

Edyta Chrobaczyńska

Instytucja Prezydenta RP w świetle prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1994-1997)

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 1, 207-228

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Edyta Chrobaczyńska

Instytucja Prezydenta RP

w świetle prac Komisji Konstytucyjnej

Zgromadzenia Narodowego (1994-1997)

Pierwsze ustalenia dotyczące zakresu kompetencji prezydenta w nowej konstytucji zostały przygotowane przez zespół stałych ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (ZN) w grudniu 1994 roku, w oparciu o zgłoszone projekty. Wielowariantowy projekt Konstytucji RP stał się podstawą dyskusji na posiedzeniu Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję w dniach 18, 19 i 20 stycznia 1995 roku. Ich efektem było wypracowanie pierwszego, jednolitego projektu Konstytucji RP w ujęciu wariantowym, który stał się podstawą dalszej dyskusji w Komisji Konstytucyjnej ZN. W posiedzeniu Podkomisji pod przewodnictwem posłów Krzysztofa Kamińskiego (KPN) i Jerzego Jaskierni (SLD) udział wzięli przedstawiciele prezydenta RP prof. Andrzej Rzepliński i dr Witold Kulesza oraz przedstawiciele Rady Ministrów prof. Stanisław Gebethner i prof. Andrzej Gwiżdż. Przedmiotem dyskusji był rozdział piąty określający pozycję prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze dyskusje dotyczyły wariantów art. 126 (113)¹, opatrzonego uwagami ekspertów.

Wariant I: 1. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy wykonawczej.

2. Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

3. Zadania określone w ust. 1 i 2 Prezydent wykonuje w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Wariant II: 1. Prezydent Rzeczypospolitej stoi na czele władzy wykonawczej, którą sprawuje bezpośrednio lub za pośrednictwem Rady Ministrów i członków Rządu.

2. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych.

3. Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa i nienaruszalności jego terytorium.

¹ W toku prac Podkomisji i Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego numery poszczególnych artykułów ulegały zmianie.

W odniesieniu do tego artykułu eksperci zwrócili uwagę, że ustęp 1. w obu wariantach jest niezgodny z przepisami zawartymi w II wariantcie rozdziału projektu przepisów ogólnych. W art. 10. Jerzy Wiatr zaproponował wykreślenie z wariantu I sformułowania „i gwarantem ciągłości władzy wykonawczej”. Z tym stanowiskiem nie zgodził się Jerzy Ciemniowski, argumentując, że zasada ta jest jednym z elementów dwuczłonowej struktury władzy wykonawczej. W sytuacji, gdy rząd podlega zmianie, to właśnie prezydent ma zapewnić ciągłość władzy wykonawczej. Tezę tę, poparł dr W. Kulesza, jednocześnie postulując, aby oba warianty pozostawić w niezmienionym brzmieniu. K. Kamiński postulował, aby wariant I nie zawierał żadnych ustępów, gdyż ust. 2 z wariantu I pokrywa się z ust. 3 z wariantu II. Przedstawił koncepcję, w myśl której należy na bazie II wariantu wprowadzić w nawiasach ustalenia odmienne, zawarte w wariantcie I. Zdecydowanie przeciwstawił się temu J. Wiatr, stwierdzając, że zatrze to różnice między dwoma koncepcjami ustrojowymi, przyjęcie wariantu II oznacza bowiem zgodę na budowanie w państwie systemu prezydenckiego, przyjęcie zaś wariantu I parlamentarno-gabinetowego. Jest więc to sprawa fundamentalna. Ostatecznie wariant I pozostawiono bez zmian, natomiast na wniosek Henryka Rota w wariantcie II zamieniono kolejność 1 i 2 ustępu. Przedstawiciel Rady Ministrów prof. S. Gebethner już po tej zmianie uznał, że

wadą wariantu II, a zwłaszcza art. 113 ust. 2, jest jego konfliktogenna treść. [...] przepis ten tworzy nie tylko dualistyczną egzekutywę, ale tworzy również dwa ośrodki władzy. [...] prezydent może rządzić sam poprzez Radę Ministrów i poprzez ministrów. Oznacza to, że w ogóle nie ma sensu Rada Ministrów jako organ kolegialny. Uważam, że system ustrojowy oparty na takim przepisie musi doprowadzić do konfliktu między prezydentem a rządem oraz rządem a parlamentem. Jest to przyczyna, z racji której mogę przedstawić stanowisko Rady Ministrów, która nie popiera konstrukcji zakładającej istnienie dwóch konkurencyjnych ośrodków władzy ustawodawczej².

Dalsze uwagi członków Podkomisji dotyczyły art. 132 (119), który brzmiał:

1. Prezydent reprezentuje Rzeczpospolitą w stosunkach międzynarodowych, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli innych państw. Prezydent wykonuje swoje uprawnienia w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi we współdziałaniu z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem, którzy za realizację polityki zagranicznej Państwa odpowiadają przed Sejmem.

Stefan Pastuszka z PSL stwierdził, że artykuł ten jest sformułowany nieprecyzyjnie, co wynika prawdopodobnie z chęci połączenia dwóch wariantów, i zgłosił wniosek, by ująć ten artykuł wariantowo. Wariant I zawierałby obecną treść, natomiast wariant II treść obecnego ustępu 2, uzupełnioną o zasadę, że prezydent na

² Por. Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 25.01.1995. [w:] Biuletyn XII. Warszawa 1995, s. 35.

wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje i odwołuje przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej za granicą. Tej propozycji sprzeciwił się dr W. Kulesza. Uznał, że jest to poprawka o charakterze merytorycznym, podyktowana aktualnymi problemami, które nie powinny mieć wpływu na pracę komisji. W rezultacie nie dokonano żadnych poprawek merytorycznych, natomiast ustęp 2 ujęto w nawias, pozostawiając rozstrzygnięcie Komisji Konstytucyjnej ZN.

Kontrowersje wzbudził także art. 133 (120):

1. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe.
2. Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm o umowach międzynarodowych przedkładanych Prezydentowi do ratyfikacji.
3. Ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych dotyczących granic Państwa, sojuszków obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe Państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie.
4. Prezydent przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wyrażenie opinii o jej zgodności z Konstytucją.

Posel Janusz Szymański z UP zaproponował, aby do punktu pierwszego dodać uszczegółowienie w postaci akapitu, że prezydent w sytuacjach określonych w ustępie 1 zawiadamia sejm i senat, w ustępie 4 sformułowanie „o wyrażenie opinii” zastąpić „o wydanie orzeczenia” lub „o stwierdzenie jej zgodności” z Konstytucją. Zdecydowano się na drugą propozycję, która jednak została wpisana w nawias, podobnie jak poprawka dotycząca ustępu 1, pozostawiając rozpatrzenie tego problemu Komisji Konstytucyjnej ZN. Senator Jan Orzechowski z PSL zauważył, że art. 3 powtarza treść art. 74 i zaproponował jego skreślenie.

Dyskusję wzbudził również artykuł dotyczący uprawnień prezydenta w zakresie wojskowości. Przedstawiono dwa warianty:

1. Prezydent jest [najwyższym – wariant II] zwierzchnikiem Sił Zbrojnych [Rzeczypospolitej Polskiej – wariant II].
2. W czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi i za pośrednictwem [Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej – wariant I]. [Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego – wariant II].
3. Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych na wypadek wojny mianuje i odwołuje Prezydent, na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Obrony Narodowej. Prezydent nie może sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. [wariant I].
3. Prezydent mianuje i odwołuje Szefa Sztabu Generalnego. Na wniosek Ministra Obrony Narodowej Prezydent mianuje i odwołuje zastępców Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych. [wariant II].
4. Prezydent nadaje przewidziane ustawą [ustawami wariant II] stopnie wojskowe. Jest to ustęp 5 wariantu II.
4. Na czas wojny Prezydent mianuje i odwołuje Naczelnego Wodza. Wariant II.
6. Szczegółowe uprawnienia Prezydenta, wynikające ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, oraz zasady współdziałania z Ministrem obrony Narodowej i Szefem sztabu Generalnego określa ustawa.

Poseł J. Ciemniewski był przeciwny wprowadzaniu przymiotnika „najwyższy”. uważał bowiem, że określenie to może sugerować obecność także innych zwierzchników, zauważono także, że wariant II nie przewidywał parlamentarnej odpowiedzialności szefa Sztabu Generalnego. Spór zaistniał także wokół tego, czy prezydent ma nadawać tytuł naukowy profesora, czy też nie. Taką możliwość dopuszczał wariant I, II natomiast postulował skreślenie tego uprawnienia.

Kolejny sporny artykuł dotyczył prawa łaski. Ostatecznie zapisano go w sposób następujący: „Prezydent stosuje prawo łaski”, a w nawiasie: „Nie może jednak tego prawa stosować w stosunku do osób osądzonych przez Trybunał Stanu”. Poseł J. Ciemniewski uważał, że osoba sądzona przed Trybunałem Stanu odpowiada za przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności urzędowych, dlatego nie powinno wobec niej być stosowane prawo łaski. J. Szymański natomiast stał na stanowisku, że prezydent jako głowa państwa powinien mieć zapewnioną swobodę przy podejmowaniu tego typu decyzji.

Układ wariantowy przewidziano również w przypadku uprawnień prezydenta w sferze działalności jego Kancelarii. Wariant I przewidywał, że „Prezydent nadaje zarządzeniem statut Kancelarii Prezydenta oraz powołuje i odwołuje jej szefa”. Wariant II postulował skreślenie tego uprawnienia. Dwa warianty zostały też przedstawione w sprawie decyzji prezydenta wymagających kontrasygnaty. Było to konieczne ze względu na istnienie projektów opowiadających się za przyznaniem prezydentowi szerokich uprawnień, które powinny stanowić jego osobiste prerogatywy – system prezydencki czy półprezydencki. I drugi wariant, który uwzględniał postulaty zwolenników systemu parlamentarno-gabinetowego. Szerzej tym problemem zajmę się przy okazji analizy prac Komisji Konstytucyjnej ZN³.

Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego poświęcone modelowi przyszłej prezydentury odbyło się w dniach 25, 26 i 27 stycznia 1995 roku. Zasadniczą osią sporu był wybór koncepcji prezydentury, ale dyskutowano także i nad innymi zagadnieniami.

Jako pierwsze na warsztacie dyskutantów znalazły się problemy definicyjne (sens normatywny pojęcia): prezydent jako „gwarant ciągłości władzy wykonawczej”. Sformułowanie takie znalazło się w II wariantcie (art. 113, ust. 1.), który analizował poglądy zwolenników systemu parlamentarno-gabinetowego zwanego niekiedy półprezydenckim. Pierwszy głos zabrał poseł J. Ciemniewski, stwierdzając jednoznacznie (co stanowiło pogląd UW), iż

treścią tego przepisu jest stwierdzenie, że [...] prezydent jest elementem dwuczłonowej struktury władzy wykonawczej [...] prezydent zapewnia, iż polityka władzy wykonawczej będzie realizowana pomimo zmienności układów politycznych w parlamencie i zmienności polityki prowadzonej przez różne możliwe gabinety w trakcie kadencji, przy zachowaniu – w pewnej mierze – ciągłości politycznej. [...] Jest to więc konstrukcja, która znajduje [...] odzwierciedlenie w przepisach określających uprawnienia prezydenta

³ Por. Posiedzenie Podkomisji Redakcyjnej. Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, z dnia 18. 19. 20.01.1995, Biuletyn XI, Warszawa 1995, s. 273–304.

w zakresie polityki zagranicznej, polityki obronnej i polityki w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego⁴.

W praktyce oznaczało to, że prezydent miałby powoływać rząd (a nie parlament), szefa Sztabu Generalnego oraz dysponować uprawnieniami, które nie wymagały kontrasygnaty ze strony rządu.

Uzasadnienie J. Ciemniewskiego nie przekonało PSL-owskiego senatora S. Pastuszki. Nie zgodził się on m.in. z tym, że „w zakres pojęcia ciągłości władzy wchodzi taka kompetencja, jak powoływanie Szefa Sztabu”⁵. Uważał, że taka argumentacja prowadzi do łączenia dwóch elementów i zacierania podziałów kompetencyjnych (które powinny być jasno określone, aby nie powstawały problemy, z którymi władza w Polsce borykała się już w czasie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992), co w konsekwencji prowadzić może do dualizmu władzy. Dlatego postulował głębszą refleksję nad tą kwestią. Poseł J. Szymański z UP stwierdził, że w rozwiązaniach prawa międzynarodowego występują pojęcia: ciągłości państwa i ciągłości rządu, nie ma natomiast mowy o uznaniu *de facto* i *de iure* głowy państwa. Z tych powodów nie widział on celowości użycia określenia „gwarant ciągłości władzy wykonawczej”.

Do dyskusji ponownie włączył się poseł J. Ciemniewski, gdyż spór dotyczył sformułowania zawartego właśnie w projekcie przedstawionym przez UW. Tak zapisany ustęp miał zezwalać na połączenie funkcji prezydenta z jego uprawnieniami,

które ma z tytułu mandatu uzyskanego w wyborach powszechnych, z funkcjonowaniem rządu odpowiedzialnego parlamentarnie. [...] problem zasadniczy to ułożenie stosunków między prezydentem, posiadającym mandat uzyskany w wyborach powszechnych a rządem, który jest odpowiedzialny parlamentarnie. Chodzi [o takie] rozdzielenie kompetencji pomiędzy prezydentem a rządem [...], które uwzględniałoby fakt, iż prezydent nie jest odpowiedzialny. Na jego działania parlament nie może mieć praktycznie wpływu. Rząd natomiast jest parlamentarnie odpowiedzialny za swoją politykę i może być pociągnięty do odpowiedzialności przed parlamentem. Pojawia się więc pytanie, jak skonstruować kompetencje organu wykonawczego nie odpowiedzialnego i kompetencje organu wykonawczego, lecz odpowiedzialnego parlamentarnie. W moim przekonaniu, jest to zasadniczy dylemat, który rysuje się w sytuacji, gdy prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych. Według posła J. Ciemniewskiego projekt UW jest próbą takiego rozdzielenia kompetencji, która odpowiada możliwościom funkcjonowania państwa i istnienia urzędu prezydenta wyposażonego w ograniczone kompetencje. [...] Uprawnienia, które przewidujemy są uprawnieniami gwarantującymi arbitraż między siłami politycznymi funkcjonującymi w parlamencie i które to funkcjonowanie znajduje odbicie w koalicji rządowej popierającej rząd i w układzie stosunków między rządem a opozycją⁶.

Poseł J. Ciemniewski skomentował także wypowiedź posła J. Szymańskiego, podkreślając, iż wprowadzeniu do polskiej konstytucji pojęcia ciągłości władzy wy-

⁴ Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej..., z dnia 25.01.1995, Biuletyn XII, Warszawa 1995, s. 31.

⁵ Tamże, s. 31.

⁶ Tamże, s. 36.

konawczej wcale nie przeszkadza fakt, że nie funkcjonuje ono w prawie międzynarodowym. Prof. Paweł Sarnecki natomiast dopowiedział, że konstytucyjne kompetencje prezydenta, takie jak inicjatywa ustawodawcza, orędzia kierowane do parlamentu, weto ustawodawcze, są właśnie tymi środkami, poprzez które prezydent może stabilizować władzę. Kompetencje prezydenta gwarantujące ciągłość władzy wykonawczej to np. zwoływanie posiedzeń Rady Ministrów, desygnowanie premiera, skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W tym przypadku został wybrany wariant,

w którym prezydent ma bardzo ważne kompetencje, ale raczej kompetencje kontrolne, arbitrażowe, nie [...] związane bezpośrednio z władzą wykonawczą. Stąd likwidacja przewidzianych przez małą konstytucję tzw. resortów prezydenckich i bezpośredniego wpływu prezydenta na politykę rządu, poza takim wpływem, który z reguły należy do prezydenta⁷.

Natomiast przedstawiciel prezydenta RP prof. Michał Pietrzak oświadczył, że nie rozumie, dlaczego dyskusja dotycząca tego problemu toczona jest tylko w oparciu o projekty parlamentarno-gabinetowe (półprezydenckie). Wyraził opinię, że w modelu prezydenckim prezydent również występuje jako gwarant. Różnica dotyczy jedynie zakresu jego kompetencji, tzn. uprawnień, które może wykonywać bez kontrasygnaty premiera i ministrów.

Wydaje się, że najtrafniej pojęcie to określił Aleksander Kwaśniewski. Podstawą jego wywodu był wykład prof. Kazimierza Działochoy:

„ciągłość władzy” oznacza ciągłość działania organów władzy, czyli zapewnienie działania państwa i jego organów zgodnie z obowiązującym konstytucyjnym kalendarzem, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych. Zapewnienie ciągłości władzy jest niewątpliwie kompetencją prezydenta, wynikającą z jego uprawnień do rozwiązania parlamentu, ogłoszenia wyborów do Sejmu i Senatu, zdymisjonowania rządu z jednoczesnym powierzeniem mu pełnienia dotychczasowych obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów⁸.

Następnie A. Kwaśniewski, poruszył kwestię relacji: tryb wyboru głowy państwa a istota systemu ustrojowego. Jego zdaniem prezydent, który pochodzi z wyborów powszechnych (a większość projektów do tego się skłania), posiada

legitymację taką samą jak parlament. [z tego względu] musi zająć silniejszą pozycję niż pozycja prezydenta w konstytucji marcowej. Tak więc sformułowanie projektu prezydenckiego stwierdzającego, że prezydent stoi na czele władzy wykonawczej i sprawuje ją bezpośrednio lub za pośrednictwem prezesa Rady Ministrów i ministrów, jest koncepcją klarowną.[...] zakres prerogatyw jest kwestią do dyskusji. [...] Rząd pełni funkcje łącznika między prezydentem a parlamentem⁹.

⁷ Tamże, s. 37.

⁸ Tamże, s. 38.

⁹ Tamże, s. 39.

Ta wypowiedź skierowała dyskusję na inny problem.

Poseł J. Szymański nawiązał do zagadnienia, które według niego nierozzerwalnie wiązało się z odpowiedzią na pytanie o znaczeniu fundamentalnym: jaki model prezydentury powinien zostać przyjęty w nowej polskiej konstytucji? Jego istotą był tryb wyboru prezydenta. Według niego był to czynnik, który warunkował katalog uprawnień, jakie winny być przyznane prezydentowi, a to z kolei stanowiło odpowiedź na pytanie zasadnicze. Poseł stał na stanowisku, że nie zostało jeszcze rozstrzygnięte, czy prezydent będzie pochodził z wyborów powszechnych, czy też o jego wyborze zadecyduje Zgromadzenie Narodowe. Dodał, że z punktu widzenia doświadczenia historycznego Polska nie posiada tradycji wyborów powszechnych. Z tego względu postulował ponowne, gruntowne przemyślenie tego problemu i refleksję, czy wybór przez Zgromadzenie Narodowe nie jest pomysłem bardziej zasadnym. Warto bowiem pamiętać, że projekt, którego zwolennikiem był J. Szymański, preferował tezę, że głowa państwa nie powinna posiadać zbyt wielu uprawnień osobistych. Prawdopodobnie z tego to powodu jego zwolennicy uważali, że nie jest konieczne, aby prezydent posiadał aż tak znaczną legitymizację, jaką uzyskuje się w wyborach powszechnych. J. Szymański stał na stanowisku, że w Polsce „nie ma gruntu ani przyzwolenia” na model prezydencki, przede wszystkim z powodu polskich doświadczeń historycznych i współczesnych, sam był zwolennikiem systemu parlamentarno-gabinetowego lub półprezydenckiego cechującego się „równoważonymi uprawnieniami w postaci hamulców, równowagi i współdziałania obu władz”¹⁰.

Ponownie głos w dyskusji zabrał przewodniczący komisji A. Kwaśniewski, zwracając uwagę na kwestie formalne. Dostrzegł bowiem, że z projektu wariantowego konstytucji, przygotowanego przez podkomisję na podstawie 7 zgłoszonych projektów, jasno wynika zasada powszechnych wyborów prezydenckich.

Postulat posła J. Szymańskiego poparł przedstawiciel Rady Ministrów prof. S. Gebethner, który również uważał, że „dyskusja nad modelem ustroju powinna zostać rozszerzona o kwestie trybu wyboru prezydenta”. Polemizował równocześnie z poglądami prof. M. Pietrzaka i innych uczestników dyskusji co do zakresu zależności pomiędzy wyborami powszechnymi prezydenta (duża legitymizacja), a katalogiem jego uprawnień. Nie uważał, aby „z faktu bezpośrednich i powszechnych wyborów prezydenckich [wynikały] automatycznie władcze uprawnienia prezydenta wykonywane bezpośrednio”¹¹ (jako przykład można tu podać model austriacki, w którym prezydent wybierany jest przez naród w wyborach powszechnych, a posiada ograniczoną ilość uprawnień osobistych). Zwrócił on też uwagę na bardzo istotną sprawę, której nikt inny nie poruszył, a mianowicie, że wybór prezydenta w wyborach powszechnych czy też przez parlament w żadnym wypadku nie oznacza, iż jest on tylko symboliczną głową państwa, pełniącą funkcje ceremonialne. Jest rzeczą oczywistą, dodał S. Gebethner, że nie byłoby walki o ten urząd, gdyby pre-

¹⁰ Tamże. s. 33.

¹¹ Tamże. s. 34–35.

zydent w większym bądź mniejszym stopniu nie był realnym, aktywnym kreatorem polityki rządu. Spostrzeżenie to wydaje się niezwykle trafne i trzeźwe.

Odnosił się też do kwestii prezydenta jako gwaranta władzy wykonawczej. Według niego bezpośrednio wybory wzmacniają jedynie legitymację prezydenta i tak właśnie należy rozumieć I wariant art. 113. Prezydent jako gwarant ciągłości władzy wykonawczej ma zachować funkcjonowanie władzy wykonawczej przez dobór rządu cieszącego się zaufaniem parlamentu¹².

Głosowanie w tej istotnej dla uprawnień prezydenta sprawie odbyło się 26 stycznia 1995 roku. Projekt silnej prezydentury, której największym zwolennikiem i propagatorem był Lech Wałęsa, nie został zaakceptowany. Większość posłów i senatorów opowiedziało się za prezydentem, który wypełniałby funkcję arbitra, a zdecydowane działania podejmował tylko w momencie pojawienia się konfliktów. „Tylko trzech spośród 43 członków komisji opowiedziało się za modelem francuskim, czyli prezydentem stojącym na czele władzy wykonawczej. [...] Zaledwie dwie osoby chciały, by prezydent miał prawo, kiedy chce powoływać i odwoływać szefa rządu”¹³. Komisja Konstytucyjna odrzuciła też koncepcję, by prezydentowi powierzyć rolę gwaranta ciągłości władzy wykonawczej (skreślono przymiotnik „wykonawczej”, co spowodowało, że pojawił się tym samym problem: skoro prezydent miał pozostać gwarantem ciągłości władzy, to nasuwało się pytanie: jakiej. Zaproponowano, by w tym przypadku art. uzupełnić o przymiotnik „państwowej”). Oznaczało to, że opowiedziano się za modelem prezydentury, w którym głowa państwa nie posiada uprawnień związanych z bezpośrednim sprawowaniem władzy wykonawczej. Rozstrzygnięcia, które wtedy zapadły w sprawie koncepcji prezydentury, charakteryzowały się jeszcze dość dużym stopniem uogólnienia, jednak na tym etapie było już wiadomo, że dalsza dyskusja nie będzie na pewno dotyczyła tzw. resortów prezydenckich i innych tego typu uprawnień, bo na takie w modelu przyjętym przez Komisję Konstytucyjną nie było miejsca. Ostatecznie wszyscy zgodzili się co do trybu bezpośrednich i powszechnych wyborów prezydenckich. Oznaczało to, że prezydent nie będzie pełnił tylko funkcji dekoracyjnej.

Do prac nad koncepcją prezydentury Komisja Konstytucyjna ZN powróciła ponownie 30 maja, podczas omawiania rozdziału IV: Sejm i Senat. Pierwszy poważny spór dotyczył uprawnień i obowiązków prezydenta w zakresie wetowania ustaw. Poseł Witold Cimoszewicz zgłosił wniosek, aby wykreślić w wariantcie I art. 109, ust. 3, który dawał prezydentowi prawo weta w stosunku do ustaw uchwalonych przez sejm (największymi zwolennikami tego projektu byli ówczesny premier Jerzy Oleksy i wicepremier Aleksander Łuczak – jak nieoficjalnie dowiedziała się „Gazeta Wyborcza”)¹⁴. Przeciwny temu był poseł J. Ciemniowski, który opowiadał się za istnieniem instytucji weta politycznego i konstytucyjnego. Ekspert, prof. M. Pie-

¹² Szerzej na ten temat: Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej..., z dnia 31.05.1995, Biuletyn XX, Warszawa 1996, s. 69–76.

¹³ „Gazeta Wyborcza”, 27.01.1995.

¹⁴ Por. „Gazeta Wyborcza”, 01.06.1995.

trzak, wyjaśnił, że zarówno parlament jak prezydent pochodzą z wyborów powszechnych, posiadają tym samym identyczną legitymizację. Właśnie weto polityczne, czyli możliwość zażądania przez głowę państwa, aby sejm rozpatrzył ponownie jakąś ustawę z różnych względów, zapewnia m.in. równowagę pomiędzy różnymi opcjami politycznymi. Również prezydent jako gwarant konstytucyjnego działania organów państwowych posiada odpowiednią legitymizację, aby złożyć weto konstytucyjne przeciwko ustawie niezgodnej z konstytucją, oczywiście przed jej podpisaniem. Z tymi wnioskami zgodził się Michał Drozdek, podkreślając, że pozbawienie prezydenta prawa weta byłoby ograniczeniem procedury demokratycznej i zachwianiem równowagi sił politycznych w kraju. „Odebranie prezydentowi wpływu na ustawodawstwo byłoby dużym błędem, gdyż w społeczeństwie tak zróżnicowanym jak społeczeństwo polskie stwarzałoby możliwość jednostronnego kształtowania prawa przez parlament”¹⁵. Dodał także, że weto niejednokrotnie zwraca uwagę opinii publicznej na kontrowersyjne ustawy, które w innej sytuacji przeszłyby nie zauważone. Zdarza się, że środowiska nie posiadające swojej reprezentacji w sejmie zwracają się z prośbą do prezydenta o złożenie weta, chcąc w ten sposób wyrazić swój protest wobec danej ustawy.

W. Cimoszewicz nie podzielał poglądów swoich przedmówców. Uważał, że zasada zachowania równowagi pomiędzy prezydentem i parlamentem nie jest konieczna, gdyż uprawnienia obu organów nie są względem siebie symetryczne.

Uprawnienia, które posiadają parlament i Zgromadzenie Narodowe wobec prezydenta mają charakter ostateczny i znajdują zastosowanie w krańcowych sytuacjach. Natomiast uprawnienia prezydenta wobec parlamentu mają charakter praktyczny, o bardzo dużym bieżącym znaczeniu. [...] Pozbawienie prezydenta prawa weta nie stanowi, tak jak twierdzi M. Drozdek, naruszenia zasad demokratycznego państwa¹⁶.

Natomiast sprawa weta konstytucyjnego nie budziła kontrowersji. W. Cimoszewicz uważał, że jest ono wręcz niezbędne. „W tym sensie prezydent jest strażnikiem konstytucji. Spełnia [...] bardzo ważną rolę, polegającą na powstrzymaniu parlamentu przed forsowaniem prawa sprzecznego z konstytucją”¹⁷.

Podobne poglądy zaprezentował również prof. S. Gebethner. Uważał, że skoro opieramy się na doświadczeniach ustabilizowanych demokracji, to powinniśmy wyeliminować w Polsce instytucję weta politycznego. „Jeżeli przyjmujemy, że to rząd odpowiada za realizację ustaw, to jeśli już ktoś miałby posiadać prawo weta, to powinien nim być właśnie rząd, a nie prezydent, który nie jest odpowiedzialny za wykonywanie ustaw”¹⁸.

¹⁵ Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej..., z dnia 30.05.1995, Biuletyn XX, Warszawa 1996, s. 40.

¹⁶ Tamże, s. 39.

¹⁷ Tamże, s. 38.

¹⁸ Tamże, s. 40.

Głos w tej sprawie zabrał także przedstawiciel prezydenta RP dr W. Kulesza. Stał on na stanowisku, że prezydent w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego powinien dysponować prawem do obydwu tych wet.

Jezeli obawiamy się – oznajmił – że będzie go nadużywał, to zastanówmy się nad takim proceduralnym usytuowaniem obydwu wet względem siebie, aby wyeliminować wszystkie niejasności. [...] Weto prezydenckie nie stanowi elementu dywersji lub gry politycznej. Jest natomiast elementem niezbędnym dla prawidłowego budowania porządku demokratycznego¹⁹.

Jako ostatni głos w tej części dyskusji zabrał poseł A. Kwaśniewski. W jego przekonaniu prezydent podpisując ustawę powinien mieć prawo zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli miałby zastrzeżenia co do jej konstytucyjności. Uważał także, że weto polityczne może mieć istotne znaczenie ze względu na okres transformacji czy pośpiech w przygotowywaniu i uchwalaniu niektórych ustaw.

Jedyną rzeczą, którą należałoby zmienić, jest zmniejszenie pułapu większości 2/3 głosów, jaki jest wymagany do ponownego uchwalenia przez Sejm zawetowanej ustawy. Wymóg 2/3 głosów [...] stwarza potrzebę takiego ukształtowania koalicji rządowej, aby dysponowała ona większością 2/3 głosów, co w obecnej praktyce europejskiej jest prawie niemożliwe. [...] Według mnie, równowaga zostałaby zachowana, gdybyśmy ustalili, że Sejm odrzuca weto prezydenckie bezwzględną większością głosów. Oznaczałoby to, że sprawnie działająca, większościowa koalicja nie miałaby żadnych problemów z odrzuceniem weta prezydenta²⁰.

Z utrzymaniem większości 2/3 głosów niezbędnych do odrzucenia prezydenckiego weta nie zgadzał się także Ryszard Bugaj.

Kolejny problem, który pojawił się w tym interesującym prawnie i politycznie sporze, dotyczył pytania, ile czasu powinien posiadać prezydent na podpisanie ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia? Oba warianty art. 109 regulowały to w ten sam sposób: „Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 30 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Prof. S. Gebethner zaproponował, aby czas ten ograniczyć do 7 dni, nigdzie bowiem na świecie nie stosuje się tak długiego terminu. Takie podejście do sprawy sugerowało postulat wykreślenia prawa weta. O skróceniu terminu myślał także poseł R. Bugaj, proponując okres 21 dni racjonalnego skrócenia całego procesu legislacyjnego. W takiej sytuacji prof. S. Gebethner, zaproponował rozwiązanie kompromisowe, tzn. przyjęcie terminu 14-dniowego.

A. Kwaśniewski, podobnie jak R. Bugaj, nie dopuszczał propozycji 7-dniowej. Uważał, że jest to rozwiązanie niepoważne. Przypomniał, że

działanie prezydenta w ciągu owych 7 dni powinno polegać nie tylko na podpisaniu ustawy, ale też na jej, choćby pobieżnym, przeczytaniu i zastanowieniu się nad nią.

¹⁹ Tamże, s. 39.

²⁰ Tamże, s. 43. Por. także, „Gazeta Wyborcza”. 01.06.1995.

Wprowadzenie terminu 7 dniowego oznaczałoby ograniczenie roli prezydenta do kwitowania ustaw. [...] Przecież na biurko prezydenta może trafić tekst zupełnie mu nie znany. Prezydent nie ma obowiązku uczestniczenia w całej procedurze parlamentarnej²¹.

Podobny pogląd prezentował dr W. Kulesza. Apelował, aby dać prezydentowi czas na wnikliwe przejrzanie aktów przedkładanych mu do podpisu, co umożliwi mu odpowiedzialne wypełnianie obowiązków.

Następnego dnia, tj. 31 maja, odbyło się głosowanie, w wyniku którego większością 21 głosów popierających, przy 2 przeciwnych i 6 wstrzymujących się Komisja Konstytucyjna ZN przyjęła art. 105, przyznając prezydentowi prawo do inicjatywy ustawodawczej. Nie rozstrzygnięto kwestii art. 109, co do którego wystąpiło najwięcej kontrowersji. Miał on zostać rozpatrzony łącznie z rozdziałem V poświęconym prezydentowi

Komisja Konstytucyjna ZN powróciła – ze względu na wagę i rozbieżność poglądów – do zagadnień związanych z trybem wyboru prezydenta.

Posel Piotr Ikonowicz złożył propozycję, aby prezydenta wybierało Zgromadzenie Narodowe. W swoim uzasadnieniu odwołał się to ówczesnej sytuacji politycznej.

Dzisiaj mamy taką sytuację, że w ramach podzielonej władzy wykonawczej prezydent z premierem wrywają sobie uprawnienia i spychają na siebie odpowiedzialność. Większość obywateli jest przekonana, że nie jest to żadna polityka w ich interesie, tylko walka o władzę i o stolki. [...] W tym sensie priorytetem jest jeden jasno określony ośrodek władzy wykonawczej²².

Takie rozwiązanie odpowiadało także W. Cimoszewiczowi, gdyż stanowiłoby logiczne dopełnienie całego, jednorodnego wtedy modelu prezydentury, którego był zwolennikiem. Nie omieszczał dodać, że należy pamiętać o tym, iż „w społeczeństwie polskim upowszechniło się nastawienie na wybieranie prezydenta w wyborach powszechnych, bo jest to jeden z najbardziej emocjonujących i prostych wyborów, jakich mogą dokonywać nasi obywatele”²³. Podobny pogląd wyrażał M. Drozdek, twierdząc, że nie można odebrać społeczeństwu tego prawa.

Posel Wojciech Borowik (UP) postawił tezę, że istnieje implikacja między sposobem wyboru prezydenta a zakresem jego kompetencji. Sposób wyboru ma wpływ na zapisanie kompetencji w konstytucji i na faktyczne kompetencje prezydenta i parlamentu. Dlatego legitymizacja uzyskana w wyborach powszechnych winna wyposażyć prezydenta w mocniejszą pozycję, niż wybór przez Zgromadzenie Narodowe.

Z tezą tą nie zgodzili się prof. P. Sarnecki i senator S. Pastuszka, który jako przykład podał system amerykański, w którym naród nie wybiera prezydenta, a mimo to głowa państwa posiada duże kompetencje. Prof. S. Gebethner z kolei przedstawił przykład Austrii, gdzie prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych,

²¹ Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej..., z dnia 30.05.1995, op. cit., s. 36–37.

²² Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej..., z dnia 31.05.1995, op. cit., s. 79.

²³ Tamże, s. 78.

a nie posiada żadnych znaczących uprawnień. Dyskusję podsumował dr W. Kulesza, stwierdzając, że przedstawianie tego typu argumentów zaprowadzić może jedynie dyskusję na manowce.

każdy kraj – stwierdził – niejako na własny rachunek kroi te relacje i nie ma sztywnego wskaźnika. chociaż w odczuciu społecznym jest przekonanie, że jeżeli wybory stają się plebiscytarne, to prezydent powinien obrosnąć w kompetencje. Każdy kraj budując konstytucję szyje ją na swoją miarę²⁴.

Pogląd ten podzielił także, prof. M. Pietrzak:

Nie ma żadnych korelacji między wyborami prezydenta a jego uprawnieniami. Z reguły tam, gdzie prezydent pochodzi z wyborów powszechnych, ma on [jedynie] mocniejszą pozycję w sensie legitymizacji swojej władzy. Jest to istotne, bo zapewnia mu równorzędną pozycję wobec parlamentu²⁵.

W dalszej kolejności Komisja Konstytucyjna ZN omawiała: art. 115 dotyczący objęcia przez prezydenta urzędu i sposobu oraz terminu zarządzania wyborów; art. 116 dotyczący stwierdzenia ważności wyboru prezydenta przez Sąd Najwyższy i formuły przysięgi; art. 117 poruszający procedurę opróżnienia urzędu i art. 118 mówiący o zasadzie niełączenia stanowisk. Nie budziły one w zasadzie żadnych wątpliwości i nie stały się przedmiotem szerszej dyskusji.

Po zakończeniu prac merytorycznych poseł A. Kwaśniewski zgłosił propozycję, aby członkowie Komisji Konstytucyjnej ZN zastanowili się nad możliwością przygotowania zintegrowanych wizji koncepcji prezydentury, co zdecydowanie usprawniłoby pracę Komisji i pozwoliło uniknąć zderzenia się różnych koncepcji w czasie głosowania.

Do dalszych prac Komisja Konstytucyjna ZN powróciła 13 i 14 czerwca 1995 roku. Posiedzenie rozpoczęto od przedstawienia propozycji całościowych, przedłożonych przez posłów W. Cimoszewicza, J. Ciemnińskiego i senator Alicję Grześkowiak²⁶.

Jako pierwszy wystąpił W. Cimoszewicz. Zwrócił uwagę jedynie na budzące kontrowersje aspekty przedłożonego przez siebie projektu. Koncepcja ta zakładała m.in. pozbawienie prezydenta prawa do zgłaszania weta politycznego (prawo kierowania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego w celu sprawdzenia ich zgodności z konstytucją zostało zachowane), w zamian głowa państwa miała posiadać możliwość przedstawiania swoich poglądów i propozycji w toku procesu ustawodawczego.

²⁴ Tamże, s. 85.

²⁵ Tamże, s. 86.

²⁶ Projekt przedstawiony przez senator A. Grześkowiak wyrażał koncepcję silnej prezydentury. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcia, które zapadły w styczniu 1995 (poparcie koncepcji systemu parlamentarno-gabinetowego), nie będą zajmowała się analizą tego projektu, gdyż nie ma możliwości jego całościowego przyjęcia. Byłoby to sprzeczne z wcześniejszymi ustaleniami Komisji Konstytucyjnej.

Prezydent ma prawo wnoszenia uwag i poprawek do projektów ustaw w czasie ich rozpatrywania w Sejmie i w Senacie [art. 108].[...] W ten sposób pozbawienie prezydenta prawa wetowania ustaw miałyoby nieco mniejsze znaczenie, gdyż nie pozbawiałoby prezydenta w ogóle wpływu na końcowy wynik procesu legislacyjnego²⁷ – argumentował swe stanowisko.

Projekt krytykował prezydencki system rządów jako osłabiający pozycję innych naczelnych organów władzy (np. parlamentu) i nie sprzyjający rozwojowi systemu partyjnego w Polsce. Według zwolenników tego projektu właśnie te czynniki wpływają negatywnie na umacnianie stabilności reguł demokratycznych w państwie. Jasno wynika z tego, że projekt opowiadał się za systemem parlamentarno-gabinetowym. W. Cimoszewicz przypomniał również, że w 1995 roku Komisja Konstytucyjna ZN poparła takie rozwiązanie.

Dyskusję nad tym projektem rozpoczął poseł R. Bugaj. Interesowało go, czy przewidziano jakieś innowacje w przepisach regulujących uprawnienia prezydenta w zakresie rozwiązania parlamentu. W. Cimoszewicz przypomniał, że przyjęto już art. 84, ust. 4, który mówi, że w przypadkach określonych przez konstytucję prezydent ma prawo do skracania kadencji parlamentu. Jednocześnie zaznaczył, że jego zdaniem przypadki, w których głowa państwa może skorzystać z tego uprawnienia, powinny zostać ograniczone.

Jedyną sytuacją – stwierdził – która rzeczywiście powinna uzasadniać skrócenie kadencji parlamentu, jest niemożność wyłonienia rządu. W takiej bowiem sytuacji parlament jest główną przeszkodą do efektywnego funkcjonowania władzy wykonawczej. Ponieważ przeszkoda ta nie jest do omińnięcia, prezydent powinien dysponować stosownym uprawnieniem²⁸.

Tym samym poseł W. Cimoszewicz nie uznawał tego prawa w sytuacji przedłużających się prac nad budżetem. Swoje poparcie dla tego projektu wyrazili m.in. posłowie Tadeusz Iwiński i P. Ikonowicz oraz senator S. Pastuszka.

Projekt całościowy, przedstawiony przez J. Ciemniewskiego, kładł nacisk na zasadę podziału i wzajemnej równowagi władz. Dążono m.in. do tego, aby parlament nie uzyskał pozycji dominującej w strukturze władzy. Z kolei wewnętrzny podział władzy wykonawczej skonstruowano według

zasady, zgodnie z którą rząd prowadzi bieżącą politykę państwa. Tak więc rząd jest właściwy w tych sferach działania władzy wykonawczej, w których konieczne jest ponoszenie bezpośredniej odpowiedzialności parlamentarnej za prowadzoną politykę. [...] Ponadto istnieje jeszcze pewien rodzaj działań, za które rząd nie powinien ponosić odpowiedzialności [...] [np. rozwiązanie parlamentu]. W tych sferach kwestią odpowiednią jest stabilizująca funkcja prezydenta²⁹.

²⁷ Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej... z dnia 13.06.1995, Biuletyn XXI, Warszawa 1996, s. 4.

²⁸ Tamże, s. 8.

²⁹ Tamże, s. 12.

Projekt przewidywał, że prezydent może rozwiązać parlament w dwóch przypadkach: niemożności wyłonienia rządu i nieuchwalenia ustawy budżetowej. Jego zwolennicy dążyli też do rezygnacji z niejasnych sformułowań, takich jak np.: sprawowanie przez prezydenta ogólnego kierownictwa w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wystarczające według nich były sformułowania mówiące, że prezydent „czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, [stoi] na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”³⁰, ratyfikuje umowy międzynarodowe i reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych. Prezydent miał być wybierany w wyborach powszechnych. Zrezygnowano także z tzw. ministrów prezydenckich.

Po zakończeniu prezentacji odbyła się interesująca dyskusja. Prof. S. Gebethner i poseł J. Szymański pytali, dlaczego przyjęto tak wąski zakres uprawnień wyłączonych spod kontrasygnaty i czy jest to już zamknięty katalog? J. Ciemniwski potwierdził, że art. 130, ust. 2 zawiera wyczerpującą listę aktów prezydenta, które nie wymagają dla swej ważności kontrasygnaty. Wszystkie pozostałe powinny być wynikiem współpracy prezydenta z rządem. W odpowiedzi na pierwszą część pytania wyjaśnił też, że w projekcie przyjęto zasadę wyłączenia spod kontrasygnaty działań prezydenta, „które nie pociągają za sobą zaangażowania władzy wykonawczej jako całości lub są tak specyficzne z natury rzeczy, jak powoływanie prezesa Rady Ministrów czy przyjęcie dymisji Rady Ministrów”³¹. System może dobrze funkcjonować jedynie wtedy, gdy organa władzy ze sobą współpracują, dlatego należy myśleć w kategoriach współpracy, a nie konfliktu.

R. Bugaj zwrócił uwagę, że projekt W. Cimoszewicza zbyt daleko ogranicza uprawnienia prezydenta, pozostawiając mu minimalny zakres kompetencji, natomiast projekt J. Ciemniewskiego zbyt je rozszerza. W tej sytuacji postulował przyjęcie wariantu podkomisji z elementami rozwiązań zawartych w projekcie J. Ciemniewskiego.

Posel J. Szymański zauważył, że nie należy prezydentowi odbierać prawa do wetowania ustaw. Trzeba skupić się raczej w dyskusji na tym, jaka powinna być konieczna większość, aby weto takie odrzucić, czy ma to być próg 2/3, czy też inny. Ponadto prezydent powinien posiadać prawo rozwiązania parlamentu także w przypadku nieuchwalenia budżetu.

Kolejny spór pojawił się w czasie omawiania art. 129, dotyczącego Rady Gabinetowej. W rozumieniu tego artykułu Rada Gabinetowa, to inaczej Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta. Jednak nie może ona wykonywać konstytucyjnych uprawnień Rady Ministrów.

Prof. S. Gebethner wyjaśnił, że chodzi o to,

aby decyzje polityczne, które zapadają na posiedzeniu Rady Gabinetowej [...] obciążały polityczną odpowiedzialnością wyłącznie Radę Ministrów, a nie prezydenta. [...]Rada

³⁰ Tamże, s. 13.

³¹ Tamże.

Gabinetowa podejmuje ważną decyzję polityczną, ale polityczna odpowiedzialność za tę decyzję spada na rząd. [...] Art. 129 wzmacnia odpowiedzialność rządu przed parlamentem, przy założeniu, że prezydent może niekiedy przewodniczyć obradom Rady Ministrów³².

Wynika z tego, że Rada Gabinetowa miała w tym projekcie spełniać zadania raczej o charakterze konsultacyjno-opiniującym niż decyzyjnym. Decyzja podjęta na posiedzeniu takiej Rady nie miałaby wagi formalno-legalistycznej, jedynie bowiem Rada Ministrów, organ konstytucyjny, mogłaby podjąć wiążące decyzje.

Senator Grzegorz Kurczuk uważał, że

koncepcja Rady Gabinetowej warta jest rozważenia, ale w modelu egzekutywy dwuczłonowej, gdzie prezydent spełnia istotną rolę w bieżącym kierowaniu państwem. Jeżeli przyjmujemy, że prezydent ma spełniać rolę arbitra „nie uwikłanego” w bezpośrednie rządzenie, to instytucję Rady Gabinetowej uważam za zbędną³³.

Wniosek o skreślenie tego artykułu w całości zgłosili poseł T. Iwiński i senator G. Kurczuk, obaj z SLD. Natomiast senatorowie Piotr Andrzejewski i Jerzy Madej oraz dr W. Kulesza, a także eksperci prof. A. Rzepliński i prof. Piotr Winczorek postulowali skreślenie ust. 2 tego artykułu.

Kolejny spór dotyczył kwestii: czym jest Kancelaria Prezydenta – organem wykonawczym czy pomocniczym prezydenta? W kwestii pierwszej prof. S. Gebethner zwrócił uwagę, że określenie „organ wykonawczy prezydenta” jest niejasne, sugeruje bowiem, że chodzi o rząd i ministrów stanu, a wówczas oznacza to, że obok rządu parlamentarnego zostanie stworzony również rząd prezydencki. W tej sytuacji prof. P. Winczorek zaproponował określenie „organ pomocniczy prezydenta”. Kwestia ta na tym etapie prac nie została rozstrzygnięta.

W dalszej kolejności przystąpiono do prac nad art. 132. Komisja miała do dyspozycji dwa warianty przedstawione przez podkomisję. Artykuł ten wzbudził wiele kontrowersji, gdyż jego brzmienie rozszerzało bądź zawężało katalog uprawnień przyznanych prezydentowi. Pierwszy problem dotyczył sprawy, kto kontrasygnuje określone akty prezydenta: Prezes Rady Ministrów i właściwy minister czy tylko premier? Następnie zastanawiano się, czy jest sens pracy nad II wariantem tego artykułu, biorąc pod uwagę fakt, że zakładał on prezydencko-parlamentarny model ustroju państwa. Niektórzy z członków Komisji stali na stanowisku, że pomimo wszystko wariant II zawiera punkty, które zachowują sens w przypadku przyjęcia modelu parlamentarno-gabinetowego (pamiętajmy, że uczyniono to w styczniu 1995 roku), np. powoływanie sędziów, nadawanie orderów i odznaczeń, nadawanie statutu Kancelarii Prezydenta. Należało się raczej zastanowić nad tym, które punkty nie odpowiadają obowiązującym regulacjom. Kontrowersje wzbudzał tryb stosowania przez prezydenta prawa łaski, nominacje profesorskie, nadawania orderów i odznaczeń, które nie wymagały kontrasygnaty. Część członków Komisji uważała, że

³² Tamże. s. 35–36

³³ Tamże. s. 36.

punkty te nie powinny znaleźć się w katalogu uprawnień osobistych prezydenta. Argumentowano, że prezydent nie ustala nominacji samodzielnie, ale powołuje na stanowiska w oparciu o wcześniej przygotowane wnioski.

Ostatni problem dotyczył odpowiedzialności prezydenta za naruszenie konstytucji lub złamanie prawa. Senator P. Andrzejewski zgłosił wniosek o przyjęcie tego artykułu w brzmieniu zawartym w projekcie obywatelskim. Prezydenta w stan oskarżenia stawiałby sejm przed szczególnym organem sądowym, którym byłby Trybunał Stanu. Członków tego Trybunału wyłaniałby senat.

Prof. M. Pietrzak opowiedział się za wyłączeniem odpowiedzialności karnej prezydenta. Uważał, że prezydent powinien być traktowany w taki sam sposób jak inni obywatele, dlatego za naruszenie ustaw karnych powinien odpowiadać po zakończeniu swego urzędowania. Proponował uzupełnić art. 133 sformułowaniem, że „postępowanie karne przeciwko prezydentowi nie może być wszczęte przed zakończeniem kadencji i że w okresie tym nie biegnie przedawnienie”³⁴.

Prof. P. Winczorek, zwrócił uwagę,

że prezydent w odróżnieniu od innych „wybrańców ludu”, pomimo to, że pochodzi z wyborów powszechnych, nie jest objęty immunitetem. [...] Sytuacja, kiedy prezydent odpowiada przed Trybunałem Stanu i za delikty konstytucyjne, i za przestępstwa, powoduje, że jest on traktowany inaczej niż zwykły przestępca. Przywilej odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu może być potraktowany jako substytut immunitetu.[...] W moim przekonaniu prezydenta nie należałoby traktować w jakiś szczególny sposób, jeżeli miałyby to odwiec [...] pociągnięcie go do odpowiedzialności³⁵.

Prof. K. Działocha skrytykował propozycję P. Andrzejewskiego. Uważał bowiem, że rozwiązanie przez niego zaproponowane to nic innego, jak nawiązanie do rozwiązań anglosaskich (zasada impeachmentu, czyli koncepcja odpowiedzialności przed drugą izbą parlamentu). Podsumował to następująco: „nie należy [...] gruntownie zmieniać starego prawa, jeżeli nie ma się przekonania, że nowe będzie lepsze”³⁶. Prof. A. Rzepliński opowiedział się za zastąpieniem odpowiedzialności karnej prezydenta przed Trybunałem Stanu odpowiedzialnością byłego prezydenta przed sądem powszechnym. Rozwiązania konstytucyjne muszą zakładać najgorsze sytuacje, nawet taką, że prezydent dopuści się morderstwa. Z kolei prof. Henryk Groszyk stwierdził, że prezydent, który popełnia przestępstwo związane z naruszeniem konstytucji lub ustawy, powinien odpowiadać przed Trybunałem Stanu, natomiast kiedy dopuszcza się przestępstwa pospolitego, powinien odpowiadać przed zwykłym sądem.

Artykuły: 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 i 128 nie wzbudziły zasadniczych kontrowersji i nie stały się przedmiotem dyskusji.

Na tym zakończono omawianie poszczególnych artykułów rozdziału V projektu konstytucji – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Na kolejnym posiedzeniu,

³⁴ Tamże, s. 52.

³⁵ Tamże.

³⁶ Tamże, s. 53.

14 czerwca 1995 roku, uporządkowano propozycje podkomisji i przystąpiono do głosowania. W pierwszej kolejności przegłosowano artykuły projektu podkomisji, a następnie poddano pod głosowanie wszystkie projekty całościowe zgłoszone przez poszczególne ugrupowania polityczne bądź osoby prywatne. W przypadku kilku propozycji głosowano wszystkie, aż do ostatecznej wersji, która uzyskała największą liczbę głosów popierających.

Art. 109 (z poprawkami: prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni, jeżeli prezydent przekaze ustawę sejmowi do ponownego rozpatrzenia, sejm musi ponownie uchwalić ją bezwzględną większością głosów) – dotyczący uprawnień prezydenta w stosunku do ustaw; art. 113 – regulujący ogólną formułę prezydentury; art. 114 (wariant I, ust. 2) – dotyczący trybu wyboru prezydenta; art. 115 – dotyczący terminu rozpoczęcia kadencji prezydenta oraz terminu zarządzania wyborów prezydenta; art. 116 – dotyczący stwierdzenia ważności wyboru prezydenta oraz treści przysięgi; art. 122 – dotyczący uprawnień prezydenta do nadawania obywatelstwa i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa; art. 123 mówiący, że prezydent nadaje ordery i odznaczenia; art. 125 (z modyfikacją redakcyjną senatora G. Kurczuka) – dotyczący prawa łaski; art. 128 – dotyczący orędzia; art. 129 – dotyczący Rady Gabinetowej; art. 130 (wariant I) – dotyczący Kancelarii Prezydenta; art. 132. ust. 1 – dotyczący kontrasygnaty; art. 132 ust. 2 – dotyczący katalogu wyłączeń spod kontrasygnaty), p. 1 – dotyczący zarządzenia wyborów do sejmu i senatu, p. 2 – dotyczący zwołania i pierwszego posiedzenia nowo wybranego sejmu i senatu, p. 3 – dotyczący skrócenia kadencji sejmu i senatu w przypadkach określonych w art. 84, ust. 4, p. 4 – dotyczący inicjatywy ustawodawczej, p. 5 – dotyczący referendum, p. 9 – dotyczący powołania prezesa Rady Ministrów, p. 10 – dotyczący przyjęcia dymisji Rady Ministrów i odwołania ministra, któremu sejm wyraził wotum nieufności, p. 11 – dotyczący Rady Gabinetowej, p. 12 – dotyczący nadawania orderów i odznaczeń, p. 13 – dotyczący prawa łaski, p. 14 (rozszerzony) – dotyczący nadawania statutu Kancelarii Prezydenta oraz powoływania i odwoływania jej szefa, p. 15 – dotyczący zrzeczenia się urzędu prezydenta oraz art. 133 (wariant I) – dotyczący odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, zostały przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez podkomisję, z ewentualnymi poprawkami Komisji Konstytucyjnej ZN.

Pozostałe artykuły przyjęto jako propozycje zgłoszone przez innych przedstawicieli: art. 117 – dotyczący opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem kadencji, przyjęto w formie zaproponowanej przed przedstawiciela Rady Ministrów; art. 118 – dotyczący nielączenia urzędu prezydenta z innymi urządami czy funkcjami jako propozycję senatora G. Kurczuka; art. 119 – dotyczący uprawnień prezydenta w sferze stosunków międzynarodowych jako propozycję przedstawicieli prezydenta RP, natomiast art. 120 – dotyczący upoważnienia prezydenta do ratyfikacji umów międzynarodowych stał się częścią art. 119 na wniosek dr W. Kuleszy; art. 121 – dotyczący uprawnień prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przyjęto w formie zaproponowanej przez Krystynę Łybacką; art. 131 – dotyczący

aktów prawnych prezydenta przyjęto jako propozycję przedstawicieli prezydenta RP. Artykuły: 126 i 127 – dotyczące stanu wojennego i wyjątkowego postanowiono rozpatrzyć w ramach rozdziału o stanach nadzwyczajnych, a punkty 7 i 8, art. 132, ust. 2 – dotyczące podpisania lub odmowy podpisania ustawy i wniosku zawieszono, gdyż były integralną częścią artykułów, co do których nie podjęto jeszcze rozstrzygnięć, a które miały duże znaczenie dla przyjętego całościowego systemu parlamentarno-gabinetowego.

Ostatnią kategorię stanowiły te artykuły, ustępy bądź punkty, które skreślono: art. 120 (patrz wyżej); art. 124 – dotyczący prawa prezydenta do nadawania tytułu naukowego profesora; art. 132, ust. 2, p. 6 – dotyczący orędzia przedstawianego sejmowi lub senatowi i art. 132, ust. 3.

Po zakończeniu głosowań nad konkretnymi artykułami i ustaleniu ostatecznego brzmienia propozycji Podkomisji, Komisja Konstytucyjna ZN rozpoczęła głosowanie nad całościowymi propozycjami rozdziału dotyczącego urzędu prezydenta. Swoje propozycje przedłożyli: senator P. Andrzejewski, poseł J. Ciemniewski, poseł W. Cimoszewicz, senator A. Grześkowiak. Komisja odrzuciła w pierwszym głosowaniu propozycje P. Andrzejewskiego, W. Cimoszewicza i A. Grześkowiak. W drugim głosowaniu przyjęto propozycje Podkomisji (odrzucając tym samym propozycję J. Ciemniewskiego), której ostateczną treść ustaliła Komisja Konstytucyjna ZN³⁷.

16 kwietnia 1996 roku Komisja Konstytucyjna ZN przeprowadziła głosowanie nad zapisami dotyczącymi finansów w przyszłej konstytucji. Podjęto m.in. decyzję o odebraniu prezydentowi prawa wetowania budżetu. Gorącym zwolennikiem tego pomysłu był Marek Borowski, który swój pogląd uzasadniał w ten sposób: „Bez ustawy budżetowej nie sposób rządzić. Obecnie odrzucenie prezydenckiego weta wymaga dwóch trzecich głosów w Sejmie, a więc więcej niż potrzeba do powołania rządu. Czyli prezydent ma większą władzę niż Rada Ministrów”³⁸. Podobny pogląd wyrażała zdecydowana większość Komisji Konstytucyjnej, która potraktowała ustawę budżetową w sposób szczególny. Prezydent musiałby podpisać ją w ciągu siedmiu dni. Wyjątek miała stanowić tylko sytuacja, w której mógłby podpisać odmówić: orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że ustawa budżetowa jest niezgodna z konstytucją. W sytuacji, kiedy Trybunał zakwestionowałby tylko poszczególne zapisy budżetu, prezydent mógłby podpisać go pomijając te zapisy lub zwrócić całą ustawę do sejmowi w celu naniesienia poprawek.

4 czerwca odbyło się głosowanie dotyczące zapisów o siłach zbrojnych i stanach nadzwyczajnych. Projekt zakładał, że to sejm podejmuje decyzje o użyciu wojska poza granicami kraju, a także pobycie lub przemaszowaniu obcych wojsk przez terytorium Polski. Każdorazowo musi w tej sprawie wydać stosowną uchwałę. Tylko w nagłych sytuacjach i tylko na wniosek rządu może taką decyzję podjąć prezydent. Stan wojenny i wyjątkowy, również na wniosek rządu, wprowadza prezydent, ma on także prawo w sytuacji, kiedy sejm nie może się zebrać, wydawać, jednak także tyl-

³⁷ Por. Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej... z dnia 14.06.1995. Biuletyn XXI, Warszawa 1996, s. 57–99.

³⁸ „Gazeta Wyborcza”, 17.04.1996.

ko na wniosek rządu, rozporządzenia z mocą ustawy. Stan wyjątkowy wprowadzany jest na okres 90 dni w razie „zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”. Sejm ma prawo wydłużenia tego terminu, jednak tylko raz, na dalsze dwa miesiące. Decyzję prezydenta o wprowadzeniu obu tych stanów sejm musi zatwierdzić w ciągu 48 godzin³⁹.

16 października Komisja Konstytucyjna ZN podjęła decyzję o rozszerzeniu uprawnień prezydenta. Kwestia dotyczyła prezydenckiego weta; do 2/3 została zwiększona liczba poselskich głosów niezbędna do jego odrzucenia. Projekt ten poparła SLD, co było zachowaniem dość kontrowersyjnym, biorąc pod uwagę wcześniejsze wnioski w tej sprawie, choćby W. Cimoszewicza. Pamiętajmy, że w czerwcu 1995 roku postulował on, aby prezydenta w ogóle pozbawić prawa weta, natomiast ówczesny przewodniczący komisji, dziś prezydent RP Aleksander Kwaśniewski uważał, że do uchylecia weta wystarczy większość bezwzględna.

Zachowujemy równowagę władz i naprawiamy błędy małej konstytucji. Nie będzie można już tak łatwo wykorzystywać np. prawa weta przeciwko większościowej koalicji, która przecież nie musi mieć w Sejmie większości 2/3 – tłumaczył⁴⁰.

Minister w Kancelarii Prezydenta Krzysztof Janik oświadczył, że prezydent został już pozbawiony zbyt dużej liczby uprawnień, co spowodowało zachwianie równowagi pomiędzy ośrodkami władzy. Właśnie zmiana prawa weta miała tę sytuację naprawić. Pytany, dlaczego SLD zmienił zdanie w tak fundamentalnej sprawie, odpowiedział, że dopiero teraz w całości przeanalizowano projekt.

Kolejna poprawka została przegłosowana także dzięki głosom SLD: 30 października wyposażono prezydenta w prawo do zlecania Najwyższej Izbie Kontroli bez zgody prezesa Rady Ministrów. J. Ciemniewski tak skomentował działania posłów SLD:

Małymi krokami chcemy zmienić ustrój, zachwiać równowagę między prezydentem, parlamentem i rządem. [...] Sojusz chce dodać uprawnień Aleksandrowi Kwaśniewskiemu na wypadek, gdyby w przyszłym parlamencie SLD przypadła rola opozycji. Wtedy prezydent byłby skuteczniejszy w walce z rządzącą prawicą⁴¹.

W lutym 1997 roku przedstawiciele autorów wszystkich konstytucyjnych projektów spotkali się, by wypracować niezbędny konsensus. Dyskusja dotyczyła wprowadzenia takich poprawek do projektu Komisji Konstytucyjnej ZN, które pozwoliłyby zaakceptować ten projekt również i prawicy pozaparlamentarnej.

Zarówno prezydent A. Kwaśniewski, jak i Marszałek Sejmu Józef Zych postulowali, aby obrady Zgromadzenia Narodowego toczyły się nieustannie, aż do skutku, to jest do przegłosowania wszystkich poprawek (było ich kilkaset).

³⁹ Por. „Gazeta Wyborcza”, 05–06.06.1996.

⁴⁰ „Gazeta Wyborcza”, 17.10.1996.

⁴¹ Por. „Gazeta Wyborcza”, 31.10–1.11.1996.

W sobotę, 22 marca 1997 roku, Zgromadzenie Narodowe uchwaliło konstytucję 461 głosami, przeciw było 31 posłów, a 5 wstrzymało się od głosu. Przegłosowanie konstytucji uczczono hymnem narodowym i oklaskami. Obecny był także prezydent A. Kwaśniewski, który w ciągu 60 dni musiał wnieść swoje poprawki. Ponieważ jednak na bieżąco śledził prace nad konstytucją, nie wykorzystał całego limitu czasu. W tempie niemal ekspresowym, bo w dwa dni po otrzymaniu projektu, prezydent przesłał swoje poprawki do sejmu. Było ich 40. W odniesieniu do uprawnień głowy państwa postulował, aby to prezydent powoływał szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców wszystkich rodzajów wojsk na czas określony (stanowiska te miały być sprawowane kadencyjnie). Mianowania nie byłyby jednak ważne bez kontrasygnaty premiera. Projekt przewidywał, że prezydent powołuje tylko szefa Sztabu na wniosek premiera. Kolejne dotyczyły mianowania przez prezydenta na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i prezesa Trybunału Konstytucyjnego, projekt prawo wyboru wszystkich prezesów oddawał w ręce sejmu⁴².

Poprawki były szeroko komentowane:

Zwiększenia uprawnień prezydenta się nie obawiam, bo i tak nowa konstytucja tworzy system parlamentarno-gabinetowy z bardzo silnym rządem. Uważam, że prezydent wybrany w wyborach powszechnych powinien mieć władzę nie tylko symboliczną. Nie dziwi mnie, że chce uszczknąć władzy Sejmowi, pozbawiając go prawa powoływania prezesów SN, NSA i TK. Zmiana trybu powoływania szefa sztabu jest o tyle dobra, że wyklucza ewentualny konflikt między prezydentem a premierem [prof. Wiktor Osiatyński].

Poprawki prezydenta są dość nieśmiało i w gruncie rzeczy kosmetyczne. Władza prezydencka nie została wzmocniona tak, jakbym oczekiwał. Mianowanie szefa sztabu i dowódców wojskowych i tak wymaga kontrasygnaty premiera, nie daje więc prezydentowi pełni władzy w tym zakresie. Jedyne ważne, co prezydent poprawił, to przejście od Sejmu prawa do powoływania szefów organów sądowniczych. [...] W tej sytuacji wybieranie prezydenta w powszechnych wyborach to niepotrzebne fatygowanie narodu. Prezydent, widać, godzi się na tę drugorzędną, ustrojowo zbędną rolę [prof. Lech Falandysz]⁴³.

Poprawki prezydenta zostały następnie rozpatrzone przez Komisję Konstytucyjną ZN, która w większości je zaaprobowała. Za rozwiązaniami dotyczącymi rozszerzenia uprawnień prezydenta głosowało 27 osób, 13 było przeciw, nikt się nie wstrzymał. W dalszej kolejności prezydenckie poprawki skierowano do Zgromadzenia Narodowego. Przeszły te, które uzyskały bezwzględną większość głosów. Podobnie jak Komisja Konstytucyjna Zgromadzenie Narodowe poparło poprawki dotyczące rozszerzenia uprawnień prezydenta, a następnie przystąpiło do ostatecznego głosowania całego tekstu konstytucji. 2 kwietnia 1997 roku swoje poparcie wyraziło 451 członków Zgromadzenia Narodowego (reprezentujących kluby SLD, PSL, UW, UP, PPS i ND), przeciw konstytucji głosowało 40 osób (głównie prawica

⁴² Por. „Gazeta Wyborcza”, 25.03.1997.

⁴³ „Gazeta Wyborcza”, 26.03.1997.

i kilku posłów PSL), natomiast wstrzymało się 6 członków ZN. Aby uchwalić konstytucję, potrzebnych było 2/3 głosów, a więc 332. Po głosowaniu orkiestra wojskowa w kularach sali posiedzeń odegrała hymn narodowy⁴⁴.

Ostateczna decyzja, czy konstytucja poparta przez Zgromadzenie Narodowe zacznie obowiązywać w Polsce jako ustawa zasadnicza, zależała od społeczeństwa. Prezydent zaplanował termin referendum konstytucyjnego na 25 maja 1997 roku. Mimo niewielkiej przewagi 53,5 : 46% i niespełna 43% frekwencji uprawnionych do głosowania, ustawa zasadnicza została poparta przez społeczeństwo. Weszła w życie 17 listopada 1997 roku.

Uchwalenie konstytucji to ważna cezura, zarówno w krótkich dziejach III Rzeczypospolitej, jak i w dziejach polskiego konstytucjonalizmu. Polska po doświadczeniach niezbyt chlubnej konstytucji z roku 1935, wojnie i okupacji, systemie totalitarnym (konstytucje z 1947 i 1952 roku) oraz niepełnej tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku powróciła do źródeł demokratycznego państwa prawnego, dla którego głównym konstytucyjnym punktem odniesienia zdaje się być ustawa zasadnicza z marca 1921 roku.

To również ważna cezura polityczno-ustrojowa, Konstytucja bowiem to ustawa zasadnicza, porządkująca i ujednocniająca, ale również kończąca spory i waśnie. Jej uchwalenie wyciszyło nieco spory ideowo-historyczne, umożliwiło skierowanie politycznego dyskursu na sprawy przyszłości państwa.

O tym zaś, jaką rzeczywiście ustawą zasadniczą dysponuje III Rzeczpospolita Polska, rozstrzygnie, jak zawsze w takich wypadkach, konstytucyjna praktyka⁴⁵.

Institution of the President of the Republic of Poland in the Context of the Activities of the Constitutional Committee of the National Assembly (1994–1997)

Abstract

In January 1995. Subcommittee for Editing, General Issues and Regulations for the Introduction of the Constitution worked out a uniform draft of the Constitution of the Republic of Poland in a variant form, which underwent a further process of voting at the Constitutional Committee of the National Assembly. The participants in the discussion over the chapter on the President's prerogatives were, among others Prof. A. Rzepliński, Dr W. Kulesza, prof. S. Gebethner, Prof. A. Gwiżdż.

Some of the articles did not arouse any doubts, and their approval went smoothly, however, there were also some issues that were problematic, and those were discussed and disputed over many times by the Committee. Because of their controversial character those articles were most interesting. The priority issue, which was fundamental from the perspective of all subsequent Committee works, concerned the selection of a system, the response to the

⁴⁴ Por. „Gazeta Wyborcza”, 03.04.1997.

⁴⁵ Szerzej na ten temat, m.in. „Gazeta Wyborcza”: 20.05.1997, 30.12.1997, 02.03.1998; „Polityka”: 13.09.1997, 03.01.1998, 10.01.1998, 24.01.1998, 07.02.1998, 11.12.1999; T. Zieliński, *Labirynt praw i obyczajów – Zapiski z końca XX wieku*. Warszawa 2001, s. 34–35, 108–109, 132–133, 139–140, 325–326.

question: 'What model of presidency should be accepted in the new Polish Constitution – presidential or parliamentary-cabinet?' Other controversial issues included the election of the head of state (by Assembly or directly and generally), President's duties with reference to imposing veto on laws and acts (constitutional and political veto), and the procedure of rejecting veto by the Parliament, President's rights concerning the dissolution of Parliament, defining President as a guarantor of the continuity of power, the question: executive or state power?, range of duties of the Head of the State exclusive of counter-signature, the issue of his responsibility for the infringement of the Constitution or law, doubts about the debate whether the Cabinet Council should have consultation and opinion-giving powers, and whether the President's Chancellery is his executive or auxilliary body.

On March 22, 1997 the National Assembly passed the Constitution with 461 votes, 31 against and 5 abstained. President Aleksander Kwaśniewski had 60 days to introduce his amendments, which he did in two days, owing to the fact that he currently followed the work on the document. 40 amendments were considered by the Constitutional Committee of the National Assembly and majority of them were accepted. Having received the social approval by the constitutional referendum, the Constitution came into effect on November 17, 1997.