

Jerzy Jaskiernia¹

System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle aktualnych propozycji jego zmian

I.

Wejście w życie Konstytucji RP z 1997 r. nie zakończyło debaty nad optymalizacją kształtu polskiej ustawy zasadniczej. Przypadające w 2012 r. 15-lecie obowiązywania polskiej ustawy zasadniczej skłania do refleksji nad jej kształtem.

Większość debat konstytucyjnych nawiązuje do problemu racjonalizacji kształtu polskiej ustawy zasadniczej przez pryzmat pytania, czy Konstytucja RP spełnia w sposób odpowiedni funkcje ustawy zasadniczej². Nie ulega wątpliwości, że nie jest to dzieło doskonałe. Po części wynika to stąd, że było efektem kompromisu politycznego przy jego uchwaleniu³, który zmuszał do sięgania po instytucje będące wypadkową oczekiwań środowisk politycznych tworzących wówczas „koalicję konstytucyjną”⁴. Z kolei siły, które były wówczas przeciwne temu kształtowi ustawy zasadniczej, w sposób oczywisty czekają na okazję, by zrealizować swe zamierzenia⁵. Istotnym czynni-

¹ Autor jest profesorem w Zakładzie Administracji i Nauk Prawnych Instytutu Ekonomii i Administracji Wydziału Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.

² Zob. A. Chmielarz, *Funkcja prawna Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2011, s. 267.

³ Zob. W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 r.*, Pułtusk 2007, s. 216.

⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Konstytucja RP jako efekt kompromisu politycznego*, [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006, s. 95.

⁵ Zob. idem, *Wpływ kompromisu leżącego u podstaw Konstytucji RP na jej percepcję i propozycje zmian w latach 1997–2007*, [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*,

kiem uzasadniającym ewentualne zmiany w konstytucji jest proces integracji europejskiej⁶. Członkostwo RP w Unii Europejskiej niesie niewątpliwie багаż problemów, które powinny być odzwierciedlone w tekście konstytucji narodowej, gdy nadarzy się ku temu okazja⁷. Konstytucja narodowa musi być postrzegana w szerszym kontekście europejskiego konstytucjonalizmu, gdzie konkurują z sobą rozwiązania ustrojowe na szczeblu krajowym i ponadnarodowym⁸. Pewne usterki techniczne, redakcyjne i niespójności zostały odkryte dopiero w trakcie obowiązywania konstytucji i niewątpliwie czeka się na okazję, by je wyeliminować⁹. Dały wreszcie o sobie znać dylematy ustrojowe, które znane były w fazie tworzenia konstytucji i zostały rozstrzygnięte w określony sposób, a obecnie powraca się do nich w poszukiwaniu optymalnego modelu systemu politycznego¹⁰. Niektórzy autorzy, obok wskazywania konkretnych propozycji zmian, stawiają bardziej zasadnicze pytanie: na kim oprzeć się przy budowaniu nowego systemu konstytucyjnego; czy architekci nowej polskiej konstytucji mają wizję projektu tego gmachu, a także rozeznanie, na jakim gruncie będzie prowadzona ta inwestycja¹¹?

red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa–Pułtusk 2008, s. 193.

⁶ Por. *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002.

⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 61.

⁸ Zob. J. J. H. Weiler, *The Reformation of European Constitutionalism*, „Journal of Common Market Studies” 1997, No. 1, s. 99.

⁹ Por. opracowania zamieszczone w Zeszytach Naukowych Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego w Katowicach, „Zeszyt Naukowy Katedry Prawa i Administracji”, red. A. Bisztyga, Katowice 2007: B. Banaszak, *Przesłanki zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, s. 11; A. Bisztyga, *Czy potrzebne są zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?*, s. 22; J. Ciapała, *Kilka uwag o potrzebie zmian w obowiązującej Konstytucji RO z 2 kwietnia 1997 r.*, s. 32; P. Czarny, *Czy Polsce potrzebna jest zmiana konstytucji?*, s. 38; K. Skotnicki, *Czy potrzebna jest zmiana konstytucji?*, s. 45; Z. Witkowski, *Zmieniać czy nie zmieniać – uwagi w sprawie nowelizacji Konstytucji RP z 1997 r.*, s. 53.

¹⁰ Por. W. Sokolewicz, *The Influence of External Factors on the Consolidation of Liberal Democracy in Poland. The Constitutional Dimension*, [w:] *Democratic Consolidation – The International Dimension: Hungary, Poland and Spain*, red. G. Mangott, H. Waldrauch, S. Day, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000, s. 77.

¹¹ Zob. D. Dudek, *Konstytucja RP: nowelizować czy non movere?*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Serock, 1–3 czerwca 2006 r., red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 369.

Jednym z zasadniczych problemów, jaki podnoszony jest w debatach konstytucyjnych, jest kwestia optymalizacji systemu rządów¹². Jest to niewątpliwie kluczowe zagadnienie ustrojowe¹³. Model zastosowany w Konstytucji RP generalnie zdał egzamin. Ujawniło się wszakże szereg problemów, które mogą znaleźć się w polu zainteresowania ustrojodawcy. Propozycje zmian w tym zakresie wysuwane były m.in. przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS). W opracowaniu tym skoncentruję się jednak w szczególności na projekcie wysuniętym przez parlamentarzystów Platformy Obywatelskiej (PO). Jest to w chwili obecnej największe ugrupowanie polityczne, utrzymujące wysokie poparcie w badaniach opinii publicznej. Poglądy ustrojowe tego ugrupowania mogą mieć więc zasadnicze znaczenie w przyszłych debatach na temat ewentualnej zmiany ustawy zasadniczej.

II.

Rok 1989 stanowił niewątpliwie istotną cezurę w ewolucji polskiego systemu ustrojowego. W konsekwencji porozumień przy okrągłym stole zostały wówczas przeprowadzone istotne zmiany ustrojowe. W miejsce Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) pojawiła się Rzeczpospolita Polska (RP). Częstkowe zmiany w Konstytucji PRL przyniosły m.in. nową formułę „demokratycznego państwa prawnego” (w miejsce „państwa socjalistycznego”)¹⁴, utworzenie stanowiska prezydenta i drugiej izby parlamentu (Senatu). Stworzono też wówczas podwaliny pod system samorządu terytorialnego, którego przywrócenie w 1990 r. było jednym z najistotniejszych przejawów demokratycznych przemian.

Zmiany te uzyskały bardziej szczegółowy wyraz w tzw. Małej Konstytucji (1992). Dokonała się wówczas konstytucjonalizacja zasady podziału

¹² Zob. J. Jaskiernia, *Propozycje zmian w Konstytucji RP jako wyraz tendencji w zakresie rozwoju systemu politycznego Polski*, [w:] *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, red. J. Jaroński, Kielce 2010, s. 88.

¹³ Por. *Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2008.

¹⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010, s. 21–46.

władzy¹⁵, którą w latach 1989–1992 wyprowadzano z konstrukcji „państwa prawnego”. Ukształtował się model systemu parlamentarno-gabinetowego ze stosunkowo silną pozycją prezydenta. Jego faktyczna rola była tym bardziej znacząca, że interpretacja ustawy zasadniczej w odniesieniu do prawa prezydenta do konsultowania kandydatów na ministrów obrony, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, wylansowana przez ministra w Kancelarii Prezydenta prof. Lecha Falandysza, doprowadziła do sformułowania teorii „resortów prezydenckich”, w ramach której prezydent nie tylko decydował o obsadzie tych stanowisk, ale też *de facto* kontrolował ich działalność.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. była wyrazem doświadczeń ustrojowych zebranych w latach 1989–1997. Podtrzymała ona stosunkowo silną (na tle modelu systemu parlamentarno-gabinetowego) pozycję prezydenta, ale pozbawiła go prawa do opiniowania ministrów „resortów siłowych”, a w konsekwencji – uzasadnienia do konstruowania teorii „resortów prezydenckich”.

Jednym z żywo dyskutowanych problemów ustrojowych, jakie powstały na tle stosowania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., jest problem rozgraniczenia kompetencji między prezydentem i premierem¹⁶. Konstytucja nie rozstrzygnęła bowiem na poziomie ogólnych regulacji ustrojowych (art. 10 i art. 126) rodzących się wątpliwości dotyczących miejsca i roli prezydenta w strukturze dualistycznej egzekutywy. Brak należytego dookreślenia roli prezydenta RP jako organu egzekutywy nie ułatwia z pewnością interpretacji modelu normatywno-ustrojowego polskiej prezydentury.

Konstytucja nie przyjęła koncepcji prezydenta pasywnego czy apolitycznego. Jego aktywność polityczna powinna wszakże przybierać formę arbitrażu, a więc mediowania między stronami potencjalnego konfliktu poli-

¹⁵ Zob. J. Kuciński, *Legislatura, egzekutywa, judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 15.

¹⁶ Por. R. Balicki, *Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. XL, AUW Nr 2079, s. 21 i n.; P. Kierończyk, *Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP*, [w:] *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 186; T. Słomka, *Egzekutywa w III Rzeczypospolitej: mechanizmy i wzajemne relacje (zarys problemu)*, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1; J. Jaskiernia, *Konstytucyjna konstrukcja kompetencyjna organów władzy wykonawczej w obszarze bezpieczeństwa państwa a propozycje zmian polskiej ustawy zasadniczej*, „Bezpieczeństwo i Ochrona” 2008, nr 1–2, s. 31.

tycznego, zwłaszcza pomiędzy rządem a parlamentem. Problem więc nie w tym, że prezydent chce być aktywny, ale w tym, czy jego aktywność wykracza poza formułę arbitrażu, gdy staje on po stronie sił opozycyjnych, a sytuacja ta nie ma charakteru jednostkowego. Wówczas taka aktywność może być postrzegana jako czynnik dysfunkcyjny w logice systemu parlamentarno-gabinetowego.

Nasuują się w związku z tym zasadnicze pytania: co spowodowało, że w stosunkowo krótkim czasie od wejścia w życie Konstytucji RP narosła tak silna tendencja do kwestionowania jej treści? Jak można scharakteryzować wysuwane postulaty *de lege fundamentale ferenda*? Czy tworzą one jakąś spójną kategorię? Jakie towarzyszą im motywacje? Gdzie ogniskuje się linia konstytucyjnego sporu? W jakim zakresie daje tu o sobie znać spór merytoryczny o kształt ustawy zasadniczej, a w jakim jest to po prostu pole konfrontacji politycznej¹⁷?

III.

Przyjęcie nowej ustawy zasadniczej nie zamknęło sporów o optymalny model systemu rządów, w ramach którego podstawowe pytanie brzmi, ile władzy dla premiera i rządu, a ile dla prezydenta.

Spory w doktrynie prawa konstytucyjnego, które widoczne były w okresie przygotowań ustawy zasadniczej, utrzymywały się również po wprowadzeniu w życie Konstytucji RP¹⁸. Gdy problem nowelizacji konstytucji bądź jej zmiany nie znajdował się w agendzie politycznej głównych ugrupowań politycznych, środowisko prawa konstytucyjnego rozważało go niejako w zaciszu gabinetów bądź formułując propozycje *de lege fundamentali ferenda* w opracowaniach towarzyszących kolejnym rocznicom uchwalenia Konstytucji¹⁹. Szczególne znaczenie miały tu analizy podjęte w ramach pro-

¹⁷ Zob. idem, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [w:] 10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?, red. W. J. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 5.

¹⁸ Zob. idem, *Wybór optymalnego modelu ustrojowego jako główny dylemat polskiej konstytucji*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, red. J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Kraków 2010, s. 265.

¹⁹ Por. np. *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003; *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Zalucka, Rzeszów 2007.

jektu badawczego KBN pt. *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, kierowanego przez prof. K. Działochę, których efektem było dziesięć tomów poświęconych kluczowym zagadnieniom konstytucyjnym²⁰. Gdy jednak problem głębszej nowelizacji czy nawet zmiany konstytucji znalazł się w agendzie politycznej głównych ugrupowań politycznych, doprowadziło to do wyraźniejszej ekspozycji poglądów nauki prawa konstytucyjnego. Niemalże każde opracowanie z obszaru analiz konstytucyjnych zawiera wnioski w kwestii pożądanых zmian w regulacji konstytucyjnej²¹. Ciekawe rezultaty przynoszą tu też badania porównawcze, jak choćby rozważania o potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy²².

Osiągnięty w 1997 r. kompromis w sposób szczególny jest poddawany testowaniu, gdy oba urzędy są obsadzone przez przedstawicieli innych opcji politycznych. Nie było więc sporów w latach 2005–2007, a więc w okresie rządów PiS i wywodzącego się z tego środowiska prezydenta Lecha Kaczyń-

²⁰ Por. prace opublikowane przez Wydawnictwo Sejmowe: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005; *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005; *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005; *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005; *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005; *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006; *Otwarcie konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006; *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006; *Wolności i prawa jednostki a ich gwarancje. Problemy prawa i praktyki*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006; *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.

²¹ Por. np. J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 311; J. Jaskiernia, *Trybunał Konstytucyjny w systemie ustrojowym III Rzeczypospolitej – konstrukcja prawna i debata o racjonalności zastosowanego modelu*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 3–4, s. 17; J. J. Wiatr, *Odpowiedzialność konstytucyjna w teorii i praktyce III Rzeczypospolitej*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 3–4, s. 23.

²² Por. *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Kraszycyn–Rzeszów 19–21 IX 2005 r.*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Przemysł 2006, i zawarte tam opracowania: W. Skrzydło, *Zmiana Konstytucji czy zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku?*, s. 17; J. Buczkowski, *Uwagi na temat prób reformowania systemu wyborczego do Sejmu w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów*, s. 49; K. Eckhardt, *Uwagi na temat potrzeby zmian w Konstytucji RP – władza ustawodawcza*, s. 61; M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP. Stan obecny a propozycje zmian*, s. 98; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Polsce (ewolucja podstaw konstytucyjnych oraz zmiany ustawodawstwa zwykłego)*, s. 145.

skiego. Spory te ujawniły się jednak ze zdwojoną siłą po listopadzie 2007 r., a więc w okresie *cohabitation* prezydenta L. Kaczyńskiego i premiera D. Tuska (PO), i dawały o sobie znać w latach 2007–2010. Na porządku dziennym stanęły pytania: jaka ma być rola prezydenta? Czy rząd bez uzgodnienia z nim może podejmować decyzję o wycofaniu polskich sił zbrojnych z Iraku? Czy rząd może podjąć decyzję o uznaniu Kosowa bez porozumienia z prezydentem? Gdy powstaje tu spór, czyja racja powinna przeważać? Na tle wspólnych relacji prezydenta i rządu w kilku sytuacjach „zarysowały się bardzo poważne konflikty, których skutkiem było zakłócenie mechanizmu działania egzekutywy”²³.

Novum, jakie przyniósł przełom lat 2007/2008, wiąże się nie tyle z kontrowersjami międzyinstytucjonalnymi, które są niejako wpisane w logikę *cohabitation*, a z tym, że urząd Prezydenta stopniowo przekształcił się w centrum opozycji w stosunku do rządu. W tej sytuacji bardziej znaczące stało się pytanie o funkcjonalność modelu ustrojowego ukształtowanego w 1997 r.

Ostatnie lata obfitują w inicjatywy w kwestii zmiany Konstytucji RP. W przypadku propozycji przedłożonych przez Prawo i Sprawiedliwość w 2004 r. wiązało się to z koncepcją odcięcia się od III RP i projektem ustroju IV RP²⁴. Porażka PiS w wyborach parlamentarnych 2007 r. zniweczyła te plany. Z kolei projekt zmian w Konstytucji wysunięty przez posłów Platformy Obywatelskiej w lutym 2010 r. niewątpliwie był próbą reakcji na problemy ustrojowe, jakie przyniosły doświadczenia koabitacji prezydenta L. Kaczyńskiego, związanego z PiS, z rządem premiera D. Tuska, zdominowanym przez PO (2007–2010), zwłaszcza w kwestii stosowania weta zawieszającego przez prezydenta. Powstał bowiem problem, czy odejście prezydenta od modelu arbitra nie czyni systemu ustrojowego RP dysfunkcyjnym. Zwycięstwo B. Komorowskiego w wyborach prezydenckich 2010 r. uczyniło tę motywację nieaktualną, ale na projekt wysunięty przez posłów PO można też spojrzeć z innej perspektywy: w jakim stopniu odzwierciedla on realne problemy ustrojowe, które zachęcają do podjęcia prób zmiany ustawy zasadniczej?

²³ G. Pastuszko, *Funkcjonowanie systemu ustrojowego III RP w okresie koabitacji 2007–2010*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 162.

²⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Przesłanki numeracji faz rozwoju ustrojowego państwa a problem zasadności radykalnej zmiany systemu politycznego po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji RP*, [w:] *Idee ustrojowe a rzeczywistość „IV Rzeczypospolitej”*, red. J. Kornaś, Kraków 2010, s. 287.

IV.

Wysunięty przez posłów Platformy Obywatelskiej projekt obejmuje zmiany dotyczące różnych problemów konstytucyjnych²⁵. W opracowaniu tym skoncentruję się jedynie na tych zmianach, które w sposób najistotniejszy modyfikowałyby system rządów.

Podstawowy dylemat ustrojowy, czy prezydent RP jest organem reprezentującym państwo, czy organem rządzącym w państwie, Konstytucja RP pozostawiła otwarty i wymaga on dookreślenia na poziomie praktyki konstytucyjnej²⁶. Relacje prezydenta z premierem mają przy tym w polskich realiach politycznych niebagatelne znaczenie dla funkcjonowania nie tylko władzy wykonawczej, ale i całego aparatu państwowego²⁷.

Kluczowe znaczenie ma tu proponowana w projekcie posłów PO zmiana nr 6, dotycząca art. 122. Proponuje się w niej nadanie nowego brzmienia ust. 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 bezwzględną 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 Polskiej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3”. Istota tej zmiany sprowadza się do obniżenia wymogu do odrzucenia weta prezydenckiego z obecnego pułapu 3/5 (a więc 60%) głosów do większości bezwzględnej, a więc co najmniej 50% głosów +1, uzyskanych przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. W ten sposób siła tego weta uległaby radykalnemu

²⁵ Zob. M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej (Druk nr 2989, Sejm VI kadencji)*, „Przeгляд Sejmowy” 2011, nr 3, s. 9; J. Jaskiernia, *Kierunki przekształceń systemu ustrojowego RP w świetle projektu zmian w Konstytucji przedłożonego przez posłów Platformy Obywatelskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2010, nr 3, s. 86.

²⁶ Zob. R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustawodawczej Prezydenta RP a praktyka polityczno ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 49–50.

²⁷ Zob. R. Glajcar, *Relacje Prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Glajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 104.

osłabieniu. Warto bowiem odnotować, że podobny wymóg obowiązuje przy odrzucaniu poprawek proponowanych przez Senat. Można więc przyjąć, że jeśli w Sejmie jest bezwzględna większość gotowa poprzeć ustawę w określonym kształcie (w procedurze odrzucania poprawek Senatu), to zaistnieje ona również, gdyby doszło do zawetowania ustawy przez prezydenta. Oczywiście, sytuacji tych nie sposób zrównywać, ponieważ inna może być treść poprawek Senatu niż motywacje, z powodu których prezydent sięgnął po weto. Może to rzutować na wynik głosowania. Ponadto niewątpliwie weto prezydenta, zachęcające do ponownego przemyślenia sprawy przez Sejm, ma większy ciężar gatunkowy niż propozycje Senatu. Niemniej jednak osłabienie siły tego instrumentu nie ulega tu wątpliwości.

Wnioskodawcy projektu wskazali, że polski system ustrojowy opiera się na swoistej rywalizacji obu członów władzy wykonawczej. Nie jest to sytuacja optymalna, jednak jej radykalna zmiana musiałaby się wiązać ze zmianą sposobu powoływania głowy państwa. W obecnym stanie prawnym możliwe jest jednak znalezienie rozwiązania kompromisowego, akceptowalnego – jak piszą wnioskodawcy – dla większości uczestników życia politycznego. Weto prezydenckie, z uwagi na praktykę stosowania, utraciło już bowiem – jak sugerują wnioskodawcy – „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”. Obniżenie liczby głosów niezbędnych do odrzucenia weta z 3/5 do większości bezwzględnej (w obecności co najmniej ustawowej liczby posłów) „zmniejszy niebezpieczeństwo paraliżu ustawodawczego i zapewni większości parlamentarnej możliwość wdrożenia ustaw objętych wetem, a przez to również i realizację programu, który uzyskał akceptację wyborców w akcie wyborczym”²⁸.

Skutkiem proponowanej zmiany – jak oceniają wnioskodawcy – będzie więc przede wszystkim „zwiększenie zdolności rządu do skutecznego podejmowania reform w sferze społecznej i gospodarczej, przy jednocześnie zdefiniowanej konieczności ponoszenia odpowiedzialności za prowadzoną politykę. Jednocześnie rozwiązanie to zwiększa przejrzystość procesu stanowienia prawa i prowadzenia polityki przez rząd działający w oparciu o większość parlamentarną i legitymizację uzyskaną w wyborach. Należy przy tym podkreślić, iż utrzymana – w zmienionej postaci – instytucja weta ustawo-

²⁸ Zob. Uzasadnienie..., s. 14.

dawczego w dalszym ciągu pozwoli prezydentowi RP na publiczne przedstawianie wszystkich argumentów przemawiających przeciwko wejściu ustawy w życie. Weto w tej formie będzie apelem kierowanym wobec opinii publicznej do Sejmu RP o ponowne rozważenie zasadności uchwalenia kwestionowanej ustawy. Tak skonstruowane weto otrzyma refleksyjny charakter i – nie stając się aktem wyłącznie symbolicznym – zapewni jednoznacznie możliwość skutecznego rządzenia²⁹.

Autorzy projektu posłużyli się przy tym argumentem, że problem weta zawieszającego był przedmiotem analizy dokonywanej również przez inne partie. Prawo i Sprawiedliwość, przedkładając opinii publicznej w 2005 r. swój projekt całościowej zmiany konstytucji, również podkreślało konieczność zmiany charakteru weta prezydenckiego. W uzasadnieniu do projektowanej nowelizacji wskazywano, że jedną z cech projektu jest utrata przez prezydenta kompetencji, „której stosowanie ma wyraźnie negatywne ostrze – możliwość stosowania weta ustawodawczego w każdej sytuacji i bez żadnego uzasadnienia³⁰”.

Inna zmiana, oznaczona jako 6b, istotna dla kompetencji prezydenta dotyczy terminu, w którym Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o wniosku prezydenta o zbadanie konstytucyjności ustawy. Propozycja nowego brzmienia art. 122 ust. 7 Konstytucji jest następująca: „W sprawach, o których mowa w art. 122 ust. 3, Trybunał Konstytucyjny orzeka nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale”. Sprawa ta pozostaje w pewnym związku logicznym z propozycją modyfikacji weta ustawodawczego prezydenta. Nie ukrywają tego zresztą wnioskodawcy, uzasadniając propozycję określenia czasu przeznaczanego na rozpatrzenie przez TK wniosku prezydenta RP złożonego w ramach kontroli prewencyjnej: „Co prawda kontrola konstytucyjności ustaw nie może być uważana za *alter ego* weta, jednak w praktyce może się okazać nadużywanym ekwiwalentem. Aby uniknąć przedłużenia stanu niepewności co do konstytucyjności zaskarżonej ustawy, należy określić maksymalny czas przeznaczony na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta RP. Uwzględniając dotychczasową praktykę funkcjonowania TK – jak wskazują wnioskodawcy – «termin 3-miesięczny należy uznać za odpowiedni»³¹. Tak więc i tutaj,

²⁹ Ibidem, s. 14–15.

³⁰ Ibidem, s. 15.

³¹ Ibidem.

tak jak w przypadku weta zawieszającego, troska wnioskodawców wynikała z tego, by prezydent, kierując wniosek do TK, nie dążył do wykorzystania potencjalnej opieszałości tej instytucji w rozpatrywaniu wniosku jako instrumentu utrudniającego rządowi przeprowadzenie reform, uzależnionych od wejścia w życie tej ustawy.

Kolejna zmiana istotna z punktu widzenia systemu ustrojowego, oznaczona jako 7, dotyczy art. 126 ust. 1. Miałby on otrzymać brzmienie: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Wnioskodawcy uzasadniali ją chęcią ujednolicenia pojęć używanych w Konstytucji. Prezydent został określony jako „reprezentant państwa”, co koresponduje z terminem używanym dotychczas w art. 133 Konstytucji. Wskazują przy tym, że propozycja ta jest zgodna z postulatami głoszonymi w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego, w których akcentowano m.in., że funkcja reprezentanta jest klasyczną funkcją głowy państwa, a prezydent, jako żywy symbol państwa, reprezentuje je w jego jedności i w sposób ciągły. Charakter urzędu sprawia, że prezydent często występuje właśnie w takiej sytuacji, nie realizując innych funkcji poza reprezentowaniem państwa, czyli byciem obecnym w określonym miejscu i czasie³².

Propozycja ta, choć pozornie ma charakter jedynie porządkujący, niesie jednak osłabienie pozycji ustrojowej prezydenta. W obecnym brzmieniu jest on bowiem „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”. Ujęcie to rodziło zresztą problemy interpretacyjne w kontekście skonfrontowania go z dyspozycją art. 126 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że to Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną RP³³. Funkcja „reprezentanta państwa” osłabiałaby więc pozycję prezydenta w stosunku do tej formuły, jaka została uwzględniona w dotychczasowym brzmieniu ustawy zasadniczej. Oczywiście, może być podniesiony argument, że utrzymująca się tu niespójność terminologiczna obiektywnie utrudniała określenie podziału zadań w ramach dualizmu władzy wykonawczej.

Dyscyplinujący prezydenta charakter ma propozycja zmiany nr 10a, przewidująca dodanie ust. 2a po ustępie 2 w art. 133 o brzmieniu: „Ratyfikacja i wypowiedzenie umowy międzynarodowej określonej w art. 89 ust. 1

³² Ibidem, s. 15–16.

³³ Zob. J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 11.

i art. 90 następują w ciągu 7 dni od podpisania ustawy o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2, lub, jeżeli prezydent wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 2, w ciągu 7 dni od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją”. Ma tu miejsce niewątpliwie nawiązanie do negatywnych doświadczeń z okresu prezydentury L. Kaczyńskiego, który przez kilkanaście miesięcy odmawiał ratyfikacji Traktatu z Lizbony w oczekiwaniu na wynik procedury ratyfikacyjnej w Irlandii i w Czechach. Na tym tle utrzymywał się spór, czy prezydent ma obowiązek ratyfikacji, gdy zgodę na nią wyrażono w drodze ustawy, i w jakim terminie powinien tego dokonać.

W podobnym kierunku zmierza, zawarta w projektowanej zmianie 10 b, propozycja nowego brzmienia art. 133 ust. 3: „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”. Oznacza ona dodanie drugiego zdania. Jest to niewątpliwie reminiscencja sporu o to, kto ma reprezentować Polskę na posiedzeniach Rady Europejskiej, a jeśli to ma być prezydent czy może prezentować inne zdanie niż stanowisko rządu. Sprawa ta stała się przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego³⁴.

³⁴ W przyjętym w dniu 20 maja 2009 r. postanowieniu TK stwierdził, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pkt 1). TK zarazem uznał, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji” (pkt 2). TK zaznaczył wszakże, że to „Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczypospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko” (pkt 3). TK stwierdził też, że „Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami” (pkt 4). TK dodał ponadto, że „Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Mini-

Wnioskodawcy wskazują, że „Zmiany w art. 133 Konstytucji wynikają z potrzeby skutecznego doprecyzowania wymogu współdziałania pomiędzy Prezydentem i Rządem w sprawach polityki zagranicznej, w kluczowej formie, jaką jest zajmowanie stanowiska w sprawach polityki zagranicznej. Proponowana zmiana przesądza o sposobie wykonywania przez Prezydenta funkcji reprezentanta państwa, w ramach porządku konstytucyjnego, w którym Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami. Wymóg porozumienia oznacza – zgodnie z bogatym orzecnictwem w tym zakresie – obowiązek uzgodnienia treści stanowiska lub czynności przez organ zobowiązany do uzyskania porozumienia z innym organem władzy publicznej. Proponowana zmiana będzie sprzyjać budowaniu koniecznej jednolitości polityki zagranicznej państwa. Projektowane w tym zakresie zmiany dotyczą możliwości prezentowania stanowiska przez Prezydenta RP w zakresie polityki zagranicznej oraz obowiązku ratyfikacji umów międzynarodowych, co do których zgoda wyrażana jest w formie ustawy”³⁵.

Zmiana nr 16 dotyczy modyfikacji art. 179. Otrzymuje on brzmienie: „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”. Proponowana zmiana – jak podkreślają autorzy projektu – jest sformalizowaniem trybu powoływania sędziów ukształtowanego w czasie funkcjonowania Konstytucji RP z 1997 r. Sprecyzowanie trybu i przesłanek możliwości odmowy powołania sędziów zgodnie z wnioskiem przedłożonym przez Krajową Radę Sądownictwa „wydaje się niezbędne dla zachowania konstytucyjnej zasady podziału i równowagi”³⁶. Zmiana ta idzie we właściwym kierunku. Co prawda formalnie ogranicza ona prezydenta RP, ale to ograniczenie faktycznie precyzuje jego rolę w tej procedurze i umożliwi aktywny wpływ na proces nominacyjny. Dotychczas bowiem można było sugerować, że pre-

strów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i formy zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej” (pkt 5). Por. idem, *Przesłanki rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2010, nr 2, s. 17.

³⁵ Uzasadnienie..., s. 16–17.

³⁶ Ibidem, s. 18.

zydent jest w tej procedurze tylko „notariuszem” i nie może kwestionować kandydatur wyłonionych przez KRS. Gdy natomiast prezydent, eksponując „aktywistyczną” postawę w tym zakresie (jak to miało miejsce w okresie prezydentury L. Kaczyńskiego), blokował nominacje, powstawało pytanie, czy w demokratycznym państwie prawnym jest to możliwe bez określenia przesłanek i trybu takiego blokowania. Z jednej strony nie można było traktować kompetencji prezydenta jako iluzorycznej, bo niesie ona ważne wartości z punktu widzenia legitymizacji władzy sądowniczej³⁷, z drugiej zaś nie można tolerować sytuacji, gdy prezydent odmawia nominacji przy braku uzasadnienia, i procedury, która umożliwiałaby kontrolę tej decyzji ze strony zainteresowanej osoby i organu wysuwającego kandydaturę.

Mniejsze znaczenie, z punktu widzenia realizowanego modelu ustrojowego, ma natomiast propozycja zmiany nr 8, nadająca nowe brzmienie art. 127 ust. 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 300 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. Oznacza to podniesienie progu niezbędnych podpisów ze 100 000 do 300 000. Wnioskodawcy piszą, że zgłaszana propozycja jest efektem negatywnych doświadczeń z dotychczas odbywanych kampanii wyborczych, w których kilkakrotnie miały miejsce praktyki „kupowania” głosów poparcia, a następnie wykorzystywania przysługującego zgłoszonym kandydatom bezpłatnego czasu w telewizji publicznej jako sposobu na reklamowanie produkowanych przez siebie towarów. Przytaczają też argument porównawczy, że w Rumunii w 1992 r. podniesiono ten próg z 100 000 do 200 000 podpisów³⁸. Należy jednak uwzględnić, że realizacja tej inicjatywy oznaczałaby ograniczenie pluralizmu politycznego w RP w tym zakresie, w jakim wiąże się on z możliwością wysuwania przez ugrupowania polityczne kandydatów na prezydenta. Mogłaby też nieść w konsekwencji zmniejszenie zainteresowania dla wyborów prezydenckich i niższą frekwencję wyborczą.

³⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Problem legitymizacji władzy sądowniczej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 r.*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 371.

³⁸ Uzasadnienie..., s. 16.

Zmiana nr 14 przewiduje nadanie nowego brzmienia art. 157: „Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów”. Logiczną konsekwencją jest zmiana nr 15, przewidująca uchylenie art. 159, będącego opisem formalnej procedury indywidualnego wotum nieufności dla ministra.

Autorzy podkreślają w uzasadnieniu, że uchylenie art. 157 ust. 2 ma na celu likwidację selektywnego wotum nieufności kierowanego przeciwko wybranemu ministrowi. Praktyka ostatnich kadencji Sejmu wskazuje bowiem, iż składane w tym zakresie wnioski mają charakter jedynie demonstracji politycznych mniejszości sejmowej, nie zaś merytorycznej oceny pracy danego ministra. Podkreślają ponadto, że „możliwość indywidualnego odwołania ministrów jest sprzeczna z koncepcją wzmocnienia Rady Ministrów jako zintegrowanego ciała pracującego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów i ponoszącego solidarną odpowiedzialność w procedurze konstruktywnego wotum nieufności”³⁹.

Zmiana ta, podyktowana pragmatycznymi względami, oznaczałaby jednak poważne osłabienie funkcji kontrolnej Sejmu. To prawda, że wnioski o odwołanie poszczególnych ministrów mają często charakter „demonstracji politycznych mniejszości sejmowej” i nie prowadzą do odwołania ministrów, jednak nie można lekceważyć ich jako instrumentów funkcji kontrolnej parlamentu⁴⁰. Należy tu bowiem uwzględnić prawa opozycji eksponowane przez demokratyczne standardy międzynarodowe⁴¹ oraz znaczenie tych uprawnień opozycji przy charakterystyce demokracji systemu ustrojowego RP⁴². Sam bowiem fakt, że opozycja – poprzez wniosek o uchwalenie wotum nieufności dla ministra – ma możliwość wypowiedzenia się na temat jego działalności, dokonać krytycznych ocen oraz zaprezentować inną wizję kierowania resortem, gdyby doszła do władzy, ma istotne znaczenie polityczne i psychologiczne. Nakazuje ona ministrom wczuwanie się w oce-

³⁹ Ibidem, s. 18.

⁴⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Sejm i Senat*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2009, s. 100.

⁴¹ Zob. idem, *Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 305–306.

⁴² Por. S. Bożyk, *Rzeczpospolita Polska*, [w:] *Opozycja parlamentarna...*, s. 41; Z. Machelski, *Ustrojowe znaczenie opozycji parlamentarnej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 2, s. 13; K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 35.

ny parlamentarne, formułowane m.in. przez komisje o charakterze „resortowym”, kontrolujące na co dzień działalność ministrów. Uwzględnić też należy, że solidarna odpowiedzialność rządu nie może być jedynym mechanizmem w warunkach szczególnych utrudnień w zakresie możliwości przeprowadzenia konstruktywnego wotum nieufności.

Całokształt tych propozycji niewątpliwie zmierza w stronę osłabienia pozycji prezydenta w systemie ustrojowym, idąc w kierunku klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego, gdzie głowa państwa nie odgrywa aktywnej roli politycznej poza okresami przesilenia rządowego, gdy staje się czynnikiem arbitrażu i poszukiwania sposobów wyjścia z kryzysu gabinetowego. Posłowie PO zaprezentowali tu więc inną wizję ustroju niż ta, która znalazła wyraz w Konstytucji RP z 1997 r.

Nasuwa się tu oczywiście podstawowe pytanie: czy projekt ten jest tylko doraźną próbą zareagowania na trudności, które przyniosła koabitacja lat 2007–2010, czy raczej wyraża pogłębioną ocenę PO w zakresie uzasadnionych zmian ustrojowych? Sposób wniesienia projektu – bez szerszej konsultacji społecznej, a nawet bez porozumienia z koalicjantem (Polskie Stronnictwo Ludowe) – może wskazywać na to, że jego autorzy nie brali pod uwagę podstawowego faktu w zakresie inicjowania skutecznych zmian konstytucyjnych, jakim jest dążenie do zbudowania „koalicji konstytucyjnej” na poziomie 2/3 w Sejmie. Chcieli więc raczej zademonstrować kierunek, w jakim miałyby pójść proponowane przez nich zmiany konstytucyjne (by przeciwstawić się stylowi wykonywania funkcji prezydenta przez prezydenta L. Kaczyńskiego), niż uruchomić faktyczny proces zmiany ustawy zasadniczej. Bierność w tej sprawie po wyborze na urząd prezydenta B. Komorowskiego może zresztą wskazywać, że gdy odpadła zasadnicza przesłanka motywująca podjęcie tych zmian, PO nie wykazała determinacji, by forsować te zmiany konstytucyjne. Mogły na to złożyć się dwie przyczyny: 1) brak uznania tego celu za priorytetowy; 2) niewiara w możliwość skutecznego przeformowania tych zmian w warunkach aktualnej konfiguracji politycznej w parlamencie.

Pomimo takiej sytuacji projektu wysuniętego przez posłów PO nie sposób zlekceważyć. Sygnalizuje on myślenie PO w kwestii potencjalnych zmian konstytucyjnych, co ma o tyle ważne znaczenie, że – wobec utrzymującego się wysokiego poparcia opinii publicznej – PO niewątpliwie będzie kluczo-

wym podmiotem, gdyby doszło do przygotowania zmian w ustawie zasadniczej.

V.

Choć system rządów, uwzględniony w Konstytucji RP generalnie potwierdził się, nie milkną dyskusje o możliwościach jego modyfikacji⁴³. Propozycje PO, nawiązujące do doświadczeń koabitacji lat 2007–2010, poszły w kierunku osłabienia pozycji prezydenta. Jednak po zwycięstwie B. Komorowskiego w wyborach prezydenckich w 2010 r. gotowość PO do forsowania tych zmian wyraźnie osłabła. W zakończonej kadencji Sejmu nie podjęto żadnej poważnej próby, by je zrealizować. Co więcej, doświadczenia związane z projektem wprowadzenia do konstytucji tzw. klauzuli europejskiej pokazały, że osiągnięcie porozumienia konstytucyjnego na poziomie 2/3 jest trudne nawet w odniesieniu do tak oczywistej sprawy, jak konstytucyjne konsekwencje członkostwa Polski w UE. Tym bardziej więc byłoby to zadanie złożone w odniesieniu do tak delikatnej materii, jaką jest modyfikowanie systemu rządów.

Nie oznacza to, że debata w tej sprawie nie miała znaczenia. Ukazała ona pewne słabości aktualnego modelu i ujawniła pewną szeroko postrzeganą tendencję, by w systemie tym wzmocnić pozycję rządu i premiera, aby w konsekwencji jednoznacznie rysowała się odpowiedzialność za efekty rządzenia. Uprawnienia prezydenta, zwłaszcza w zakresie wetowania ustaw, mogą zagrażać możliwości realizowania woli narodu wyrażonej w wyborach parlamentarnych. Dzieje się to jednak jedynie w sytuacji, gdy instrument ten jest nadużywany. Rodzi to pytanie, czy ustawa zasadnicza powinna uwzględniać takie sytuacje kryzysowe⁴⁴.

Gdyby pominąć doświadczenia koabitacji lat 2007–2010, w pozostałym okresie relacje prezydent–rząd nie niosły doświadczeń, które podważałyby

⁴³ Zob. J. Jaskiernia, *Wybór optymalnego modelu ustrojowego jako główny dylemat polskiej konstytucji*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, red. J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Kraków 2010, s. 263–282.

⁴⁴ Zob. idem, *Normalność czy kryzys – przesłanki aksjologiczne oceny funkcjonalności systemu politycznego RP*, [w:] *Normalność czy kryzys: jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym*, red. J. Oniszczyk, Warszawa 2010, s. 197.

zasadność tego systemu rządów. Gdyby jednak doszło do zmiany ustawy zasadniczej RP lub jej zasadniczej modyfikacji, należy się liczyć z tym, że debata o potrzebie pewnej racjonalizacji systemu rządów z pewnością odżyje.

Summary

System of Government of the Republic of Poland in the light of the proposals of its changes

System of government of the Republic of Poland, based upon the Constitution of 2 April 1997, is considered as an appropriate. It created a base for the stable governments and alternation of power without conflicts. Since its introduction, not major government's crisis was noted. Some tensions between President and the Premier Minister has occurred, however, during a cohabitation between President Lech Kaczyński and Premier Minister Donald Tusk (1997–2000). Controversies in the question of representation of the Republic of Poland in the European Council has been solved by the Constitutional Tribunal. It occurred however a problem, whether level of 3/5 to override presidential veto is not too high in situation, when President has backed an opposition and make impossible to fulfill the fundamental reforms introduced by the Committee of Ministers. The death of President Kaczyński make this controversies un-actual. When occasion of changes of Constitution may occurred, this problem should be analyzed in the context of rationalization of those regulation.