

**Raport**  
**dotyczy: projektu zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

**Wstęp**

Prezes Rady Ministrów Donald Tusk przedstawił w dniu 21 listopada 2009 r. podstawowe założenia zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Konstytucja”).

Propozycje Premiera wynikały z dążenia do optymalizacji systemu konstytucyjnego oraz z przekonania, iż przedstawione zmiany umożliwią realizację idei sprawnego państwa - przejrzystego w funkcjonowaniu i odpowiedzialnego wobec obywatela za swoje działania.

Propozycje Premiera dotyczyły następujących obszarów:

1. relacji pomiędzy organami władzy, a zwłaszcza władzy wykonawczej;
2. pozycji i zakresu kompetencji Prezydenta RP;
3. sposobu wyboru Prezydenta RP;
4. organizacji Sejmu i Senatu.

Zawarte w wystąpieniu Premiera sugestie zmian oparte były na liście trzech byłych Prezesów Trybunału Konstytucyjnego - Marka Safjana, Andrzeja Żolla, Jerzego Stępnia z dnia 5 lutego 2009 r., oraz w znacznej mierze na projekcie konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” z dnia 3 września 2009 r.

Wystąpienie Premiera rozpoczęło dwutorowy proces konsultacji proponowanych zmian w Konstytucji.

Konsultacje polityczne i debata publiczna środowisk politycznych de facto **określiły zakres zmian niemożliwych** do przeprowadzenia w chwili obecnej i wyznaczyły pole do dalszej debaty konstytucyjnej.

**Konsultacje z ekspertami** z zakresu prawa konstytucyjnego, teorii zarządzania i socjologii **określiły zakres zmian koniecznych** do wprowadzenia w oparciu o następujące przesłanki:

1. istnieje konieczność uwzględnienia rekomendacji płynących z dotychczasowej debaty konstytucyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem uwag dotyczących sposobu organizacji władzy wykonawczej;
2. istnieje konieczność uwzględnienia konsekwencji wejścia Polski do Unii Europejskiej i wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

W pracach grupy eksperckiej uczestniczyli:

1. dr Ryszard Bałicki;
2. dr Jerzy Ciapała;
3. prof. Jerzy Ciemniewski;
4. dr Wojciech Orłowski;
5. prof. Wiktor Osiatyński;
6. prof. Stanisław Piątek;
7. dr Piotr Radziejewicz;
8. dr Anna Śledzińska - Simon;
9. prof. Krzysztof Skotnicki;
10. Jerzy Stępień - sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku;
11. prof. Piotr Sztompka;
12. Agata Waclawik -Wejman, LL. M (Harvard);
13. prof. Zbigniew Witkowski;

14. prof. Andrzej Zoll.

Dodatkowo materiały do dyskusji przedstawili:

- prof. Jan Barez w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i po wejściu w życie Traktatu z Lizbony;
- prof. Krzysztof Wójtowicz w zakresie kompetencji Prezydenta RP do ratyfikowania i wypowiedziania umów międzynarodowych.

Efektom prac, w których uczestniczył Prezes Rady Ministrów Donald Tusk, oraz Minister, członek Rady Ministrów - Michał Boni, Prezes Rządowego Centrum Legislacji - Maciej Berek, członkini Zespołu Doradców Strategicznych PRM - Lidia Kołucka Żuk jest przedłożenie przez członków grupy opinii i propozycji zmian w ustawie zasadniczej.

## **Propozycje zmian**

W rezultacie prac grupy eksperckiej rekomenduje się rozstrzygnięcia w następujących obszarach:

- **Weto prezydenckie, jako element procesu stanowienia prawa – art. 122 ust. 5**

Obniżenie progu niezbędnego do odrzucenia weta Prezydenta z 3/5 głosów do większości bezwzględnej w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów zmniejsza niebezpieczeństwo paraliżu ustawodawczego i zapewnia większości parlamentarnej możliwość wdrożenia ustaw objętych wetem, a przez to również i realizację programu, który uzyskał akceptację wyborców w akcie wyborczym. Obecna konstrukcja weta, przy uwzględnieniu specyfiki polskiego systemu partyjnego, w nieproporcjonalny sposób faworyzuje mniejsze partie opozycyjne, gdyż to ich głosy muszą być pozyskane do odrzucenia weta. Uzyskanie takiego poparcia może się wiązać z koniecznością poniesienia wysokiej ceny politycznej, określanej nie zawsze według jasnych i czytelnych zasad.

Skutkiem proponowanej zmiany będzie więc, przede wszystkim, zwiększenie zdolności rządu do skutecznego podejmowania reform w sferze społecznej i gospodarczej przy 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 mocno podkreślić, iż utrzymana - w zmienionej postaci - instytucja weta ustawodawczego w dalszym ciągu pozwoli Prezydentowi na publiczne przedstawienie wszystkich argumentów przemawiających przeciwko wejściu ustawy w życie, i będzie apelem kierowanym wobec opinii publicznej do Sejmu RP o ponowne rozważenie zasadności uchwalenia kwestionowanej ustawy.

**Tak skonstruowane weto ustawodawcze otrzyma refleksyjny charakter i nie stając się aktem wyłącznie symbolicznym zapewni jednocześnie możliwość skutecznego rządzenia.**

Eksperti w swej debacie podkreślili, iż podobne do polskiego weto prezydenckie znane jest licznym konstytucjom współczesnym. Przykładem mogą być ustawy zasadnicze: Włoch, Czech, Węgier, Litwy, Portugalii, Rumunii, czy Grecji. Jednakże w większości wypadków przepisy przewidują, że dla ponownego uchwalenia ustawy konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów parlamentarzystów.

Zgodnie z postulatami zgłaszanymi w trakcie spotkań eksperckich należy określić również czas przysługujący Trybunałowi Konstytucyjnemu na rozpatrzenie wniosku Prezydenta

złożonego w ramach kontroli prewencyjnej. Zdaniem ekspertów może to przybrać postać dodania do art. 122 ustępu 7 w brzmieniu: „ w sprawach, o których mowa w art. 122 ust. 3 Trybunał orzeka w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunał.”

#### **Wśród przedłożonych sugestii eksperci zgłosili między innymi następującą propozycję:**

##### **Art. 122 ust. 5 (nowe brzmienie):**

„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 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. 3.”

#### **• Współdziałanie Prezydenta i Rządu w ramach polityki zagranicznej**

Konieczność zmiany w art. 133 Konstytucji wynika 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.

Zmiana winna przesądzać o sposobie wykonywania przez Prezydenta funkcji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach porządku konstytucyjnego, w którym Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami. Wymóg porozumienia, często stosowany w sferze publicznej dla określenia sposobu współdziałania różnych władz, oznacza zgodnie z bogatym orzecznictwem **obowiązek uzgodnienia treści stanowiska lub czynności** przez organ zobowiązany do uzyskania porozumienia z innym organem władzy publicznej.

#### **Proponowana zmiana będzie sprzyjać jednolitości polityki zagranicznej państwa.**

Konieczne zmiany winny przede wszystkim odzwierciedlać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w postanowieniu z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08. Trybunał ustalił, iż **kompetencja do ustalenia merytorycznego stanowiska Polski, które będzie prezentowane w posiedzeniach Rady Europejskiej należy, zgodnie z art. 146 Konstytucji do Rady Ministrów.**

Zmiany w tym obszarze winny dotyczyć także kwestii podejmowania przez Prezydenta decyzji personalnych (art. 133 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji) i ratyfikacji umów międzynarodowych.

**W celu uzyskania określonego rozwiązania eksperci przedłożyli różne sposoby osiągnięcia określonego celu:**

##### **Propozycja nr 1**

„Art. 133 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

**3. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia stanowisko w zakresie polityki zagranicznej w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów.”**

##### **Propozycja nr 2**

1) Art. 133 ust.1 pkt. 1 otrzymuje brzmienie :

- 1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat. Sejm na wniosek Rady Ministrów uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, 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 wykonując uchwałę Sejmu ratyfikuje umowę lub ją wypowiada w ciągu 7 dni albo zgodnie z ust. 2 zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności umowy z Konstytucją.
- 2) W art. 133 ust. 3 dodaje się zdanie drugie :  
Stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów.

### **Propozycja nr 3**

Proponuje się także uzupełnienie aktualnej treści art. 133 ust. 1 pkt. 1) poprzez zastąpienie przecinka kropką oraz dodanie zdania o treści: „**Ratyfikacja i wypowiedzenie umowy międzynarodowej określonej w art. 89 ust. 1 i art. 90 następuje w ciągu 21 dni od uchwalenia ustawy o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2**”.

### **• Zmiany wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej**

Szczególnie istotne dla zmian w Konstytucji są te zmiany, które wynikają z polskiego członkostwa w Unii Europejskiej i w szczególności z wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

W ramach debaty zainicjowanej przez Premiera Donalda Tuska podkreślono, iż **konsekwencją wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego jest konieczność wprowadzenia do Konstytucji szeregu/grupy przepisów dotyczących Polski w UE**. Winien on kodyfikować podstawowe postanowienia odnoszące się do członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE):  
W szczególności do rozważenia są następujące kwestie:

- zasady dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- zasady dotyczące wyborów do organów samorządu terytorialnego (wyraźne przyznanie obywatelom UE czynnego i biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego – wykonanie dyrektywy 94/80 oraz art. 19 ust. 1 TWL);
- podstawy mechanizmu współpracy między Radą Ministrów a Sejmem i Senatem w sprawach UE;
- system źródeł prawa – art. 92 ust. 1 Konstytucji (transpozycja dyrektyw).<sup>1</sup>

**Dodatkowo podkreślić należy, iż wejście Polski do strefy Euro jest konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej.** Art. 4 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (część Traktatu akcesyjnego) stwierdza: „*Każde z nowych Państw Członkowskich uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej z dniem przystąpienia jako Państwo Członkowskie objęte derogacją w rozumieniu artykułu 122 Traktatu WE*”.

W związku z wejściem do strefy euro postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. muszą zostać odpowiednio dostosowane. Wynika to:

- z procesu (i wymogów) konwergencji, które zasadniczo są jednolite dla wszystkich państw objętych derogacją;

<sup>1</sup> Jan Barcz, *Projekt zmiany Konstytucji RP w związku z członkostwem Polski w UE, zwłaszcza ze: po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Identyfikacja problemów*

- oraz z pozostałych wymogów, wynikających z konieczności dostosowania prawa wewnętrznego (w tym i przepisów konstytucyjnych) do nowej sytuacji, w której uprawnienie do formułowania i prowadzenia polityki pieniężnej oraz do emisji pieniądza będzie przeniesione do Europejskiego Systemu Banków Centralnych (i Europejskiego Banku Centralnego).

W pierwszym obszarze - kryteriów konwergencji określonych protokołach 12 i 13 do Traktatu Lizbońskiego – dostosowanie winno objąć w szczególności te zapisy Konstytucji, które formułują cel Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 1) i uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do NBP (art. 203 ust. 1) oraz kwestie odpowiedzialności Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1)

W pozostałym zakresie (konieczność dostosowania prawa krajowego) konieczne zmiany Konstytucji RP wynikają po prostu z przeniesienia uprawnień do wykonywania polityki pieniężnej i emisji pieniądza na ESBK (i EBC) oraz z zastąpienia złotego przez euro.

Prace nad klauzulą europejską podjęte zostały w Sejmie z inicjatywy Marszałka Sejmu, Pana Bronisława Komorowskiego. Powołana została grupa robocza złożona z ekspertów prawa konstytucyjnego i europejskiego, która pracuje nad szczegółowymi rekomendacjami w tym obszarze. Na potrzeby jej prac przekazujemy przedstawione powyżej uwagi.

### **Zagadnienia do dalszej debaty konstytucyjnej**

Zaproponowane zmiany wydają się konieczne i możliwe w aktualnej sytuacji politycznej. Ponadto eksperci rozważali m.in. zagadnienia związane z:

- ograniczeniem immunitetu formalnego posłów i senatorów w art. 105 Konstytucji;
- liczbą posłów i senatorów wraz z ewentualnymi zmianami w sposobach ich wybierania;
- możliwością wydawania przez rząd rozporządzeń z mocą ustawy w celu transpozycji prawa unijnego;
- zmiany zasad powoływania sędziów z poszanowaniem zasady równowagi się władz;
- oraz zmiany związane ze sposobem powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

**Debata konstytucyjna toczona w takich warunkach będzie miała kluczowe znaczenie dla szerszych zmian w przyszłości oraz dla charakteru polskiej demokracji. Członkowie Zespołu wyrazili gotowość do zainicjowania na forum publicznym takiej debaty w ciągu 2 miesięcy.**

**Zarówno obecnie jak i w przyszłości fundamentalne znaczenie będzie miała możliwość uzyskania porozumienia politycznego dla proponowanych zmian, które nie powinny być podporządkowane doraźnym interesom politycznym, lecz powinny być nakierowane na dobro publiczne.**

### **Uwagi końcowe**

Prezentowany Raport przedstawiamy Marszałkowi Sejmu.

Eksperti podkreślili rangę i znaczenie regulaminu przyszłej Komisji Konstytucyjnej. W szczególności chodzi tutaj o zapewnienie udziału przedstawicieli władzy wykonawczej (rządu) w jej pracach. Uzasadnia to fakt, iż proponowane zmiany w swej zasadniczej części dotyczą sposobu wykonywania władzy wykonawczej. Dodatkowo zapewnienie szerokiego udziału różnych interesariuszy w debacie konstytucyjnej zapewnia zwiększenie poparcia dla proponowanych zmian, ale przede wszystkim jest elementem dialogu społecznego.