wariantowy – w zależności od tego, który z trybów wyboru Prezydenta zostałby przyjęty. Utrzymanie trybu dotychczasowego (Prezydent wybierany przez Naród w wyborach powszechnych) uzasadniałoby utrzymanie ust. 2 art. 126 w dotychczasowym brzmieniu, ponieważ zadania i obowiązki głowy państwa określone w tym przepisie (czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium) są następstwem możliwie najszerszej legitymacji demokratycznej, jaką stwarzają wybory powszechne, podkreślają wyraźnie równoważną – gdy chodzi o zakres legitymacji – pozycję Prezydenta w stosunku do parlamentu. Takiego uzasadnienia nie miałby już ust. 2 art. 126 w wypadku rezygnacji z trybu wyborów powszechnych głowy państwa (zob. pkt. 7).

2. Weto Prezydenta.

Weto prezydenckie jest i powinno być nadal instrumentem umożliwiającym głowie państwa wyrażenie wątpliwości w sprawie zasadności, trafności czy też konsekwencji ustawy przyjętej przez parlament. Umotywowany wniosek o ponowne uchwalenie ustawy zmusza parlament do ponownej dyskusji i refleksji nad proponowanymi rozwiązaniami ustawowymi. Ta prerogatywa prezydencka winna być bowiem ściśle związana z moderującą rolą głowy państwa jako instytucji usytuowanej ponad podziałami politycznymi występującymi w parlamencie. Tak rozumiane

weto wymusza na Sejmie swoistą reasumpcję głosowania, ale nie powoduje blokady procesu ustawodawczego wbrew stanowczej woli większości parlamentarnej.

Wedle obowiązującej Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej może zażądać ponownego rozpatrzenia ustawy przez Sejm. Ponowne uchwalenie ustawy przez Sejm (a więc de facto odrzucenie weta Prezydenta) wymaga większości kwalifikowanej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 122 ust. 5).

Obecna konstrukcja prezydenckiego weta, wymagająca większości kwalifikowanej 3/5, może służyć – przy współdziałaniu opozycji parlamentarnej – do zablokowania szans na realizację programu większości rządzącej, której mandat pochodzi przecież z wyborów powszechnych. Taka praktyka, pojawiająca się w warunkach kohabitacji, może grozić trwałą deformacją mechanizmów demokratycznych. Wypacza bowiem konsekwencje i wynik wyborów parlamentarnych, a także rozmywa odpowiedzialność za niepowodzenia polityki ustawodawczej.

Prezentowany projekt zakłada zmniejszenie większości wymaganej dla odrzucenia weta do poziomu bezwzględnej większości głosów. Tak skonstruowane weto przestaje być bronią wykorzystywaną w walce politycznej, a staje się wezwaniem głowy państwa do ponownego rozważenia wszelkich wątpliwych kwestii, adresowanym do wszystkich ugrupowań politycznych w parlamencie.

Twórcy obecnie obowiązującej Konstytucji zakładali, że w przypadku kohabitacji Prezydenta i rządu pochodzących z odmiennych obozów politycznych weto będzie stosowane z umiarem, w sytuacjach wyjątkowych, podyktowanych troską głowy państwa o dobro wspólne. Te założenia nie sprawdziły się jednak w praktyce. Nawet już w okresie pierwszej kohabitacji – prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego i rządu Jerzego Buzka – weto prezydenta doprowadziło do zablokowania części jednej z najważniejszych reform gospodarczych opracowanych przez Leszka Balcerowicza, tj. zmian w systemie podatkowym.

Pamiętać należy także, że Prezydent dysponuje innym bardzo ważnym instrumentem oddziaływania na kształt prawa i jakość

przyjętych ustaw: wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Tylko Prezydentowi Konstytucja daje prawo do zainicjowania tak zwanej kontroli prewencyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym, czyli kontroli ustaw przed ich wejściem w życie. Rozwiązanie to jest ze wszech miar uzasadnione i sprawdza się w praktyce.

3. Procedura ratyfikacyjna.

Praktyka wykazała, że istnieją zasadnicze wątpliwości interpretacyjne dotyczące prerogatyw prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie ratyfikacji umów międzynarodowych, przy których wymagana jest zgoda parlamentu wyrażona ustawą.

Według stanowiska dominującego w doktrynie konstytucyjnej Prezydent może zatem wedle arbitralnej i nie podlegającej jakiegokolwiek kontroli prerogatywy:

- ratyfikować umowę międzynarodową,
- skierować ją w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego,
- odmówić ratyfikacji bez żadnego uzasadnienia.

Według odmiennego, mniejszościowego stanowiska, Prezydent może korzystać jedynie z tych uprawnień, którymi dysponuje w odniesieniu do ustaw. Wykluczony jest więc arbitralny sprzeciw Prezydenta wobec ratyfikacji. W świetle tego stanowiska Prezydent może jedynie:

- zastosować weto i żądać ponownego głosowania w parlamencie nad ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację,
- wystąpić z wnioskiem o kontrolę prewencyjną umowy międzynarodowej,
- podjąć decyzję o ratyfikacji.

Kwestia ta staje się szczególnie istotna, gdy ratyfikacja jest poprzedzona procedurą określoną w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji. Dotyczy to umowy międzynarodowej, przewidującej przekazanie suwerennych kompetencji państwa organizacji międzynarodowej (chodzi oczywiście o Unię Europejską). W tym przypadku usta-

wa wyrażająca zgodę na ratyfikację jest przyjmowana większością kwalifikowaną 2/3 głosów przez obie izby parlamentu.

Jest to procedura trudniejsza niż procedura wymagana przy zmianie konstytucji. Według dominującej doktryny prezydent może jednak arbitralnie odmówić tak uchwalonej ratyfikacji lub ją odwlekać. Z taką sytuacją mamy obecnie do czynienia w przypadku Traktatu Lizbońskiego, który przeszedł skomplikowaną, kwalifikowaną procedurę parlamentarną zgodnie z art. 90 Konstytucji. Do dziś jednak, ze względu na negatywne jak dotychczas stanowisko Prezydenta, traktat nie został ratyfikowany. Konstytucja powinna wykluczać możliwość arbitralnej odmowy dokonania ratyfikacji przez Prezydenta. Natomiast w dalszym ciągu zachowuje Prezydent możliwość skierowania umowy międzynarodowej w trybie prewencyjnym do Trybunału Konstytucyjnego.

4. Prowadzenie polityki zagranicznej przez głowę państwa.

Przedłożona propozycja doprecyzowuje treść art. 133 ust. 3 zgodnie z ostatnim rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., dotyczącym sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w pkt. 4.4. uzasadnienia tego postanowienia:

Prowadzenie polityki zagranicznej i sprawowanie w tym obszarze <ogólnego kierownictwa> (art. 146 ust. 1 i 4 pkt. 9) oraz <pozostawanie organem właściwym w sprawach nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych> (art. 146 ust. 2 Konstytucji) obejmuje ustalanie treści stanowiska Rzeczypospolitej we wszystkich zakresach jej stosunków zewnętrznych, w tym we wszystkich zakresach i formach relacji z Unią Europejską. Z tego powodu ustalenie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na każde posiedzenie Rady Europejskiej stanowi zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji obszar wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Rada Ministrów, jej Prezes i podległe organy administracji rządowej odpowiadają też – zgodnie z art. 146 ust. 2 – za przygotowanie wspomnianego stanowiska, wynegocjowanie niezbędnych uzgodnień z rządami innych państw członkowskich i z instytucjami Unii.

Szczególnie istotne są uwagi Trybunału Konstytucyjnego wywodzące określone powinności Prezydenta i Rady Ministrów z konstytucyjnego obowiązku współdziałania (art. 133 ust. 3, por. pkt. 6.7. uzasadnienia postanowienia TK). Wśród nich Trybunał wskazuje na:

<...powinność przestrzegania dokonanych uzgodnień co do form uczestnictwa i ewentualnego udziału Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalonego przez Radę Ministrów>. /.../ <Udział Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji tego stanowiska, do odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów. Nie może też wykroczyć poza granice uzgodnień dokonanych na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji>.

Na tle postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., proponowana zmiana ma charakter porządkujący i wprowadza bezpośrednio do tekstu Konstytucji formułę zawartą we wspomnianym orzeczeniu TK.

5. Kompetencje głowy państwa w zakresie nominacji niektórych kategorii funkcjonariuszy publicznych.

Pozostałe propozycje zmian dotyczą modyfikacji prerogatyw prezydenckich w takich dziedzinach jak mianowanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz powoływania sędziów.

5.1. Siły zbrojne.

Prezydent zachowuje kompetencje obejmującą mianowanie Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, jednakże akt nominacji mógłby nastąpić jedynie na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Takie rozwiązanie podkreśla silniej współodpowiedzialność Rady Ministrów za kluczowe decyzje personalne w Siłach Zbrojnych. Jest to logiczna konsekwencja kontroli cywilnej sprawowanej przez rząd nad siłami zbrojnymi.

5.2. Sędziowie

Procedura powoływania sędziów powinna być maksymalnie transparentna, obiektywna i jak najdalsza od politycznych rozgrywek. Decydująca znaczenie powinny mieć więc oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie, dokonywane przez instytucje samorządu sędziowskiego i Krajową Radę Sądownictwa. Byłby to wyraz respektowania niezależnej pozycji ustrojowej trzeciej władzy.

Przejrzystość procedur i autonomiczność decyzji podejmowanych przez organy samorządu sędziowskiego przy powoływaniu nowych sędziów jest powszechnie uznawana za jedną z istotnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. W takim kierunku zmierzają m.in. zasady Europejskiej Karty Sędziów (*European Charter on the Statute for Judges, 1998, zasada 3.1.*), a także rekomendacje Rady Europy Nr R (94) 12 (*zasada 2.c: The authority taking the decision on the selection and career of judges should be independent of the government and the administration*). W swej opinii nr 1 z 2001 r. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich w pkt. 37 wyraża następujące stanowisko: */.../wszelkie decyzje dotyczące nominacji i kariery sędziowskiej powinny być oparte na kryteriach zobiektywizowanych, podejmowane przez władzę niezależną oraz połączone z odpowiednimi gwarancjami, że nie będą uwzględniane jakikolwiek inne kryteria oceny kandydata.*

Akt powołania na stanowisko sędziowskie przez głowę państwa powinien mieć charakter symboliczny, podkreślać wagę takiej nominacji. Nie może natomiast przybierać charakteru swoistej weryfikacji politycznej kandydata, ocenionego wcześniej merytorycznie pod względem przydatności zawodowej, kwalifikacji i cech osobowych przez organy samorządu sędziowskiego. Rozwiązanie obowiązujące obecnie w art. 179 Konstytucji prowadzić może do zdecydowanej dominacji Prezydenta w trakcie procedury powoływania sędziów. Dowodzi tego obecna praktyka, w której głowa państwa zachowuje pełną i niczym nie skrepowaną kompetencję do zaakceptowania lub odmowy przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa kandydatów, bez potrzeby uzasadnienia podejmowanych decyzji.

Brak akceptacji kandydatury bez podania uzasadnienia ze strony głowy państwa może być odbierany jako próba wywarcia presji na sędziego przez zastosowanie pozamerytorycznych, nie ujawnianych publicznie kryteriów oceny. Pole swobody decyzyjnej Prezydenta powinno więc zostać wyraźnie określone i ograniczone tylko do tych powodów, których ujawnienie nastąpiło dopiero po przedstawieniu wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Ponadto Prezydent powinien być zobowiązany do uzasadnienia ewentualnej decyzji odmownej.

6. Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Inną zmianą wynikającą z dotychczasowych doświadczeń praktyki konstytucyjnej jest propozycja wykreślenia z Konstytucji Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Rozwiązanie przyjęte w Konstytucji jest wzorowane na modelu amerykańskim, który opiera się na zasadniczo odmiennych konstrukcjach ustrojowych i zupełnie inaczej niż czyni to polska konstytucja sytuuje pozycję Prezydenta. Usytuowanie RBN jako organu konstytucyjnego nie znajduje naszym zdaniem dostatecznego uzasadnienia, zważywszy na pozycję tego organu jako ciała o czysto doradczym charakterze, pozbawionego zasadniczo własnych samodzielnych kompetencji. Jak podkreśla się zresztą w doktrynie, konstytucjonalizacja organów doradczych jest rozwiązaniem niezmiernie rzadko występującym w aktach konstytucyjnych.

RBN nie jest organem koordynującym działania rządu i prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, ani też forum, na którym w oparciu o szerszy konsens polityczny byłyby wypracowane zasadnicze kierunki polityki państwa w tej dziedzinie. RBN nie ma własnych kompetencji decyzyjnych, a w sprawach objętych zakresem jej działania ewentualne decyzje może podejmować jedynie Prezydent RP. Konstytucja nie określa składu RBN pozostawiając tę kwestię w wyłącznej gestii prezydenta (art. 144 ust. 4 pkt. 26). W konsekwencji w skład RBN nie wchodzi z urzędu osoby współtworzące politykę państwa i odpowiedzialne konstytucyjnie w szczególności za te jej obszary, które wiążą się bezpośrednio z bezpieczeństwem państwa (premier, ministrowie obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych)

i dysponujące odpowiednimi prerogatywami a wyłącznie osoby powoływane i odwoływane przez Prezydenta RP (art. 144 ust. 4 pkt. 26; obecnie w skład Rady wchodzi: Anna Fotyga, Jarosław Kaczyński i Aleksander Szczygło).

Taka konstrukcja i pozycja RBN nie ma więc naszym zdaniem uzasadnienia dla utrzymywania jej jako organu konstytucyjnego. Nie ma przeszkód, by tego typu ciało doradcze funkcjonowało w ramach struktury kancelarii prezydenta (art. 143 Konstytucji), powoływane aktami (rozporządzeniami) Prezydenta (art.142).

Taką rolę spełnia de facto funkcjonujące dzisiaj na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony (Dz. U 2004, Nr 241, poz.2416) Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Ustawa ta (art.1.) mówi wszak wyraźnie, że przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa i obronności. Prezydent określa także organizację i zakres działania Biura.

7. Tryb wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Projekt przedkłada alternatywny tryb wyboru Prezydenta RP. Z uregulowań obecnej Konstytucji wynika, że podstawowe prerogatywy w prowadzeniu polityki Rzeczypospolitej należą do rządu, a proponowane w projekcie zmiany jeszcze wyraźniej prowadzą do wzmocnienia pozycji rządu i parlamentu, przy jednoczesnym zaakcentowaniu roli Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela państwa, uosabiającego majestat Rzeczypospolitej. W ramach takich rozwiązań ustrojowych – i tych obecnych, i dopiero proponowanych – szeroka legitymacja demokratyczna głowy państwa, wywodząca się z wyborów powszechnych ma ograniczone uzasadnienie. Może stać się nawet, czego dowodzi istniejąca praktyka konstytucyjna, źródłem dodatkowych napięć w systemie sprawowania władzy.

W ramach konsekwentnego modelu gabinetowo-parlamentarnego wybór Prezydenta powinien należeć do kompetencji Kolegium Elektorów. Elekcja głowy państwa w wyborach powszechnych jest rozwiązaniem przyjmowanym zasadniczo jedynie w tych systemach, które zapewniają Prezydentowi zde-

cydowanie dominującą pozycję ustrojową, powierzając mu pełną odpowiedzialność za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Proponowany i wariant przyjmuje tryb wyboru głowy państwa przez Kolegium Elektorów. Zaletą takiego rozwiązania byłoby włączenie w proces wyborczy, obok przedstawicieli Zgromadzenia Narodowego, również przedstawicieli samorządu terytorialnego – sejmików wojewódzkich. Taki model również istotnie wzmacnia autorytet i realne znaczenie władz samorządowych, a jest to bez wątpienia czynnik sprzyjający budowie społeczeństwa obywatelskiego.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że spora część Polaków jest przywiązana do wyborów powszechnych głowy państwa; takie wybory kojarzą się z realnym udziałem obywateli w sprawowaniu władzy i wywieraniem wpływu na funkcjonowanie państwa. Czynnika tego nie można lekceważyć.

Istnieją więc z jednej strony argumenty natury prawno-ustrojowej za odejściem od trybu wyborów powszechnych głowy państwa; z drugiej strony istnieją argumenty natury socjologicznej i historycznej, przemawiające za utrzymaniem obecnego trybu wyboru prezydenta. Kwestia ta wymaga z pewnością dalszego namysłu i pogłębionej dyskusji.

¹ Zdanie odrębne Jerzego Ciemniewskiego: wyłączenie Prezydenta z systemu podziału władz uważam za naruszenie podstaw porządku konstytucyjnego.

² Zdanie odrębne Ireny Lipowicz: w przypadku przyjęcia wariantu A (wybory bezpośrednio Prezydenta w głosowaniu powszechnym) należy zachować obecną formę weta. Ze względu na silny mandat polityczny jaki dają takie wybory uzasadniony jest większy wpływ Prezydenta na proces legislacyjny.

³ Zdanie odrębne Jerzego Ciemniewskiego: jestem za utrzymaniem powszechnych wyborów prezydenckich; jest to ważne, polityczne prawo obywatelskie. Ograniczenie tego prawa nie właściwą formą rozwiązywania konfliktów w łonie elity politycznej