

Andrzej Szmyt

Uniwersytet Gdański

Dwa projekty ustaw o zmianie Konstytucji RP w toku wyborów prezydenckich 2020 r.

1. W dniu 12 listopada 2019 r. rozpoczęła się IX kadencja Sejmu RP. W jej toku – do dnia 1 września 2021 r. wpłynęły do Sejmu dwa projekty ustaw o zmianie Konstytucji RP, oba w tym czasie niezwieńczone jeszcze dokonaniem nowelizacji. Od początku obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. był to 23. i 24. z kolei projekt nowelizacyjny, choć Konstytucję zmieniono dotychczas jedynie dwa razy – w dniu 8 września 2006 r. (Dz.U. Nr 200, poz. 1471) w zakresie dotyczącym art. 55 Konstytucji oraz w dniu 7 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 946) w zakresie dotyczącym art. 99 Konstytucji. Nowe projekty z okresu IX kadencji Sejmu to: 1) poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 6 kwietnia 2020 r. – druk sejmowy nr 337) i 2) przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 6 lipca 2020 r. – druk sejmowy nr 456). Oba projekty swą genezę mają w związku z wyborami prezydenckimi w 2020 r.

283

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 6 kwietnia 2020 r.

2. Zgodnie z art. 127 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Jest on wybierany na 5-letnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz. Zgodnie zaś z art. 128 Konstytucji, wybory Prezydenta RP zarządza Marszałek Sejmu – w zasadzie – na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed

upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów. Dodajmy też, że – zgodnie z art. 228 – Konstytucja wyróżnia, dla sytuacji szczególnych zagrożeń, odpowiednie stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej), przy czym w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione m.in. Konstytucja i ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, zaś w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być m.in. przeprowadzone wybory Prezydenta RP, a kadencja tegoż organu ulega odpowiedniemu przedłużeniu. Stan klęski żywiołowej art. 233 może wprowadzić Rada Ministrów na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, na części lub na całym terytorium państwa, przy czym przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

W dniu 5 lutego 2020 r. Marszałek Sejmu wyznaczyła datę wyborów Prezydenta RP na dzień 10 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 184). W dniu 4 marca 2020 r. w Polsce stwierdzono pierwszy przypadek zarażenia koronawirusem SARS-CoV-2, wywołującym chorobę COVID-19, uznaną przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) za pandemię. Minister Zdrowia, w drodze rozporządzeń, wprowadził na terenie Polski, w okresie od 14 do 20 marca 2020 r. stan zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 533), a od 20 marca stan epidemii (Dz.U. poz. 491). Tak zwana „ustawa antycovidowa” z 2 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 374) weszła w życie 8 marca 2020 r., a na mocy jej nowelizacji z 31 marca 2020 r. wprowadzono zmiany m.in. do przepisów Kodeksu Wyborczego, rozszerzając katalog osób mogących wziąć udział w wyborach przeprowadzanych metodą korespondencyjną¹.

Należy przy tym również mieć na uwadze, że epizodyczne przepisy „antycovidowe” towarzyszyły niejako stałym przepisom ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi², pozwalającej na daleko idące ograniczenia praw podstawowych obywateli. Jak zwrócono uwagę w doktrynie, stany zagrożenia epidemicznego oraz epidemii „mają tak naprawdę charakter pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych”, a jak pokazuje praktyka – przedmiotowe ingerencje w prawa obywateli (m.in. takie obostrzenia, jak czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, zakaz organizowania zgromadzeń ludności, nakaz udostępnienia lokali, terenów, środków transportu

¹ Art. 40 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568 ze zm.).

² Ustawa z 5.12.2008 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239).

do działań przeciwepidemicznych, nakaz kwarantanny, ewakuacji, zakaz korzystania z lokali lub terenów itp.) mogą być daleko idące³.

W dniu 6 kwietnia 2020 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 328) i tego samego dnia został uchwalony przez Sejm (Dz.U. poz. 827) i przekazany Marszałkowi Senatu. W dniu 5 maja 2020 r. Senat wniósł o odrzucenie ustawy. Sejm w dniu 7 maja 2020 r. odrzucił uchwałę Senatu, a Prezydent następnego dnia ustawę podpisał. Ustawa weszła w życie z dniem 9 maja 2020 r. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, wybory Prezydenta zarządzone w 2020 r. miały zostać przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego.

Zaplanowane na dzień 10 maja 2020 r. wybory prezydenckie nie odbyły się, zaś Państwowa Komisja Wyborcza w swej uchwale nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r. stwierdziła, że w tychże wyborach brak było możliwości głosowania na kandydatów; fakt ten uznano za równoważny w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów. W dalszej konsekwencji, w dniu 2 czerwca weszła w życie ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. poz. 979), z możliwością głosowania korespondencyjnego, a utraciła moc wspomniana ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r., ograniczająca głosowanie wyłącznie do formy korespondencyjnej.

Zgodnie z przywołanym art. 128 Konstytucji, w dniu 22 maja 2020 r. minął termin na przeprowadzenie wyborów, pięcioletnia zaś kadencja Prezydenta Andrzeja Dudy upłynąć miała w dniu 6 sierpnia 2020 r. Wobec braku rezultatów na dzień 10 maja 2020 r., w dniu 3 czerwca Marszałek Sejmu zarządziła wybory Prezydenta RP na dzień 28 czerwca 2020 r.⁴ Prawo startu w ponownych wyborach bez zbierania podpisów poparcia uzyskało 11 kandydatów zarejestrowanych w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Wybory zakończyły się zwycięstwem urzędującego Prezydenta, który został wybrany na drugą kadencję, otrzymując 51,03% głosów w II turze (12 lipca 2020 r.), pokonując Rafała Trzaskowskiego. W dwóch

³ Zob. P. Uziębło, *Odpowiedzialność organów władzy państwowej i ich członków za niekonstytucyjne ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 1, s. 5–8. P. Bała pisze o przepisach antycovidowych jako „nienazwanym” stanie nadzwyczajnym (też – „stanie oblężenia epidemiologicznego”) – zob. *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS – CoV-2*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2, s. 110 i 116.

⁴ Postanowienie w sprawie zarządzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r., poz. 988).

gminach, ze względu na wysoki wskaźnik liczby aktywnych przypadków występowania wirusa SARS-CoV-2, zgodnie z rekomendacją Ministerstwa Zdrowia wybory odbywały się wyłącznie w formie korespondencyjnej.

3. Dla pierwszego z wymienionych projektów ustawy o zmianie Konstytucji – z dnia 6 kwietnia 2020 r. – szczególne znaczenie miały realia społeczne z okresu do 10 maja 2020 r. Projekt ten bowiem wpisywał się w niepokój społeczny, wywołany epidemią koronawirusa SARS-CoV-2, jak i spory polityczne co do odbycia zarządzonych wyborów Prezydenta RP. Znacząca część opinii publicznej, zwłaszcza siły opozycji parlamentarnej, ale i – częściowo – w łonie większości rządzącej („Porozumienie” Jarosława Gowina), nie widziała możliwości bezpiecznego przeprowadzenia wyborów prezydenckich w maju 2020 r. Większość rządząca wykluczała zaś wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, skutkującego odsunięciem wyborów i dążyła zdecydowanie do jak najwcześniejszego ich przeprowadzenia. W sposób widoczny kryła się za tym polityczna kalkulacja, by zapewnić reelekcję urzędującemu Prezydentowi.

286

Kwintesencję obaw przed przeprowadzeniem wyborów w dniu 10 maja 2020 r. precyzyjnie formułuje opinia opublikowana przez Piotra Uziębło⁵. Autor podkreślał, że efektem stanu epidemii (poszczególnych ograniczeń) może być „daleko idące ograniczenie możliwości wykonywania praw i wolności, które są niezbędne dla prawidłowego przebiegu procesu wyborczego”. Wskazywał nawet na związek stanu epidemii nie tyle z konstytucyjnym stanem klęski żywiołowej, co stanem wyjątkowym z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego. Przywoływał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że wybory powszechne „mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców”⁶. Postrzegał kontynuowanie procedur wyborczych jako sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (obowiązku przeprowadzenia wolnych wyborów) i wskazywał na zastrzeżenia płynące z możliwości realizacji konstytucyjnych zasad prawa wyborczego (zwłaszcza zasady powszechności i równych szans). Tłem były tu m.in. takie czynniki, jak kwarantanna kilkudziesięciu już tysięcy osób i drugie tyle zgłoszeń, ryzyko zakażeń w lokalu wyborczym, ograniczanie możliwości poruszania się w przestrzeni publicznej, utrudnienie gromadzenia podpisów poparcia pod zgłoszeniem kandydatury na Prezydenta RP, zagrożenie bezpieczeństwa kandydatów, ograniczenia możliwości prowadzenia i swobodnego przebiegu rzetelnych kampanii wyborczych. Okoliczności takie z pewnością nie służą celowi,

⁵ . P. Uziębło, *Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii? Opinia prawna*, Fundacja im. Stefana Batorego. Forum idei, Warszawa 2020, s. 1–8.

⁶ Wyrok z 26 maja 1998 r. (sygn. K 17/98), OTK z 1998 r., nr 4, poz. 48.

jakim jest prezentacja kandydatów i ich programów, a więc trudno byłoby mówić o swobodnej rywalizacji wyborczej. Zakłócało to w konsekwencji równowagę polityczną, nieproporcjonalnie zwiększając realne szanse prowadzenia kampanii przez urzędującą głowę państwa, korzystającą ze wsparcia aparatu publicznego i mającą znacznie większe szanse dostępu do środków masowego przekazu. Ograniczenia w funkcjonowaniu sądów stawałyby pod znakiem zapytania skuteczność dochodzenia naruszeń praw i wolności kandydatów w toku kampanii. Łącznie z pewnością oznaczało to – jak konkludowano w przywołanej opinii – brak warunków przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów Prezydenta RP.

4. Spór wewnątrz koalicji rządzącej zaowocował próbą kompromisu, którego elementem było wniesienie do Sejmu – w dniu 6 kwietnia 2020 r. – poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji (druk nr 337). Politycznym inicjatorem było „Porozumienie” Jarosława Gowina, ale projekt poparty został także podpisami posłów „Prawa i Sprawiedliwości”, bowiem – zgodnie z art. 235 Konstytucji – przedłożyć go mogła co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów. Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem upoważniony został poseł Michał Wypij. Przed skierowaniem projektu do I czytania Marszałek Sejmu – w trybie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu⁷ – skierowała projekt do konsultacji (KRRP, NRA, PG, SN, RDS), przy czym – dodajmy – w ich ramach nie wpłynęła żadna opinia o projekcie. W dniu 15 kwietnia 2020 r. projekt skierowany został przez Marszałka do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Kalkulacja polityczna inicjatorów zakładała, że projekt winien zostać uchwalony i ogłoszony w Dzienniku Ustaw przed dniem 10 maja 2020 r. Bieg zdarzeń polityczno-legislacyjnych potoczył się jednak, jak wyżej ukazywaliśmy, zupełnie inaczej. Zgodnie z Konstytucją (art. 235 ust. 3) I czytanie projektu mogło się odbyć nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy, co pozostawiało jedynie kilka dni (6–8 maja) na dalsze procedury. Dla ich „urealnienia” równoległe z projektem ustawy o zmianie Konstytucji posłowie wnioskodawcy przedłożyli nawet projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu tak, aby Marszałek Sejmu mógł przyspieszyć termin II czytania projektu nowelizacji Konstytucji⁸.

⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. – Mon. Pol. z 2019 r., poz. 1028 ze zm.).

⁸ Przepis art. 86i („drugie czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji”) zostałby oznaczony jako ust. 1 i dodany miał być ust. 2 w następującym brzmieniu: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu może skrócić termin, o którym mowa w ust. 1”.

Z załączonych – w trybie art. 34 ust. 9 i 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu – do projektu ustawy o zmianie Konstytucji opinii Biura Analiz Sejmowych w Kancelarii Sejmu wynikało, że prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w projekcie, projekt nie obejmuje materii prawa unijnego i nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej. Jako przedmiot regulacji objętej projektem wskazano nowe ukształtowanie kadencji Prezydenta RP, z uwzględnieniem zastosowania temporalnego i statusu zarządzonych wyborów.

5. Wniesiony projekt (ustawa o zmianie Konstytucji) obejmował trzy artykuły. Zgodnie z art. 1 projektu, przepis art. 127 ust. 2 miałyby otrzymać następujące brzmienie: „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na jedną siedmioletnią kadencję”. Zgodnie z art. 2 projektu: 1) przepis art. 1 projektu stosowałoby się „do kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która skończy się z upływem okresu ustalonego w zmienianych przepisach Konstytucji” (ust. 1); 2) „zarządzone przed wejściem w życie ustawy wybory przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stają się bezskuteczne” (ust. 2). Zgodnie zaś z art. 3 projektu, ustawa wchodziłaby w życie „z dniem ... czerwca 2020 r.”. Do projektu postowie wnioskodawcy załączyli krótkie, jednostronicowe Uzasadnienie.

Przedłożony projekt ustawy mającej nowelizować Konstytucję zawierał więc propozycję – jak stwierdzono w Uzasadnieniu – „nowego ukształtowania kadencji” Prezydenta RP, z zaznaczeniem roli organu jako gwaranta ciągłości władzy państwowej. Istota proponowanej zmiany dotyczyła odstąpienia od dotychczas obowiązującej zasady (art. 127 ust. 2 Konstytucji) wyboru Prezydenta RP na kadencję 5-letnią wraz z możliwością ubiegania się ponownie o wybór przez osobę piastującą urząd Prezydenta. Proponowane nowe rozwiązanie ustanowiłoby 7-letnią kadencję Prezydenta RP – dłuższą więc, ale jedną (dodajmy jednak – krótszą niż dotychczas suma dwóch 5-letnich kadencji). Deklarowaną przesłanką tej zmiany miałyby być „doświadczenie ustrojowe, nie tylko krajowe”, pozwalające dostrzegać „różnicę w motywach postępowania na urzędzie Prezydenta RP w trakcie pierwszej i drugiej kadencji”, motywowaną – zdaniem wnioskodawców – planami politycznymi osoby sprawującej urząd. W ocenie posłów wnioskodawców, wprowadzenie jednej (dłuższej) kadencji pozwala na „zwiększenie gwarancji” prawidłowego wypełniania ustrojowej roli przez osobę wybraną na urząd Prezydenta RP. Z deklaracji takiej wynika, że celem zmiany byłoby „zwiększenie ustrojowych gwarancji niezależności i bezstronności Prezydenta”. W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy podkreślają „konieczność zapewnienia stabilności” rozwiązania zapewniającego „ciągłość władzy państwowej” (tu – rozumianej jako zdolność

ustrojowa Prezydenta RP do bycia arbitrem w sprawach prawidłowego funkcjonowania władz publicznych i przyczyniania się do współpracy poszczególnych organów władzy), co – ich zdaniem – uzasadnia wydłużenie kadencji Prezydenta. Dostrzegają jako walor, że – w zestawieniu z cyklem kadencji Sejmu i Senatu – kadencja Prezydenta będzie obejmować niepełne dwie kadencje parlamentarne (dodajmy – w świetle obowiązujących do tychczas przepisów Konstytucji także wykraczała ona ponad jedną kadencję parlamentarną, choć w mniejszym stopniu).

W Uzasadnieniu projektu wnioskodawcy wprost nie podkreślili, że proponowana zmiana miałaby mieć charakter trwały, obowiązujący „systemowo” na przyszłość, choć – wprawdzie w nieco innym kontekście – podkreślają jej walor w porównaniu z jedynie „incydentalnym” wydłużeniem kadencji prezydenckiej w czasie stanu nadzwyczajnego, co przewiduje obecnie Konstytucja RP (w art. 228). W powyższym kontekście zmiana proponowana do art. 127 ust. 2 Konstytucji jest jednak jednoznaczna.

Proponując określoną zmianę, wnioskodawcy projektu w żaden sposób nie odnieśli się w Uzasadnieniu do bogactwa różnorodnych rozwiązań problemu „kadencji” urzędu prezydenckiego w ujęciu prawnoporównawczym, choć taki kontekst przywołują. Nie ma też odniesień argumentacyjnych na tle polskich, wcześniejszych rozwiązań konstytucyjnych, od II RP poczynając. Argument o stabilizującym charakterze dłuższej kadencji pozostaje jednostronnym w sytuacji, gdy nie ma argumentacji konfrontującej. Przywołać można pogląd o potrzebie weryfikacji wyborczej zwłaszcza w sytuacjach, gdy Prezydent nie pełni tylko funkcji czysto reprezentacyjnej, czy argument o destabilizującej polityce organu lub braku powiązania proponowanej zmiany z szerszą wizją zmian kompetencyjno-instytucjonalnych, a wreszcie też i postrzegania obowiązującego stanu prawnego jako niekontrowersyjnego. Także „dwie strony medalu” ma sam – użyty przez wnioskodawców – argument o stylu prezydentury w kontekście czasu jako elementu kadencyjności⁹. W żadnej też mierze meritum proponowanej zmiany koncepcji kadencyjności nie tłumaczy wizji „nagłości” procedowania w przedmiocie tej zmiany Konstytucji.

Aspekty temporalne, zwłaszcza że o bliskim horyzoncie, tkwią natomiast w art. 2 projektu nowelizacji – w tym, iż przepis zaproponowanego art. 1 projektu miałby mieć zastosowanie „w toku” bieżącej kadencji Prezydenta RP, odsuwając w czasie o 2 lata termin jego zakończenia. Techniczną zaś konsekwencją realizacji takiego zamiaru byłoby (art. 2 ust. 2 projektu) uznanie za „bezskuteczne” wyborów zarządzonych przed wejściem w życie ustawy o zmianie Konstytucji. Oznaczałoby to też, że

⁹ Zob. ogólniej J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 116–118.

Prezydent urzędujący w wydłużonej kadencji nie miałby prawa ubiegać się po jej zakończeniu o ponowny wybór. Dodajmy jednak dla dokładności i jasności, że chodzi o osobę sprawującą urząd, która w wyborach powszechnych wybrana została na Prezydenta RP w sytuacji, gdy wyborcy mieli świadomość, że wybór obejmuje kadencję 5-letnią. Przedłużenie kadencji następowałoby zaś w trybie pozawyborczym.

Zdaniem wnioskodawców, podjęcie inicjatywy zmiany „w trakcie biegu kadencji jest podyktowane sytuacją niespotykanego zagrożenia dla bezpieczeństwa prawnego i publicznego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, związanego z zagrożeniem COVID-19”; na tym tle oraz „w świetle zasady dobra wspólnego” wnioskodawcy *explicite* deklarują „preferowanie zmiany Konstytucji w obrębie kadencji”, a nie „incydentalne wydłużenie kadencji prezydenckiej w czasie stanu nadzwyczajnego, przewidziane obecnie” w Konstytucji RP. Przywołanie zasady „dobra wspólnego” jest tu gołosłowne, bez argumentacji i uwzględniania opinii znaczącej części opinii publicznej, optującej za koncepcją wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jako umożliwiającego rozwiązanie problemu bliskiego upływu prezydenckiej kadencji. Złożona propozycja oderwana była też od „epizodycznego” charakteru przywołanej przesłanki „sytuacji zagrożenia”.

290

Widoczna w przedłożonym projekcie jest też różnica między charakterem art. 1, który ustawą o zmianie Konstytucji miałby zostać techniczno-legislacyjnie „inkorporowany” na trwałe do tekstu Konstytucji RP, a charakterem art. 2, który – jak przewidziano – nie stanowiłby fragmentu tekstu Konstytucji. Ma on charakter przepisu przejściowego (dostosowawczego), ale nie założono jego usytuowania w obrębie rozdziału XIII („Przepisy przejściowe i końcowe”) obowiązującej Konstytucji, co nie odpowiada charakterowi „ustawy o zmianie” Konstytucji. W tym zakresie propozycja ma *de facto* charakter osobnej „ustawy konstytucyjnej”, tyle że obecna Konstytucja RP nie zna tego rodzaju aktu normatywnego¹⁰.

W płaszczyźnie czysto prawnej, projekt znacząco odbiegał od standardów należytego szacunku dla reguł systemu prawa i zasad legislacji. W płaszczyźnie czysto politycznej spotkał się zaś – w zasadzie – ze sprzeciwem opozycji parlamentarnej, co przekreślało perspektywy dokonania zmiany Konstytucji. Bieg kadencji parlamentu nie przyniósł – poza samym „skierowaniem” projektu do I czytania – prac legislacyjnych nad wniesionym projektem, a rozwój sytuacji w zakresie wyborów prezydenckich w 2020 r. uczynił go *de facto* bezprzedmiotowym. Zwieńczeniem prawnym tej inicjatywy będzie zapewne skutek w postaci działania zasady dyskontynuacji prac wraz z upływem kadencji.

¹⁰ Zob. A. Szmyt, *Ustawa konstytucyjna*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016, s. 420–422.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 6 lipca 2020 r.

6. Jak wspomnieliśmy, drugim projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP w IX kadencji Sejmu był projekt prezydencki z dnia 6 lipca 2020 r. (druk sejmowy nr 456). Do reprezentowania stanowiska Prezydenta w toku prac nad projektem upoważnieni zostali Anna Surówka-Pasek (Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP) oraz Paweł Mucha (Zastępca Szefa Kancelarii Prezydenta RP). Projekt opatrzony był 12-stronicowym Uzasadnieniem.

Proponowana zmiana wprowadzić miała do Konstytucji RP – jak to wskazano przy przedłożeniu projektu – „podstawowe regulacje dotyczące instytucji przysposobienia”. Zgodnie z art. 1 projektu, w art. 72 Konstytucji po jego ust. 2 zostałyby dodany ust. 2a w następującym brzmieniu: „2a. Przysposobić można dziecko, tylko dla jego dobra. Przysposobić wspólnie mogą tylko małżonkowie. Zakazane jest przysposobienie przez osobę pozostającą we wspólnym pożyciu z osobą tej samej płci”.

7. Zgodnie z art. 2 projektu, ustawa miałaby wchodzić w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. W końcowej części Uzasadnienia wskazano, że proponowane *vacatio legis* wynika z konieczności dostosowania do nowej regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, w szczególności Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Tamże wskazano, że „założeniem projektu jest osiągnięcie akceptowanych przez zdecydowaną większość obywateli Rzeczypospolitej Polskiej skutków społecznych”. Zgodnie też z oświadczeniem wnioskodawcy, wejście w życie projektowanej regulacji nie miało spowodować skutków finansowych dla budżetu państwa ani jednostek samorządu terytorialnego, nie wywoływałoby skutków gospodarczych, nie miałoby wpływu na rynek pracy ani na działalność małych i średnich przedsiębiorstw; projekt ustawy nie był objęty prawem Unii Europejskiej. Uwagi powyższe miały spełnić zadość wymogom zupełności Uzasadnienia projektu.

Pierwsze dwie strony Uzasadnienia posłużyły wnioskodawcy ukazaniu – na tle dotychczasowych jego przedsięwzięć, że projekt „wpisuje się” w dobro rodziny jako jeden z priorytetów jego prezydentury. Podkreślono tu znaczenie określonej „wizji rodziny” – przyjętej w Konstytucji – jako trwałego związku kobiety i mężczyzny, nakierowanego na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo, w tym poprzez brak zgody na adopcję dzieci przez pary homoseksualne oraz tworzenie dobrych warunków do wychowywania dzieci. Troska o dzieci nierozdzielnie miałyby łączyć się z ochroną rodziny.

W wyrażonej w Uzasadnieniu opinii Prezydenta RP, to „troska o małoletnich uzasadnia konieczność podniesienia do rangi normy konstytucyjnej” odpowiednich regulacji zawartych dotychczas w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹¹, zgodnie z którymi przysposobić można osobę małoletnią, tylko dla jej dobra oraz zezwalającymi na wspólne przysposobienie dziecka wyłącznie małżonkom. Z kolei proponowany zakaz przysposobienia dziecka przez osobę pozostającą we wspólnym pożyciu z osobą tej samej płci Prezydent postrzega jako „naturalną konsekwencję” wyrażonej w art. 18 Konstytucji RP zasady ochrony i opieki RP w stosunku do małżeństwa (jako związku kobiety i mężczyzny) oraz rodziny, a także wyrażonej w Konstytucji (art. 72 ust. 1 zd. 1) gwarancji ochrony przez RP praw dziecka. Jak podkreślono, z zapewnieniem tej ochrony Konstytucja łączy prawo każdego do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72 ust. 1 zd. 2) oraz obliguje władze publiczne do opieki i pomocy dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej (ust. 2). Kończy ten wątek Uzasadnienia projektu stwierdzenie, że „celem przedkładanej propozycji” jest „uzupełnienie” tych obowiązków państwa i władz publicznych o „konkretne regulacje dotyczące przysposobienia”. Powyższa konstatacja jest o tyle myląca, że „uzupełnieniem” jest jedynie wprowadzenie wskazanego zakazu, podczas gdy szerszy zakres proponowanej regulacji stanowi jedynie ogólniejsze „powtórzenie” istniejącej regulacji kodeksowej.

8. Na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu o projekcie sporządzona została opinia w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; zwrócono w niej uwagę m.in. na możliwą niespójność regulacji art. 114 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z projektowaną zmianą Konstytucji RP (w zakresie relacji między pojęciem kodeksowym osoby małoletniej a pojęciem dziecka – przy określonej wykładni – w projekcie nowelizacji ustawy zasadniczej) oraz – w razie dokonania zmiany Konstytucji – na konieczność takiego ukształtowania ustawowego procedury adopcyjnej, by w jej wyniku doszło do ustalenia stanu faktycznego i wykluczenia możliwości przysposobienia przez osobę, która pozostaje we wspólnym pożyciu z osobą tej samej płci¹².

Na drugi z wymienionych wyżej aspektów zwrócono uwagę w Uzasadnieniu projektu z zaznaczeniem, że przedstawiony projekt ustawy

¹¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 2086 ze zm.

¹² R. Dubowski, *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 456) – sygn. BAS – WAP – 1466/20 z dnia 14.07.2020 r.; opinia powyższa opubl. też w „Przeglądzie Sejmowym” 2021, nr 1, s. 161–167.

stanowi „odpowiedź na realną sytuację”, gdzie celem nowelizacji jest ustanowienie konstytucyjnego zakazu, a co za tym idzie – uniemożliwienie w przyszłości zmian ustawodawstwa zwykłego, sprzecznych z takim przepisem Konstytucji; jak podkreślono – wprowadzenie do Konstytucji kategorii „osoby pozostającej we wspólnym pożyciu z osobą tej samej płci” nie może być rozumiane jako dążenie projektodawcy do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji związków partnerskich, zarówno homoseksualnych, jak i heteroseksualnych¹³. Deklaracja intencji wnioskodawcy nie ma jednak znaczenia dla interpretacji przepisu – w razie jego uchwalenia – w duchu „pośredniej” legalizacji związków partnerskich¹⁴.

9. Wnioskodawca projektu nowelizacji Konstytucji relacjonuje w Uzasadnieniu prawodawcze, doktrynalne i orzecznicze rozumienie pojęć „przysposobienia dziecka tylko dla jego dobra” oraz „wspólnego przysposobienia wyłącznie przez małżonków”, ograniczając się jednak przy tym – bez argumentacji – do stwierdzenia o „konieczności konstytucjonalizacji” tejże materii¹⁵. Jedyne w odniesieniu do zakazu przysposobienia przez osobę pozostającą we wspólnym pożyciu z osobą tej samej płci przywołuje argument, że „projekt ustawy wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Jak wykazują badania opinii publicznej, przeprowadzone w 2019 r., przeciwko adopcji dzieci przez pary jedнопłciowe opowiadało się 73,1% badanych”. W żadnym miejscu Uzasadnienia wnioskodawca nie nawiązuje jednak do kontekstu sytuacyjnego, że wnosi projekt do Sejmu w trakcie trwającej kampanii wyborczej, między I a II turą głosowania.

293

10. To uzupełnienie tła przynoszą dopiero media, relacjonując prezydencką kampanię wyborczą¹⁶. Nie ulega przy tym wątpliwości, że propozycja takiej właśnie nowelizacji Konstytucji jawi się jako instrumentalne wykorzystanie dyskusji światopoglądowej – toczonej od wielu lat – dla celów kampanii wyborczej. Projekt nowelizacji w tle miał spodziewane

¹³ Uzasadnienie projektu – s. 12–13.

¹⁴ Zob. wypowiedź Ryszarda Piotrowskiego [w:] G. Osiecki, T. Żółciak, *Liczą się obietnice złożone, a nie te realizowane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7.07.2020.

¹⁵ Uzasadnienie projektu – s. 9.

¹⁶ Zob. L. Rudziński, *Duda chce zmiany konstytucji* („Dziennik Bałtycki”, 7.07.2020) – gdzie relacjonuje, jak to po podpisaniu projektu w Pałacu Prezydenckim Andrzej Duda podkreślił, że cieszy się, iż może „zrealizować swoją obietnicę, którą złożył w ostatnią sobotę w Szczawnie-Zdroju”; tamże Prezydent stwierdził, że projekt to „bardzo niewielka zmiana w konstytucji”, konstytucjonalizująca fundamentalne przepisy Kodeksu rodzinnego, z pewną modyfikacją dodatkową. Na kontekst trwającej kampanii wyborczej wskazano też m.in. w publikacjach medialnych – M. Gutowski, P. Kardas, *Majstrowanie, które stygmatyzuje* („Rzeczpospolita”, 14.07.2020) oraz G. Osiecki, T. Żółciak, *Liczą się obietnice złożone...* (zob. przypis 14).

korzyści propagandowe z myślą o wyniku wyborów, przy jednoczesnej świadomości, że ugrupowania rządzące – wspierające reelekcję Prezydenta – nie mają w parlamencie większości potrzebnej dla zmiany Konstytucji. Wymiar instytucjonalny nadto umacniała kontrowersyjność aksjologiczna projektu, pozostająca w opozycji do „kompromisowego” charakteru Konstytucji, który leżał u podstaw uchwalenia Konstytucji i przyjęcia jej przez Naród w referendum. Z jednej strony – techniczne powtórzenie dość szczegółowych regulacji kodeksowych, z drugiej strony – wprowadzenie kontrowersyjnego zakazu do sfery praw obywatelskich, to rekomendacje raczej negatywne, jak na potrzebę racjonalnej zmiany Konstytucji¹⁷.

*

Oba powyższe projekty potwierdzają przekonanie, że złe jest, gdy sprawa zmiany Konstytucji stymulowana jest doraźnymi względami politycznymi czy tym bardziej propagandowymi¹⁸.

¹⁷ Zdecydowanie negatywną ocenę wystawia projektowi Ewa Michałkiewicz-Kądziała, *Ocena prawna projektu zmiany art. 72 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionego przez Prezydenta RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 4, s. 93–115.

¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1116 (teza 9 do art. 235).