

Lech Mażewski*

PREZYDENT RP W PROJEKCIE KONSTYTUCJI PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI ORAZ WEDŁUG PREZYDENTA LECHA KACZYŃSKIEGO

1. Wstęp

Uchwalenie nowej ustawy zasadniczej wcale nie zakończyło prac konstytucyjnych w Polsce¹. Przy okazji kampanii parlamentarnej z 2005 r. pojawiły się trzy projekty nowej konstytucji, w tym autorstwa Prawa i Sprawiedliwości (dalej: PiS), oraz projekt ustawy konstytucyjnej², przy czym żaden z nich nie stał się przedmiotem formalnej inicjatywy ustrojodawczej. Swoje propozycje konstytucyjne sformułował także tragicznie zmarły Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski³.

Na tym nie wyczerpały się konstytucyjne propozycje *de lege fundamentalis ferenda*. Pod wpływem licznych konfliktów między prezydentem

* Dr Lech Mażewski – adiunkt, Katedra Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

¹ O pracach konstytucyjnych w latach 1997–2007 pisze R. Chruściak – zob. tegoż, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.

² Krótkiego omówienia każdego z tych dokumentów dokonano ibidem, rozdz. II, w Aneksie zaś dostępne są projekty. Jeśli będę cytował jakieś przepisy prawne bez podania źródła, to znaczy, że pochodzą one właśnie z projektu konstytucji PiS.

³ Przybrały one formę trzech projektów nowej Konstytucji RP określanych mianem: zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego, systemu parlamentarno-gabinetowego oraz systemu prezydenckiego. Powyższe dokumenty wraz z Wprowadzeniem „Trzy propozycje projektów nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” są dostępne na www.rpo.gov.pl

Lechem Kaczyńskim a premierem Donaldem Tuskiem powstał Raport Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” na temat zmian Konstytucji RP, którego przedmiotem jest próba korekty obecnego modelu prezydentury⁴. Tak się złożyło, że tuż po tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego zostało opublikowane Jego stanowisko w tej sprawie, co *de facto* miało miejsce w trakcie rozmowy z dwumiesięcznikiem „Arcana”⁵.

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie instytucja Prezydenta RP w projekcie konstytucji PiS oraz w świetle anonsowanej wypowiedzi Lecha Kaczyńskiego. Sprawa jest o tyle istotna, iż system władzy publicznej w Polsce niewątpliwie wymaga zmian.

2. Prezydent RP w projekcie konstytucji PiS

Propozycja prezydentury sformułowana w projekcie konstytucji PiS obejmuje zarówno nowe określenie pozycji ustrojowej Prezydenta RP, jak i modyfikację jego kompetencji, ale nie zmianę trybu jego powoływania.

Pierwsza z proponowanych zmian sprowadza się do nowego usytuowania Prezydenta RP. Wedle art. 6 ust. 2 projektu przestawałaby on być częścią władzy wykonawczej; w całości należałaby ona do Rady Ministrów, „na czele której stoi Prezes Rady Ministrów”. W ust. 3 zaś obszernie określa się nową pozycję ustrojową Prezydenta RP, „który jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej. Prezydent RP określa strategiczne kierunki polityki państwa, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”⁶.

W ten sposób władza wykonawcza utraciłaby dotychczasowy dualistyczny charakter, gdyż jej jedynym ogniwem byłaby Rada Ministrów, ale z wy-

⁴ Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, „Raport” 2009, nr 4, „Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)”, Warszawa 2009.

⁵ Rozważania o prezydenturze i polityce polskiej – ostatnia rozmowa „Arcanów” z Prezydentem RP, Lechem Kaczyńskim, „Arcana” 2010, nr 2–3, s. 332–334. W wydanym przez Kancelarię Prezydenta RP wyborze wystąpień prezydenckich (*Warto być Polakiem. Idea i myśl prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, wstęp Maciej Łopiński, Warszawa 2010) nie tylko, że nie zamieszczono tej wypowiedzi, ale w ogóle pominięto sprawy ustrojowe, z wyjątkiem problematyki demokracji lokalnej.

⁶ Znaczenia tych dwu przepisów zdaje się nie zauważać R. Chruściak (op.cit., s. 144), dla którego nastąpiło tu jedynie nieco inne wyrażenie dotychczasowej zasady podziału władz.

rażnym podkreśleniem, że na jej czele stoi Prezes Rady Ministrów. Prezydent RP uzyskuje pozycję odrębną, niemieszczącą się w schemacie organizacyjnym trójpodziału władzy publicznej, wyraźnie górującą nad pozostałymi organami państwa⁷. Oznaczałoby to „przyjęcie teorii osobnej władzy głowy państwa, tzw. władzy reprezentacyjnej, w żadnym razie niebędącej tradycyjną egzekutywą”⁸.

Nowa pozycja ustrojowa Prezydenta RP skutkuje od razu zmianą w systematyce projektu ustawy zasadniczej; rozdział poświęcony Prezydentowi RP został wysunięty przed rozdział dotyczący regulacji pozycji Sejmu i Senatu, po którym pojawia się część odnosząca się do Rady Ministrów.

Utrzymany został dotychczasowy tryb wyboru Prezydenta RP, o czym decyduje art. 57. W stosunku do stanu obecnego jest tylko jedna, ale za to korzystna zmiana. Otóż wedle art. 58 ust. 2 podwyższa się wymogi konieczne do zgłoszenia kandydata do urzędu prezydenta; należy uzyskać poparcie co najmniej 300000 obywateli polskich posiadających prawo wybierania, albo co najmniej 300 osób pełniących w dniu zgłoszenia funkcje publiczne oraz co najmniej 100 000 obywateli polskich posiadających prawo wybierania.

W ustroju proponowanym przez twórców projektu konstytucji wzrasta rola Senatu kosztem Sejmu, czego wyrazem jest chociażby fakt, iż w przypadku, gdy urząd Prezydenta RP jest opróżniony albo, gdy Prezydent RP tymczasowo nie może sprawować urzędu, zastępuje go Marszałek Senatu (art. 61 ust. 2), a nie – jak dotychczas – Marszałek Sejmu.

Na gruncie prezentowanego projektu w znaczący sposób ulega powiększeniu zakres kompetencji Prezydenta RP, szczególnie jego uprawnień osobistych, czyli takich które są wykonywane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W dotychczasowym stanie prawnym posiada on 30 prerogatyw (art. 144 ust. 3 Konstytucji), co jest bardzo dużą liczbą⁹; wedle twórców projektu konstytucji PiS jest ich liczbowo mniej, bo jedynie 15 (art. 64 ust. 2), ale za to pojawiają się nowe, o zasadniczym znaczeniu ustrojowym¹⁰. Narzuca

⁷ Tym razem trafne stwierdzenie, że w „projekcie konstytucji przygotowanym przez PiS prezydent jawi się jako organ usytuowany poza trójpodziałem władz (art. 6 projektu) i stąd jego usytuowanie przed Sejmem i Senatem” (ibidem, s. 148).

⁸ Zob. A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. naukowa L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 291 – Autor dowodzi, że także na gruncie Konstytucji z 2.4.1997 r. pozycję Prezydenta RP należy określać w taki sam sposób.

⁹ Np. prezydent RFN w ustawie zasadniczej z 1949 r. ma jedynie 3 uprawnienia osobiste.

¹⁰ Rzeczywiście konstrukcja prawna instytucji kontrasygnaty jest utrzymana w podobnym kształcie jak w 1997 r. (R. Chruściak, op.cit., s. 148), ale ustrojowe znaczenie niekontrasynowanych uprawnień głowy państwa przewyższa te z obowiązującej ustawy zasadniczej.

się tu porównanie z ustawą konstytucyjną z 23.4.1935 r.¹¹, gdzie również prerogatywa prezydencka odgrywała olbrzymią rolę ustrojową¹².

Do nowych prerogatyw Prezydenta RP należy powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Urzędu ds. Radiofonii i Telewizji oraz Szefa Służby Cywilnej. O przewadze Prezydenta RP nad władzą wykonawczą mogłaby świadczyć możliwość odmowy powołania członka Rady Ministrów oraz prawo zwoływania posiedzenia Rady Ministrów w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, przy czym w takiej sytuacji głowa państwa przewodniczy obradom rządu, ale nie uczestniczy w głosowaniu (art. 63 ust. 2)¹³. I wreszcie najważniejsze: kontrasygnaty nie stosuje się do „aktów urzędowych, które Prezydent Rzeczypospolitej w myśl Konstytucji lub ustawy wydaje na wniosek lub za zgodą innego organu” (art. 64 ust. 2 pkt 14), co oznacza istotne zwiększenie ilości osobistych uprawnień Prezydenta RP.

Do prerogatyw Prezydenta RP nie można natomiast zaliczyć możliwości wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na wniosek Rady Ministrów (art. 50)¹⁴, ale nie byłby on tu związany wnioskiem rządu, co poszerzałoby zakres dyskrecjonalnej władzy głowy państwa. Niezwykle istotnym wymogiem było, iż ogłoszenie i wejście w życie prezydenckiego rozporządzenia zależało od uprzedniego zatwierdzenia przez Sejm (ust. 2), to z kolei niwelowało znaczenie prezydenckiej kompetencji.

Projekt przewiduje ustanowienie nowego organu doradczego Prezydenta RP; jest nim Rada Strategii Państwowej w zakresie określania strategicznych kierunków polityki państwa (art. 66). Nadanie jej statutu oraz powoływanie i odwoływanie jej członków należy do prerogatyw Prezydenta RP (art. 64 ust. 2 pkt 13).

¹¹ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

¹² Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1992, rozdz. II.7.

¹³ Dziś, co prawda, Prezydent RP może zwołać Radę Gabinetową (art. 141 ust. 1 Konstytucji), ale nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów (ust. 2).

¹⁴ Warto przypomnieć, że na gruncie Konstytucji PRL z 22.7.1952 r. równoważnym źródłem prawa był dekret z mocą ustawy stanowiący przez Radę Państwa. Dekonstytucjonalizacja tego źródła prawa nastąpiła w noweli z 7.4.1989 r. Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 19, poz. 101), a więc w efekcie realizacji kontraktu „okrągłostołowego”. Ale już w ustawie konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) ustanowiono instytucję rozporządzenia z mocą ustawy, które w rygorystycznie określonym przez art. 23 trybie wydawała Rada Ministrów z upoważnienia Sejmu. Udział głowy państwa polegał jedynie na podpisaniu rozporządzenia i zarządzeniu jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (ust. 5).

Należy też odnotować fakt, iż w przypadku prezydenckiego weta ustawodawczego nastąpiło pewne ograniczenie prerogatywy głowy państwa w stosunku do stanu obecnego, chociaż powrócono do „okrągłostołowej” większości 2/3 głosów posłów potrzebnych do powtórnego uchwalenia ustawy. Na mocy art. 89 ust. 1 Prezydent RP może odmówić podpisania ustawy i zwrócić ją Sejmowi do ponownego uchwalenia jedynie wtedy, gdy uzna, że „ustawa narusza podstawowe interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony suwerenności lub bezpieczeństwa państwa”. Zatem nie można byłoby korzystać z weta powołując się na inne przesłanki, np. mając na uwadze niezgodność ustawy z prawem, czy powodowanie nadmiernych obciążeń finansowych. Oczywiście, praktyka ustrojowa rozstrzygnęłaby, czy rzeczywiście nastąpiło tu ograniczenie osobistego uprawnienia Prezydenta RP, czy obchodzono by to ograniczenie.

Projekt konstytucji stara się znaleźć wyjście z sytuacji, w której nowo wybrany Prezydent RP nie byłby w stanie współpracować z dotychczasowym parlamentem. Wtedy „Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może również skrócić kadencję Sejmu w okresie 6 miesięcy od dnia wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, jeżeli od wyborów do Sejmu upłynął co najmniej rok” (art. 77 ust. 4). Wówczas decyzja należałaby do wyborców, którzy swoimi głosami wzmocniliby mandat prezydenta lub parlamentu, dając przewagę któremuś z tych organów.

Jakkolwiek „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej oraz kieruje całością administracji rządowej” (art. 92), to jednak niezwykle istotny wpływ na jej funkcjonowanie uzyskał Prezydent RP, co zostało zlikwidowane w 1997 r. po złych doświadczeniach prezydentury Lecha Wałęsy. Przypomnę chociażby wymuszenie w latach 1993–1995 na koalicji SLD-PSL takiej interpretacji przepisu art. 61 ustawy konstytucyjnej z 1992 r., w myśl której z opiniowania przez Prezydenta RP kandydatów na stanowisko ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych przeszliśmy do politycznego uzależnienia tych członków rządu od głowy państwa¹⁵.

Jeśli nie uda się powołać Rady Ministrów w trybie art. 102 lub art. 103, to wówczas Prezydent RP może ustanowić rząd cieszący się jedynie jego zaufaniem, bez potrzeby uzyskiwania wotum zaufania ze strony Sejmu (art. 104 ust. 1)¹⁶. Powołanej w takim trybie Rady Ministrów Sejm nie może wyrazić

¹⁵ Szerzej A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, rozdz. 7.3.

¹⁶ Z nieco podobnym rozwiązaniem mieliśmy do czynienia na gruncie art. 62 ustawy konstytucyjnej z 1992 r., z tym, że tam rząd prezydencki musiał w ciągu pół roku uzyskać wotum uzyskania ze strony Sejmu albo prezydent dokonywał skrócenia kadencji Sejmu.

wotum nieufności w okresie 6 miesięcy od zaprzysiężenia Prezesa Rady Ministrów, ale w tym okresie Prezydent RP może odwołać Radę Ministrów za zgodą Sejmu, jednocześnie desygnując nowego Prezesa Rady Ministrów (ust. 2).

Obecnie Prezydent RP dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek jej Prezesa (art. 161 Konstytucji). Twórcy projektu konstytucji PiS proponują, aby dokonanie takich zmian, a szczególnie odwołanie członka Rady Ministrów, miało charakter fakultatywny, a więc zależało od zgody Prezydenta RP (art. 107), co oczywiście oznacza możliwość ingerencji w politykę kadrową premiera.

I wreszcie art. 108, który daje wręcz olbrzymią władzę o charakterze dyskrecyjnym Prezydentowi RP w zakresie kształtowania składu Rady Ministrów, gdyż „może odmówić powołania Prezesa Rady Ministrów lub ministra, jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie, że nie będzie on przestrzegać prawa albo jeżeli przeciwko powołanemu przemawiają ważne względy bezpieczeństwa państwa” (ust. 1). O zamiarze odmowy powołania Prezesa Rady Ministrów i jej uzasadnieniu Prezydent RP niezwłocznie informuje na piśmie marszałków Sejmu i Senatu oraz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a w przypadku odwołania ministra – również Prezesa Rady Ministrów. W ciągu 7 dni mogą oni przedstawić Prezydentowi swoje opinie (ust. 2). Po rozważeniu tych opinii Prezydent RP powołuje lub odmawia powołania Prezesa Rady Ministrów lub ministra (ust. 3). Ostateczna decyzja należy więc do niego. Inaczej mówiąc, na gruncie omawianego projektu „panem” rządu wcale nie jest Prezes Rady Ministrów a Prezydent RP. W sposób nieformalny rząd stawałby się politycznie zależny od głowy państwa w stopniu większym niż w systemach prezydenckich, gdzie rząd ponosi polityczną odpowiedzialność również przed prezydentem a nie tylko parlamentem¹⁷. To kolejna zbieżność z rozwiązaniami ustrojowymi charakterystycznymi dla ustawy konstytucyjnej z 23.4.1935 r.¹⁸

Istotne uprawnienia Prezydent RP uzyskuje również w sferze obronności państwa. Jako zwierzchnik przewodniczy Radzie Obrony RP, w skład której wchodzi marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie właściwi w sprawach zagranicznych, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i Skarbu Państwa (art. 150 ust. 1). Ponadto Prezydent RP powołuje i odwołuje Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który w razie wojny

¹⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 487.

¹⁸ O kompetencjach głowy państwa wobec rządu w regulacji konstytucyjnej z 1935 r. pisze D. Górecki, op.cit., rozdz. II.9.

obejmuje stanowisko Naczelnego Wodza (art. 151 ust. 1). Użycie Sił Zbrojnych poza granicami państwa wymaga uprzedniej zgody Sejmu i Senatu (art. 152 ust. 1), ale jeżeli zwłoka stanowiłaby niebezpieczeństwo dla państwa, decyzję taką może podjąć Prezydent RP jedynie po zasięgnięciu opinii Rady Ministrów (ust. 2). Prezydentowi RP przysługuje prawo wprowadzenia stanu wojennego z własnej inicjatywy, a nie jedynie na wiosek Rady Ministrów (art. 154 ust. 1). Ponadto w razie niemożności wykonywania funkcji ustawodawczej przez Sejm w czasie wojny lub stanu wojennego, Prezydent RP upoważniony jest do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie niezbędnym do funkcjonowania państwa (art. 160 ust. 1), zaś z art. 159 można wnieść, iż tym aktem prawnym „nie może być zmieniona Konstytucja oraz zasady wyborów do Sejmu i Senatu”.

Prima facie widać, że uprawnienia Prezydenta RP w sferze obronności państwa wedle projektu konstytucji PiS niewiele tylko różniłyby się od tych, jakie posiadała głowa państwa w 1935 r.¹⁹ Uwaga ta odnosi się chociażby do trybu powoływania i odwoływania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który w razie wojny obejmuje stanowisko Naczelnego Wodza, jak instytucji rozporządzenia z mocą ustawy, którego przedmiot i cały reżim prawny byłby porównywalny jedynie z dekretem prezydenckim z art. 79 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 1935 r.²⁰

Ryszard Chruściak uznaje powyższy projekt konstytucji za „koncepcję samodzielną, odzwierciedlającą zwłaszcza wzmocnienie pozycji ustrojowej i kompetencji głowy państwa” i dodaje, że jest to „projekt, będący w wielu kwestiach ustrojowych alternatywą obowiązującej ustawy zasadniczej”²¹. Nie do końca można zgodzić się z tą oceną.

Prezydent RP z projektu konstytucji PiS to dostosowana do wymogów współczesnych realiów ustrojowych prezydentura z ustawy konstytucyjnej z 23.4.1935 r.; jedyna licząca się różnica polega na trybie powoływania tego organu, chociaż i wówczas dopuszczano powszechne wybory głowy państwa²².

W historii polskiego konstytucjonalizmu mieliśmy już do czynienia z nieco podobną sytuacją. Otóż w trakcie negocjacji „okrągłostołowych” strona rządowa nie tylko uczyniła przedmiotem dyskusji pewne rozwiązania zaczerpnięte

¹⁹ Ibidem, rozdz. II.11.

²⁰ O tym źródle prawa szerzej L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 95–96.

²¹ R. Chruściak, op.cit., s. 154, 155.

²² D. Górecki, op.cit., s. 63–66.

z zakresu reżimu prawnego instytucji Prezydenta RP z 1935 r., ale i doprowadziła do ich uchwalenia w noweli konstytucyjnej z 7.4.1989 r.²³ Recepcja sanacyjnej prezydentury nie byłaby zatem oryginalną propozycją autorów konstytucji PiS; nie należy jednak traktować tego jako zarzutu pod adresem twórców omawianego projektu. Uznanie musi budzić prawnicza staranność, a także pewna pomysłowość, z jaką tego dokonano, czego częstokroć zabrakło w konstytucyjnej legislacji z 1989 r.

3. Prezydent RP według prezydenta Lecha Kaczyńskiego

Swoje stanowisko w dyskusji na temat kształtu prezydentury przedstawił też prezydent Lech Kaczyński w wywiadzie udzielonym 27.7.2009 r., a opublikowanym tuż po katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem. Poglądy głowy państwa nie są pochodną propozycji ustrojowych zawartych w projekcie konstytucji PiS, a raczej wyrastają z krytycznej analizy obowiązującego stanu prawnego. Można by powiedzieć, że jest to rodzaj polemiki ze stanowiskiem Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, którego Raport w sprawie zmian konstytucyjnych zmierzał w kierunku ograniczenia uprawnień prezydenckich w celu stworzenia ustroju premierowskiego, będącego polską odmianą systemu kanclerskiego²⁴.

Korzystając z okazji Lech Kaczyński wyraził przede wszystkim sprzeciw wobec treści postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20.5.2009 r.²⁵, w którym sąd konstytucyjny kategorycznie stwierdził, że Prezydent RP nie ma wynikających wprost z Konstytucji uprawnień służących samodzielnemu prowadzeniu polityki zagranicznej Rzeczypospolitej²⁶. Zdaniem zaś zmarłego prezydenta art. 126 i 133 Konstytucji RP „czynią obszar polityki zagranicznej, a jeszcze bardziej obronnej, sferą kondominialną, w której istotny udział zachowuje prezydent”, co oznacza, że „jest to sfera koniecznych uzgodnień między prezydentem i rządem”²⁷.

²³ Szerzej L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1989*, Warszawa–Biała Podlaska 2010, rozdz. XI.

²⁴ Przez system kanclerski rozumie się odmianę rządów parlamentarnych ustanowioną w RFN w 1949 r. głównie w oparciu o instytucję konstruktywnego wotum nieufności; por. B. Banaszak, *op.cit.*, s. 481.

²⁵ Wyrok TK z 20.5.2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.

²⁶ To postanowienie TK omawia L. Mażewski, *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny”, 2009, z. 3, s. 11–13.

²⁷ *Rozważania...*, s. 333.

Jak wspomniałem, punktem wyjścia wypowiedzi Lecha Kaczyńskiego jest aktualnie obowiązujący stan prawny w zakresie kształtu prezydentury. I tu zgłasza kilka postulatów *de lege ferenda*. Przede wszystkim, „powinien być *expressis verbis* wprowadzony przepis o obowiązku informowania prezydenta przez premiera o istotnych sprawach państwa”²⁸. Trzeba powiedzieć, że nie budzi to większych kontrowersji. Po wtóre, chodziłoby o taką modyfikację instytucji konstruktywnego wotum nieufności, aby uniemożliwić trwanie *de facto* rządu mniejszościowego, a jednocześnie nie zlikwidować samego rozwiązania prawnego²⁹. Prezydent uważał, że powinno być to zmienione, ale „nie na takiej zasadzie, jak to było do 1997 r., że przy każdym wotum nieufności wobec rządu prezydent może wybrać przyjęcie dymisji rządu a rozwiązanie parlamentu”. Nie miał tu jednak żadnej dobrej propozycji, odmiennej od powrotu do stanu prawnego, który umożliwił Lechowi Wałęsie w 1993 r. skrócenie kadencji Sejmu. I wreszcie po trzecie, „powinno być jasno określone, że polityka zagraniczna jest sferą kondominialną rządu i prezydenta”³⁰. O stanowisku Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie już wspominałem.

Propozycje Lecha Kaczyńskiego nie mają zatem jakiegoś zasadniczego znaczenia, sprowadzają się raczej do próby utrzymania ustrojowego *status quo*, z możliwością drobnych korekt wzmacniających pozycję Prezydenta RP.

Uwagę Lecha Kaczyńskiego zaprzętała jeszcze koncepcja wydłużenia kadencji prezydenta. Tu jego uwagi warte są odnotowania, gdyż wychodzą zarówno poza projekt konstytucji PiS, jak i obowiązujący stan prawny. Zdaniem tragicznie zmarłego prezydenta „koncepcja długiej kadencji, raczej jednorazowej, jest związana ze wzmocnieniem arbitrażu prezydenckiego, albo z tym, że prezydent pełniłby rolę tylko symboliczną. To drugie rozwiązanie byłoby naturalne w systemie dwupartyjnym, gdzie nie bardzo jest miejsce na silną prezydenturę. Wtedy można by mówić o urzędzie prezydenta bardzo silnie usytuowanym w sensie prestiżowym, przy dużym stopniu trwałości (oczywiście maksymalnie długa, i wtedy jednorazowa, kadencja mogłaby wynosić najwyżej 7 lat), o bardzo silnej także roli perswazyjnej, ale jednocześnie słabym wecie (takie, które można odrzucić bezwzględnie większością głosów) i o pewnych możliwościach rozwiązania parlamentu w sytuacjach kryzysowych”³¹.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Dokładnie ten sam problem podnoszony jest w: *Pytania o Konstytucję*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 3, s. 21–22.

³⁰ *Rozważania...*, s. 334.

³¹ Ibidem.

Nie wydaje się, aby dziś mogło dojść w Polsce do wydłużenia kadencji prezydenta. Nie należy brać w ogóle pod uwagę wersji kadencji 7-letniej (nawet bez prawa reelekcji), a i ustanowienie 6-letniej kadencji (ewentualnie z możliwością reelekcji) też wydaje się mało realne.

Lech Kaczyński w podsumowaniu swojej wypowiedzi stwierdził, że „to są jednak na razie tylko luźne myśli”³² a nie jakaś pełna koncepcja zmiany Konstytucji. Trudno się z Nim nie zgodzić; tak rzeczywiście jest. Byłaby to więc sytuacja odwrotna niż w przypadku instytucji prezydentury z projektu konstytucji PiS.

4. Ocena propozycji konstytucyjnych PiS i prezydenta Lecha Kaczyńskiego

Rozpocząć należy od oceny propozycji prezydenta Lecha Kaczyńskiego, gdyż właściwie On sam już tego dokonał stwierdzając, że są to pewne luźne pomysły, chociaż – co należy podkreślić – niektóre z nich o ciekawym charakterze. Inaczej sytuacja wygląda z projektem konstytucji PiS.

Patrząc na projekt konstytucji PiS z szerszej perspektywy, a nie tylko zmian w regulacji prawnej prezydentury, trzeba powiedzieć, że jego autorzy starają się określić pozycje, a co za tym idzie, kompetencje, naczelnych organów państwa³³. Miało to zapobiegać konfliktom kompetencyjnym między nimi. Widać to wyraźnie w regulacjach dotyczących Prezydenta RP, którego kompetencje miałyby ulec rozszerzeniu w zakresie wytyczania strategicznych celów polityki państwa. Projekt wzmacnia jego pozycję w sprawach obronności, w tym zwierzchnictwa nad armią, oraz czyni zwierzchnikiem służby cywilnej. Osłabieniu uległa możliwość występowania głowy państwa z wetem poprzez wyraźne ustalenie w konstytucji ewentualnych jego powodów, ale samo weto uległo wzmocnieniu na skutek zwiększenia do 2/3 większości w Sejmie koniecznej do ponownego uchwalenia ustawy. Prezydent RP uzyskał prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ale – poza stanem wojny i stanem wojennym – nie należy to do jego osobistych uprawnień, gdyż może wydać taki akt tylko na wniosek Rady Ministrów. Rozszerzeniu uległy też przyczyny skrócenia kadencji Sejmu przez głowę państwa. Do już istniejących doda-

³² Ibidem.

³³ L. Mażewski, *Kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Arcana” 2008, nr 6, s. 16–17; por. też B. Banaszak, M. Granat, *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 307–309.

no możliwość skrócenia kadencji, gdy Sejm po raz czwarty w ciągu kadencji uchwali wotum nieufności dla rządu oraz możliwość skrócenia kadencji Sejmu w pierwszych 6 miesiącach kadencji Prezydenta RP, pod warunkiem, że Sejm przynajmniej przez rok sprawuje swoje funkcje. Widać tu wyraźne dążenie do eliminowania ewentualnego konfliktu nowego prezydenta z wcześniej wybranym Sejmem przez odwołanie się do wyborców. W istotny sposób zmieniona zostaje pozycja rządu i premiera, którzy *de facto* stają się organami całkowicie zdominowanymi przez Prezydenta RP. Świadczyć o tym może chociażby nowe rozwiązanie prawne, dające głowie państwa możliwość odmowy powołania Prezesa Rady Ministrów lub ministra, gdy istnieją uzasadnione podejrzenia, że nie będzie on przestrzegał prawa albo, gdy przeciwko powołaniu przemawiają względy bezpieczeństwa państwa.

W projekcie konstytucji PiS nie idzie tylko o jakąś racjonalizację dotychczasowego modelu sprawowania władzy, precyzowanie, na czym miałyby polegać udział głowy państwa w kształtowaniu polityki zagranicznej i obronnej państwa, ale o generalne wzmocnienie pozycji Prezydenta RP w systemie organów państwa. Ale czy jest to możliwe bez przejścia do systemu prezydenckiego? Autorom powyższego projektu wydaje się, że tak; ich zdaniem remedium na polskie problemy ustrojowe miałyby być zwrot w kierunku semi-prezydencjizmu, bez ustanowienia formalnej odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem, ale za to z dodaniem olbrzymiej ilości nowych kompetencji głowy państwa, czyniących z Prezydenta RP oś nowego systemu rządzenia.

Jakiś czas temu stawiałem pytanie, co „stałoby się w sytuacji, gdyby nowy prezydent skorzystał ze swego prawa i rozwiązał Sejm, a wyborcy ponownie odnowiliby mandat większości parlamentarnej, której chciała właśnie pozbyć się głowa państwa? Nie jest to sytuacja ustrojowopolityczna aż tak bardzo wydumana”³⁴. Innymi słowy, z projektu konstytucji PiS ciągle nie udało się usunąć potencjalnego źródła konfliktu, utrudniającego funkcjonowanie całego aparatu państwa. Nawet dość radykalne zwiększenie uprawnień Prezydenta RP nie rozwiązuje tej konfliktogennej sytuacji. Dopiero ustanowienie jednego z dwu niekonfliktowych systemów rządzenia, czyli systemu prezydenckiego lub parlamentarno-gabinetowego, najlepiej w wersji kanclerskiej, dawałoby szansę zbudowania w miarę bezkonfliktowego modelu sprawowania władzy.

Poza tym projekt konstytucji PiS idzie wbrew dominującym tendencjom w europejskim konstytucjonalizmie. Nie dość bowiem, że w większości

³⁴ L. Mażewski, *Kryzys...*, s. 17.

państw europejskich rządzenie oparte jest na implementacji jakiegoś rodzaju parlamentaryzmu, to nawet we Francji V Republiki wyraźna jest tendencja do zacierania prezydenckiego oblicza ustroju ustanowionego w 1958 r. na rzecz powrotu do rozwiązań parlamentarnych³⁵. Oczywiście można by próbować iść pod prąd instytucjonalnych rozwiązań dominujących we współczesnej Europie, nawiązując do tradycji ustrojowej z 1935 r., tylko po co, skoro jest możliwość realizacji dobrej propozycji ustrojowej, jaką zawiera Raport Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Polska wersja systemu kanclerskiego dobrze odpowiada naszym potrzebom ustrojowopolitycznym, a na pewno ma mniej konfliktogeny charakter, niż semi-prezydencjalizm z projektu konstytucji PiS.

³⁵ Wnikliwie analizuje to zagadnienie M. Kruk, *V czy VI Republika? Rozważania wstępne o kierunku zmian konstytucji francuskiej i ich znaczeniu dla doktryny polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.