

MONIKA HACZKOWSKA

ORCID: 0000-0001-6502-8117

Politechnika Opolska

## ZMIANA KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ „W CZASACH ZARAŻY”

Abstrakt: Do Sejmu został wniesiony poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP zakładający wydłużenie kadencji prezydenta RP do siedmiu lat oraz odejście od zasady reelekcji (druk sejmowy nr 337). Zasadnicze wątpliwości budziło to, że projekt dotyczył trwającej kadencji i pozbawiał urzędującego prezydenta możliwości ubiegania się o ponowny wybór w przyszłości. Ponadto projekt został wniesiony pod obrady Sejmu w trakcie trwania stanu epidemii. Pojawiły się zatem pytania, czy w czasie trwającego stanu epidemii dopuszczalne jest procedowanie nad zmianą Konstytucji oraz czy można wprowadzać zmiany co do długości kadencji prezydenta w trakcie trwającego procesu wyborczego oraz w stosunku do trwającej kadencji głowy państwa. Każda zmiana Konstytucji RP powinna być poprzedzona pogłębioną analizą prawną, związaną z dokonaną ujemną oceną sposobu funkcjonowania przepisów konstytucyjnych, debatą publiczną, szerokimi konsultacjami eksperckimi i uzasadniona z punktu widzenia systemu prawa. Taka analiza nie została dokonana. Ponadto zmiana ustawy zasadniczej jest niedopuszczalna w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, zmiana Konstytucji, prezydent, kadencja, reelekcja, stan epidemii, stan nadzwyczajny

### WSTĘP

W celu zapobieżenia nieodwracalnym skutkom zagrożenia związanego z występowaniem koronawirusa na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>1</sup> z dniem 2 marca 2020 roku wprowadzony został w Polsce stan epidemii<sup>2</sup>. Ustawa ta była podstawą do wprowadzenia wielu ograniczeń na

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm. (dalej: ustawa COVID-19).

<sup>2</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491), wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 322), co już samo w sobie budzi poważne wątpliwości konstytucyjne, wprowadzone zostały

terytorium kraju. Wszelkie działania podjęte przez prawodawcę w okresie występowania epidemii miały na celu zminimalizowanie niekorzystnych skutków odnośnie do bezpieczeństwa prawnego i publicznego obywateli. Państwo zaczęło funkcjonować w warunkach stanu niespotykanego wcześniej zagrożenia, o czym świadczyło wstrzymanie transportu lotniczego (krajowego i międzynarodowego<sup>3</sup>) oraz międzynarodowego transportu kolejowego<sup>4</sup>, zamknięcie szkół, przedszkoli, żłobków<sup>5</sup>, zawieszenie działalności szkolnictwa wyższego w zakresie przeprowadzania kształcenia w tradycyjny sposób<sup>6</sup>, ograniczenie działalności sądów. Wprowadzone zostały też szerokie kompetencje między innymi Ministra Zdrowia w zakresie podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia oraz zapobiegania i zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej.

Sytuacja związana z zagrożeniem dla zdrowia publicznego zbiegła się w czasie z upływem kadencji urzędującego prezydenta RP. W istotny sposób zdeorganizowała przebieg procedury wyborczej wynikającej z zarządzonych postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 roku<sup>7</sup> przez Marszałka Sejmu wyborów, których termin przypadał na 10 maja 2020 roku. Dość wspomnieć, że ustawodawca podjął wiele prób, w ciągu zaledwie jednego miesiąca, mających na celu dostosowanie prawa wyborczego do zaistniałej sytuacji epidemicznej w Polsce. Pierwsza nieskuteczna próba nowelizacji kodeksu wyborczego odbyła się w dniu 6 kwietnia 2020 roku (druk sejmowy nr 314, następnie po wniesieniu autopoprawki nr 314–A<sup>8</sup>). Jako że

---

bowiem liczne ograniczenia przemieszczania się osób, w zakresie obrotu i używania określonych przedmiotów, w zakresie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy (kina, teatry, galerie handlowe, biblioteki, restauracje, bary, puby itp.) czy zakaz organizowania zgromadzeń, co jest niedopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu rangę aktu prawnego, który powinien być przynajmniej ustawowy.

<sup>3</sup> Począwszy od rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 roku o zakazie w ruchu lotniczym (Dz.U. z 2020 r. poz. 436), które zostało przedłużone kolejnymi rozporządzeniami do 15 maja 2020 roku.

<sup>4</sup> Począwszy do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. z 2020 r. poz. 433.

<sup>5</sup> Począwszy od rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 roku w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 410) oraz innych aktów Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>6</sup> Począwszy od rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 marca 2020 roku w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 511 i 528) oraz rozporządzeń Ministra Zdrowia, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do uczelni, będących pod ich nadzorem.

<sup>7</sup> Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 roku w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2020 r. poz. 184.

<sup>8</sup> Projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku (wniesiony

projekt ten został odrzucony i niepoddany pod dalsze procedowanie, tego samego dnia został wniesiony kolejny projekt poselski (druk sejmowy nr 328) i po kilku godzinach uchwalona została ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku<sup>9</sup>. Wreszcie 12 maja 2020 roku uchwalona została przez Sejm kolejna ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego, wprowadzająca zasady głosowania tak zwanego hybrydowego. Wśród projektów zmian szeroko rozumianego prawa wyborczego pod obrady Sejmu został wniesiony również poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>, zakładający wydłużenie kadencji prezydenta do siedmiu lat oraz odejście od zasady reelekcji.

O ile zrozumiała jest determinacja organów władzy publicznej w dążeniu do zapewnienia ciągłości władzy państwowej i zwiększenia stabilności sprawowania urzędu Prezydenta, a co za tym idzie niedopuszczenia do sytuacji „bezkrolewia”, o tyle niczym nieuzasadniona była propozycja zmiany Konstytucji RP w zakresie wydłużenia kadencji urzędującego prezydenta w trakcie jej trwania i pozbawienie go możliwości ubiegania się o ponowny wybór, zwłaszcza że zgłoszono ją w trakcie trwania stanu epidemii. Jakiegokolwiek zmiany ustawy zasadniczej winny być bowiem poprzedzone pogłębioną analizą prawną, w sposób przemyślany i z zapewnieniem szerokich konsultacji wszystkich uczestników sceny politycznej oraz społeczeństwa, co w okolicznościach faktycznych nie było możliwe.

## I. KONSTYTUCJA RP „W CZASACH ZARAŻY”

Na marginesie właściwych rozważań co do potrzeby zmiany Konstytucji RP w zakresie kadencji urzędu Prezydenta zasadniczym pytaniem jest, czy w czasie trwającego stanu epidemii dopuszczalne jest procedowanie nad zmianą ustawy zasadniczej. Przede wszystkim, jak się zdaje, konieczne jest dokonanie oceny podstaw prawnych ogłoszonego stanu i próba odniesienia go do stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji. W uzasadnieniu projektu zmiany Konstytucji projektodawcy wskazali bowiem, że zmiana Konstytucji „podyktowana jest sytuacją niespotykanego zagrożenia dla bezpieczeństwa prawnego i publicznego obywateli, związanego z zagrożeniem COVID-19”<sup>11</sup>. Uznali tym samym, że stan ten nie był

---

w dniu 31 marca 2020 roku przez grupę posłów, druk nr 314) oraz autopoprawka do tego projektu wniesiona w dniu 2 kwietnia 2020 roku (druk nr 314-A).

<sup>9</sup> Dz.U. 2020 r. poz. 827.

<sup>10</sup> Wniesiony do Sejmu przez grupę posłów w dniu 6 kwietnia 2020 roku jako druk sejmowy nr 337 (dalej: projekt zmiany Konstytucji).

<sup>11</sup> Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP wraz z uzasadnieniem, druk sejmowy nr 337, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=337> (dostęp: 25.05.2020).

stanem zwykłym (zwyczajnym). Wreszcie kwestią mającą istotne znaczenie jest, czy można wprowadzać zmiany co do długości kadencji prezydenta w trakcie trwającej procesu wyborczego oraz w stosunku do trwającej kadencji głowy państwa.

### 1. STAN EPIDEMII CZY STAN NADZWYCZAJNY

Analiza ustawy COVID-19 oraz licznych aktów wykonawczych do niej pozwala stwierdzić, że stworzyła ona w istocie czwarty, nienazwany i pozakonstytucyjny, stan nadzwyczajny, który zasadniczo zmienił funkcjonowanie aparatu państwa oraz mocno ingerował w prawa i wolności człowieka i obywatela. Stan epidemii był bowiem funkcjonalnie tożsamy ze stanem nadzwyczajnym, w szczególności zaś stanem klęski żywiołowej określonym w art. 232 Konstytucji RP. Analizując skalę ograniczeń i wprowadzonych limitów w zakresie korzystania z praw i wolności, można zauważyć, że były one tożsame z wymienionymi w treści art. 233 ust. 3 Konstytucji RP odnoszącymi się do stanu klęski żywiołowej. Obejmowały bowiem ograniczenia w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej, wolności osobistej, wolności w zakresie poruszania się i pobytu na terytorium Polski, wolności pracy czy prawa do wypoczynku. W świetle ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej<sup>12</sup> w rozdziale 3, określającym zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, w art. 21 wymienione są dodatkowo między innymi: obowiązek poddania się kwarantannie, obowiązek poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych, nakaz lub zakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów, zakaz organizowania i przeprowadzania imprez masowych, nakaz lub zakaz określonego przemieszczania się. Zakres i rodzaj limitowanych praw i wolności człowieka i obywatela wynikający z ustawy COVID-19 oraz aktów wykonawczych do niej pokrywał się z przepisami wynikającymi z ustawy o stanie klęski żywiołowej oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie natomiast z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny”. Jak już wspomniano, stanem nadzwyczajnym odpowiadającym najbardziej opisanym zagrożeniom był stan klęski żywiołowej, który zgodnie z art. 232 Konstytucji RP może wprowadzić Rada Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych (lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej) oraz w celu ich usunięcia. Artykuł 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej definiuje „katastrofę naturalną” jako między innymi masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. Bezsprzecznie zatem stan epidemii, mimo że nie został uznany przez organy władzy za stan klęski żywiołowej, faktycznie występował.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

W myśl art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory między innymi do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, a kadencje tych organów ulegają odpowiednio przedłużeniu. Podobnie w świetle art. 228 ust. 6 Konstytucji RP w okresie tym nie mogą być zmieniane: Konstytucja, ordynacje wyborcze oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ustrojodawca wyraźnie wyłączył możliwość dokonywania zmian ustaw ustrojowych oraz ustawy zasadniczej, co jest podyktowane ochroną i zabezpieczeniem przed pokusą wykorzystania stanu nadzwyczajnego do niedemokratycznych działań, mających na celu umocnienie bądź przejęcie władzy przez określoną grupę polityczną<sup>13</sup>. Co więcej, ewentualne prace w Sejmie bądź Senacie nad zmianą ustawy zasadniczej będące w toku musiałyby zostać zawieszane. Trudno oprzeć się wrażeniu, że próba uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podczas trwającego stanu epidemii zmierzała w istocie do obejścia art. 228 ust. 6 ustawy zasadniczej.

## 2. ZMIANY ZASAD PRAWA WYBORCZEGO W TRAKCIE PROCESU WYBORCZEGO

Istotne znaczenie miał również moment, w którym ustawa o zmianie Konstytucji została wniesiona. Jak już wspomniano, projekt poselski został złożony na ręce Marszałka Sejmu nie tylko w czasie stanu epidemii, lecz także w trakcie trwania procesu wyborczego w związku z zarządzonymi wyborami<sup>14</sup>. Sytuacja ta budziła wątpliwości konstytucyjne z powodu dokonywania zmian w czasie tak zwanej ciszy ustawodawczej, to jest sześciomiesięcznego okresu przed wyborami, w którym nie powinno się wprowadzać zmian legislacyjnych w prawie wyborczym. Przy czym „czas przed wyborami” rozumiany jest nie tylko jako sam akt głosowania, lecz jako całość czynności objętych tak zwanym kalendarzem wyborczym<sup>15</sup>, począwszy od zarządzenia wyborów przez Marszałka Sejmu (lub inny właściwy organ). W tym okresie reguły prowadzenia wyborów powinny być znane i niezmieniane. Odstępstwa od tej zasady, polegające na „zmianie reguł gry w trakcie gry”, uznać należy za niezgodne ze standardami państwa demokratycznego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał na znaczenie zasady stabilności systemu prawa. Zwłaszcza w odniesieniu do ustaw wyborczych, które — jak stwierdził w wyroku K 9/11:

nie mogą być zmieniane z wykorzystaniem nadzwyczajnej sytuacji, w której państwo się znalazło lub dla doraźnych celów politycznych. Art. 228 ust. 6 Konstytucji ustanawia bezwzględny zakaz

<sup>13</sup> Zob. S. Steinborn, *Uwagi do art. 228 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1613.

<sup>14</sup> Projekt zmiany Konstytucji został wniesiony do Sejmu na 35 dni przed zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 roku wyborami prezydenckimi, a zatem w czasie trwającej kampanii wyborczej.

<sup>15</sup> Skoro zatem pierwszą czynnością wyborczą dotyczącą wyborów na prezydenta RP było zarządzenie wyborów w dniu 5 lutego 2020 roku, wymóg sześciomiesięcznego okresu wyłączenia prawa wyborczego spod przeprowadzania w nim zmian istotnych powinien być odniesiony do tej daty.

zmiany ustaw wyborczych w okresie stanu nadzwyczajnego, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. W tym zakresie ustawy wyborcze zostały poddane takiej samej ochronie jak Konstytucja i ustawy o stanach nadzwyczajnych, które również w okresie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane. Ustrojodawca zakazał również procedowania nad ustawami wyborczymi w trybie pilnym (art. 123 Konstytucji). Tym samym dał wyraz przekonaniu, że zmiany prawa wyborczego nie mogą następować pospiesznie, lecz muszą być poprzedzone rzetelną debatą parlamentarną<sup>16</sup>.

Projekty ustaw w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla państwa i systemu prawnego powinny być przedmiotem rozważnej i toczącej się bez nadmiernego pośpiechu procedury ustawodawczej z zagwarantowaniem wysłuchania wszystkich stron sceny politycznej. Dotyczy to zwłaszcza ustawy zasadniczej, co ma niebagatelne znaczenie dla wzmocnienia jej pozycji w społeczeństwie i zapewnienia jej trwałości i stabilności na przyszłość. „Postulat stabilizacji służy bowiem zapewnieniu obywatelom poczucia bezpieczeństwa prawnego i przeciwdziała instrumentalnemu wykorzystywaniu procedur zmian w konstytucji wyłącznie do doraźnych celów politycznych”<sup>17</sup>.

Zasadą wynikającą z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest, że istotne zmiany prawa wyborczego nie powinny następować później niż sześć miesięcy przed dniem zarządzenia wyborów. Standard sześciomiesięcznego zakazu zmian w prawie wyborczym stanowi swoiste *minimum minimorum*, co podkreślił Trybunał w wyroku K 31/06: „konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji”<sup>18</sup>. W pojęciu „istotne zmiany” mieszczą się zdaniem Trybunału „najbardziej istotne elementy” prawa wyborczego, takie jak sposób wyznaczania okręgów wyborczych, sposób przeprowadzania wyborów, stosowane progi wyborcze czy algorytmy wykorzystywane do ustalania wyników wyborów. Do zmian istotnych niewątpliwie należy wydłużenie kadencji urzędującego prezydenta w trakcie trwania procesu wyborczego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku Kp 3/09: „Zmiany w prawie wyborczym powinny być bowiem wprowadzane z takim wyprzedzeniem, które umożliwi adresatowi nie tylko zapoznanie się z treścią norm prawnych, lecz także pozwala na dostosowanie do zmieniającego się stanu prawnego”<sup>19</sup>. Na problem dokonywania zmian prawa wyborczego zwracała również uwagę Komisja Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo (tak zwana Komisja Wenecka), która w opinii nr 190/2002 z 5 lipca 2002 roku zaleciła państwom członkowskim w pkt II.2.b:

<sup>16</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2011 roku, K 9/11, OTK ZU-A 2011, nr 6, poz. 61.

<sup>17</sup> M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów KP PO (druk nr 2989, Sejm VI kadencji)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 10.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 roku, K 31/06, OTK ZU-A 2006, nr 10. Podobnie w wyroku TK z dnia 10 lipca 2011 roku, K 9/11.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 28 października 2009 roku, Kp 3/09, OTK ZU-A 2009, nr 9, poz. 138.

Zasadnicze elementy prawa wyborczego, w szczególności przepisy ogólne prawa wyborczego, skład komisji wyborczych oraz wytyczenie granic okręgów wyborczych, nie powinny podlegać zmianom na nie później niż rok przed wyborami lub powinny być określone w konstytucji albo w akcie prawa wyższym niż ustawa zwykła<sup>20</sup>.

Fakt wniesienia projektu zmiany Konstytucji w trakcie trwania procesu wyborczego naruszał nie tylko podstawowe zasady ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz standardy międzynarodowe, ale przeczył podstawowej idei, jaka powinna towarzyszyć zmianom ustawy zasadniczej — że wszelkie prace legislacyjne powinny być poprzedzone namysłem, rozważą, gruntowną analizą zasadności modyfikacji danej instytucji prawnej.

### 3. ZMIANA DŁUGOŚCI KADENCJI W TRAKCIE KADENCJI

Wreszcie kolejną istotną kwestią budzącą wątpliwości było dokonywanie zmiany w zakresie długości kadencji i zakazu reelekcji w trakcie trwającej kadencji urzędującego prezydenta. Artykuł 1 projektu zmiany Konstytucji przewidywał bowiem, że „Prezydent RP jest wybierany na jedną siedmioletnią kadencję”. Z kolei w świetle art. 2 ust. 1 zasada ta miała znaleźć zastosowanie „do kadencji urzędującego Prezydenta RP, która skończy się z upływem okresu ustalonego w zmienionych przepisach Konstytucji”<sup>21</sup>. Z treści obu przepisów wynikało zatem, że, po pierwsze, projektodawcy proponowali wydłużenie kadencji prezydenta *in genere*; po drugie, zakładali zniesienie możliwości reelekcji na przyszłość; po trzecie, że urzędujący prezydent nie mógłby ubiegać się o ponowny wybór w najbliższych wyborach; wreszcie, po czwarte, że zmiana ta odnosiła się do trwającej kadencji głowy państwa, co oznaczało, że kadencja miała wydłużyć się automatycznie o dwa lata z jednoczesną niemożnością reelekcji. Pozbawiało to w istocie urzędującego Prezydenta RP możliwości ubiegania się o ponowny wybór kiedykolwiek w przyszłości. Zwłaszcza jeżeli „reelekcję” rozumie się jako powtórny wybór, nie zaś powtórne sprawowanie urzędu. Konstytucja RP nie wymaga bowiem, aby

<sup>20</sup> Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 51 sesji Rady Europy, w Strasburgu w dniu 5 lipca 2003 roku, Opinia nr 190/2002, CDL-AD z 2002 roku, 23 rev., [https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks\\_dobrej\\_praktyki\\_w\\_sprawach\\_wyborczych.pdf](https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf) (dostęp: 17.04.2020).

<sup>21</sup> Artykuł 2 ust. 2 projektu zmiany Konstytucji przewidywał dodatkowo, że „Zarządzone przed wejściem w życie ustawy wybory, przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP stają się bezskuteczne”. Projektodawca zatem zamierzał ubezskutecznić wszelkie czynności podjęte w ramach zarządzonych wyborów prezydenckich, które miały odbyć się 10 maja 2020 roku. Przy czym pojęcie wyborów rozumianych jako cały proces obejmujący nie tylko sam akt głosowania, ale wszystkie czynności, jakie zostały podjęte na podstawie postanowienia Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 roku i toczyły się według przyjętego kalendarza wyborczego. Sytuacja ta dotyczyła nie tylko urzędującego prezydenta, lecz także wszystkich kandydatów, którzy podjęli działania w ramach kampanii wyborczej, począwszy od zarejestrowania swoich komitetów wyborczych, zbierania podpisów popierających ich kandydatury, aż do prowadzenia kampanii wyborczej zgodnie z zasadami jej finansowania określonymi w art. 327 kodeksu wyborczego.

ponowny wybór był dopuszczalny jedynie na kadencję bezpośrednio następującą po pierwszej, co oznacza, że osoba, która po zakończeniu pierwszej kadencji nie ubiegała się o reelekcję lub nie została wybrana na drugą kadencję, może nadal ubiegać się o ponowny wybór<sup>22</sup>.

Propozycja zmiany długości kadencji w trakcie jej trwania budziła wątpliwości konstytucyjne, ponieważ naruszała zasadę niedziałania prawa wstecz. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 40/07, zasada ta polega na tym,

aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa<sup>23</sup>.

Zaproponowana zmiana Konstytucji stała też w sprzeczności z zasadą retrospektywności. Zasadę retrospektywności należy odróżnić od retroakcji właściwej. Tak zwana retroakcja pozorna (retrospektywność) dotyczy bowiem stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających. Oznacza to, że nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych<sup>24</sup>. O ile zasadę retroaktywności zaproponowana zmiana Konstytucji naruszała, ponieważ z mocą wsteczną zakazywała ubieganie się osobie piastującej urząd prezydenta o ponowny wybór przez wprowadzenie zakazu reelekcji, o tyle zasadę retrospektywności naruszała, ponieważ nowe przepisy zakładały wydłużenie trwającej kadencji prezydenta do siedmiu lat. Trybunał Konstytucyjny uznaje możliwość złamania zasady bezpośredniego działania prawa w ważnych okolicznościach, pod warunkiem jednak, że znowelizowane prawo przyznaje określonym podmiotom dodatkowe uprawnienie, nie naruszając przy tym innych zasad konstytucyjnych. Projektodawca nie przedstawił natomiast żadnych istotnych argumentów uzasadniających odejście od fundamentalnych zasad porządku prawnego. Wskazał bowiem jedynie na konieczność zapewnienia ciągłości władzy państwowej oraz zwiększenia stabilności sprawowania urzędu Prezydenta RP w trakcie biegu jego kadencji w sytuacji zagrożenia związanego z występowaniem stanu epidemii<sup>25</sup>. Trudno jednak uznać

<sup>22</sup> B. Szczerkowski, *Uwagi do art. 127 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, s. 585.

<sup>23</sup> Pkt 4.2 uzasadnienia wyroku z dnia 20 stycznia 2009 roku, P 40/07, OTK ZU-A 2009, nr 1, poz. 4. Podobnie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyrokach: z dnia 2 marca 1993 roku, K 9/92, OTK ZU 1993, cz. I, poz. 6; z dnia 15 lipca 1996 roku, K 5/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 30; z dnia 10 grudnia 2007 roku, P 43/07, OTK ZU-A 2007, nr 11, poz. 155; z dnia 19 marca 2007 roku, K 47/05, OTK ZU-A 2007, nr 3, poz. 27; z dnia 18 października 2006 roku, P 27/05, OTK ZU-A 2006, nr 9, poz. 124.

<sup>24</sup> Por. wyroki TK: z dnia 31 stycznia 1996 roku, K 9/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 2; z dnia 31 marca 1998 roku, K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13.

<sup>25</sup> Stanowiło to też argument do wprowadzenia zmian praktycznie bez okresu *vacatio legis*. Tytułem uwag natury ogólnej podkreślenia wymaga, że wnioskodawcy — przewidując wejście w życie ustawy „z dniem ... czerwca 2020 r.” (art. 3 projektu zmiany Konstytucji) — pominięli cał-



przesłankę o charakterze przejściowym za wystarczającą do dokonywania zmian ustawy zasadniczej z pogwałceniem demokratycznych zasad stanowienia prawa<sup>26</sup>.

## II. TRADYCJE KONSTYTUCYJNE W ZAKRESIE DŁUGOŚCI KADENCJI I REELEKCJI

Polskie konstytucje w różny sposób regulowały długość kadencji prezydenta. Począwszy od Konstytucji marcowej z 1921 roku<sup>27</sup> po Konstytucję RP z 1997 roku, trudno mówić o ukształtowaniu się tradycji konstytucyjnej w tym zakresie. Konstytucja marcowa z 1921 roku przewidywała bowiem w art. 39 wybór prezydenta RP przez Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe, bezwzględłą większością głosów na siedmioletnią kadencję. Jednocześnie nie zawierała żadnych regulacji zarówno co do wymogów, jakie spełniać musiałby kandydat na urząd prezydenta,

---

kowicie konieczne przepisy przejściowe, które regulowałyby wpływ dokonanych zmian na stosunki powstałe pod rządami przepisów konstytucyjnych w brzmieniu sprzed nowelizacji i niezakończone do dnia wejścia w życie dokonanych zmian. Z treści art. 2 ust. 1 wynikało wyraźnie, że projekt odnosił się do trwającej kadencji urzędującego prezydenta. Natomiast choćby pobieżna analiza terminarza prac wynikającego z kalendarza prac legislacyjnych określonego w art. 235 Konstytucji RP oraz Regulaminu Sejmu wskazuje, że dokonanie takich zmian przed terminem wskazanym w art. 3 projektu zmiany Konstytucji nie było możliwe. Skoro projekt został złożony przez grupę posłów w dniu 6 kwietnia 2020 roku, to wynikały z tego określone konsekwencje. Po pierwsze, od daty tej należało liczyć bieg trzydziestodniowego terminu, po którego upływie mogło odbyć się pierwsze czytanie w Sejmie. Po drugie, pierwsze czytanie, zgodnie z Regulaminem Sejmu (art. 37 ust. 2), musi odbyć się na posiedzeniu Sejmu *in pleno*. Po trzecie, po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu projekt kierowany jest obligatoryjnie do odpowiedniej komisji, przy czym w świetle art. 86b ust. 1 Regulaminu Sejm może powołać Komisję Nadzwyczajną. Jeśli taka zostałaby powołana, wówczas miałyby ona obowiązek powołać zespół stałych ekspertów. Po czwarte, drugie czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji mogłoby odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania komisji. Po piąte, nawet jeśli przyjąć, że nie zostaną zgłoszone żadne poprawki i bezpośrednio po drugim czytaniu Sejm przystąpi do głosowania trzeciego, to do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji RP wymagana jest kwalifikowana większość dwu trzecich głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Po szóste, Senat ma termin nie dłuższy niż sześćdziesięciodniowy na przyjęcie ustawy, jednak jest to termin konstytucyjny, z którego może skorzystać i nie można *a priori* zakładać, że zostanie skrócony. Wreszcie, po siódme, ustawa uchwalona w jednakowym brzmieniu przez obie izby przekazywana jest do Prezydenta, który ma konstytucyjny termin 21 dni na jej podpisanie i zarządzenie ogłoszenia (ewentualnego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego). Zatem przy założeniu, że dochowane zostaną terminy zagwarantowane w Konstytucji i Regulaminie Sejmu, ustawa mogłaby wejść w życie w lipcu lub w sierpniu 2020 roku.

<sup>26</sup> Jednocześnie podkreślili, że „w imię konstytucyjnej zasady dobra wspólnego preferowane jest rozwiązanie w zakresie zmiany Konstytucji poprzez wydłużenie kadencji urzędującego Prezydenta, aniżeli incydentalne wydłużanie kadencji prezydenckiej w czasie stanu nadzwyczajnego, przewidzianego w obowiązującej Konstytucji RP”.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 (dalej: Konstytucja marcowa).

jak i co do możliwości reelekcji. Wprawdzie szczegółowa procedura wyborcza uregulowana została w ustawie z 27 lipca 1922 roku<sup>28</sup>, jednak nie znalazły się tam przepisy dotyczące możliwości ponownego wyboru na urząd Prezydenta tej samej osoby ani ogólnie liczby dopuszczalnych kadencji<sup>29</sup>.

Podobnie Konstytucja kwietniowa z 1935 roku<sup>30</sup> zakładała okres urzędowania prezydenta trwający siedem lat, licząc od dnia objęcia urzędu, przy czym milczała na temat możliwości reelekcji. Analogicznie jak Konstytucja marcowa nie zawierała żadnych regulacji co do możliwości ponownego wyboru tej samej osoby oraz nie wskazywała liczby kadencji. Jedyne w art. 20 ust. 2 mowa była o przedłużeniu okresu urzędowania Prezydenta do czasu ukończenia postępowania wyborczego, w przypadku wyborów powszechnych. Ponadto art. 24 przewidywał przedłużenie okresu kadencji w razie wojny. Wówczas przedłużenie następowało do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Procedura wyboru głowy państwa została uregulowana w art. 16–24 Konstytucji kwietniowej oraz w ustawie o wyborze Prezydenta z 1935 roku<sup>31</sup>. Wybór następował na dwa sposoby. Pierwszy polegał na wskazaniu kandydata na urząd Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe i ustępującego prezydenta. Jeśli ustępujący prezydent z tego uprawnienia skorzystał w wyborach powszechnych, obywatele mieli możliwość wybrania prezydenta spośród dwóch zaproponowanych kandydatów. Drugi natomiast miał miejsce wówczas, gdy ustępujący prezydent z uprawnienia do wskazania kandydata nie skorzystał, składając w tym zakresie stosowne oświadczenie bądź przez bierną postawę, polegającą na niewskazaniu innego kandydata niż wskazanego przez Zgromadzenie Narodowe i jednocześnie niezarządzeniu powszechnego głosowania. W takiej sytuacji kandydat wskazany przez Zgromadzenie Narodowe uznany miał być za obranego na prezydenta.

Kolejnym aktem prawnym regulującym wybór głowy państwa była tak zwana Mała konstytucja z 1947 roku<sup>32</sup>. W art. 12 przewidywała wybór prezydenta na siedmioletnią kadencję przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej dwu trzecich ustawowej liczby posłów. Nie zawierała natomiast żadnych regulacji co do możliwości reelekcji czy wymogów, jakie musiałby spełniać kandydat. Stosownych unormowań nie zawierała również ustawa o wyborze Prezydenta z 1947 roku<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 1922 roku — Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta RP, Dz.U. z 1922 r. Nr 66, poz. 596.

<sup>29</sup> Praktyka była jednak taka, że w 1933 roku na urząd Prezydenta RP ponownie wybrano Ignacego Mościckiego.

<sup>30</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227 (dalej: Konstytucja kwietniowa).

<sup>31</sup> Ustawa o wyborze Prezydenta RP z dnia 8 lipca 1935 roku, Dz.U. z 1935 r. Nr 47, poz. 321.

<sup>32</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71 (dalej: Mała konstytucja z 1947 roku).

<sup>33</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 roku o wyborze Prezydenta RP, Dz.U. z 1947 r. Nr 9, poz. 43.

Konstytucja PRL z 1952 roku<sup>34</sup> zniosła urząd Prezydenta, w jego miejsce ustanawiając Radę Państwa. Urząd ten został przywrócony nowelą kwietniową z 1989 roku<sup>35</sup>, to jest ustawą o zmianie Konstytucji PRL. Na mocy nowego art. 32a Konstytucji PRL prezydenta wybierało Zgromadzenie Narodowe, czyli Sejm i Senat, bezwzględną większością głosów w obecności połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia, na sześcioletnią kadencję. Jednocześnie przepis ten zakładał, że ta sama osoba będzie mogła być wybrana ponownie tylko raz<sup>36</sup>.

Kolejna nowelizacja Konstytucji dotycząca wyboru na urząd Prezydenta miała miejsce we wrześniu 1990 roku<sup>37</sup>. Zasadnicza zmiana polegała na sposobie wyboru głowy państwa przez naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Zmiana dokonana w 1990 roku przyjęła zasadę, obowiązującą do dziś, że prezydent wybierany jest na pięcioletnią kadencję z możliwością reelekcji. Przyjęto również tak zwany cenzus wieku, w wypadku biernego prawa wyborczego, wynoszący 35 lat<sup>38</sup>. Ten model prezydentury potwierdzony został następnie w art. 29 ust. 4 tak zwanej Małej konstytucji z 1992 roku<sup>39</sup> oraz w Konstytucji RP z 1997 roku<sup>40</sup>.

W okresie ostatnich dwudziestu lat wielokrotnie podejmowane były próby zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej obejmujące również pozycję ustrojową prezydenta, żaden jednak z projektów nie zyskał poparcia politycznego i prace nad nimi nie zostały zakończone. Tytułem przykładu wskazać można kilka projektów. Mianowicie projekt Ligi Polskich Rodzin zakładał wydłużenie kadencji prezydenta do sześciu lat, z możliwością jednej reelekcji, projekt Samoobrony przewidywał skrócenie kadencji do lat czterech, projekty Prawa i Sprawiedliwości zakładały istotne wzmocnienie pozycji ustrojowej głowy państwa, natomiast nie odnosiły się do długości kadencji<sup>41</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich natomiast przedstawił aż trzy

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 1952 roku Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 (dalej: Konstytucja PRL).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 lutego o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101 (dalej: nowela kwietniowa).

<sup>36</sup> Na temat ścierających się poglądów co do kształtu prezydentury i sposobu elekcji głowy państwa zob. między innymi R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 134 n.; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 74 n.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 27 września 1990 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1990 r. Nr 67, poz. 397. Zmiana ustroju Polski oraz nazwy Konstytucji nastąpiła na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444 (dalej: nowela grudniowa).

<sup>38</sup> Procedura wyborcza szczegółowo została określona w ustawie z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta RP, Dz.U. z 1990 r. Nr 67, poz. 398 z późn. zm.

<sup>39</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 (dalej: Mała konstytucja).

<sup>40</sup> Zob. więcej J. Ciapała, *op. cit.*, s. 74 n.

<sup>41</sup> Zob. analizę projektów PO i PiS w B. Banaszak, M. Granat, *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 302, 307.

projekty całościowej zmiany Konstytucji RP i w każdym z nich w inny sposób proponował dokonywanie wyboru prezydenta — albo na siedmioletnią kadencję, bez możliwości reelekcji przez Sejm większością dwu trzecich głosów (osłabienie pozycji głowy państwa), albo w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję z możliwością ponownego jednokrotnego wyboru (wzmocnienie pozycji prezydenta)<sup>42</sup>.

Co ciekawe, podobna propozycja do poselskiego projektu zmian w Konstytucji (druk sejmowy nr 337) została przedstawiona już w 2009 roku przez ówczesnego prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego. W liście skierowanym do uczestników odbywającego się w czerwcu 2009 roku 51. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego zaproponował wydłużenie kadencji głowy państwa do siedmiu lat, przy jednoczesnym wprowadzeniu zakazu reelekcji<sup>43</sup>.

W świetle tego, jeśli nawet przyjąć, że doszło do ukształtowania się tradycji konstytucyjnej określającej sposób wyboru głowy państwa i długość jego kadencji, to nastąpiło to dopiero po transformacji ustrojowej 1989 roku. Okres trzydziestu lat w historii polskiego konstytucjonalizmu jest bowiem najdłuższym i nieprzerwanym, funkcjonującym w ramach względnej stabilności politycznej. Natomiast rozwiązania prawne zawarte w Konstytucji marcowej, Konstytucji kwietniowej czy Małej konstytucji z 1947 roku nie były wystarczająco precyzyjne, o czym świadczy chociażby praktyka ich stosowania. Dość wspomnieć, że w 1933 roku na urząd Prezydenta RP ponownie wybrano Ignacego Mościckiego, mimo że Konstytucja marcowa wprost nie zawierała przepisów dotyczących reelekcji.

### III. ROZWIĄZANIA DOTYCZĄCE KADENCJI I REELEKCJI PREZYDENTA W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

W konstytucjach innych państw kadencja prezydenta określona jest w różny sposób, jednak niezależnie od sposobu wyboru głowy państwa w każdej przewidziana jest reelekcja. Ustawa zasadnicza Niemiec<sup>44</sup> w art. 54 ust. 2 przewiduje pięcioletnią kadencję prezydenta federalnego (*Bundespräsident*), wybieranego przez Zgromadzenie Federalne<sup>45</sup>, przy czym ponowny bezpośredni wybór dopuszczalny

<sup>42</sup> Więcej na ten temat A. Rogowska, M. Zieliński, J. Żurek, *Analiza projektów zmian Konstytucji 1997–2010*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 74 n. Por. A. Szmyt, *Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 50.

<sup>43</sup> Zob. List Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 12.

<sup>44</sup> Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 roku (opublikowana w *Bundesgesetzblatt*, według stanu na 31 lipca 1998 roku wydany w Bonn przez *Deutscher Bundestag-Verwaltung-Referat Öffentlichkeitsarbeit* w 1998 roku, ostatnia zmiana 28 marca 2019 roku ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)).

<sup>45</sup> Zgromadzenie Narodowe w Niemczech tworzy Bundestag i taka sama liczba przedstawicieli parlamentów krajów związkowych wybranych na zasadach proporcjonalności (art. 54 ust. 3 Ustawy zasadniczej).

jest tylko raz. Oznacza to, że w świetle Ustawy zasadniczej Niemiec w istocie możliwe jest dokonanie wyboru na urząd Prezydenta tej samej osoby więcej niż dwukrotnie. Skoro stanowi ona o „bezpośredniej” reelekcji, to nie można wykluczyć, że po przerwie w sprawowaniu tego urzędu ta sama osoba mogłaby ubiegać się o wybór ponownie w przyszłości. Czas trwania kadencji prezydenckiej jest inny niż Bundestagu, wchodzącego w skład Zgromadzenia Federalnego, co powoduje, że głowa państwa nie zawsze reprezentuje ten sam obóz (zaplecze) polityczny co członkowie Bundestagu<sup>46</sup>.

Podobnie Konstytucja Republiki Włoskiej<sup>47</sup> w art. 85 stanowi, że prezydent Republiki wybierany jest na siedmioletnią kadencję przez parlament na wspólnym posiedzeniu jego członków. Mimo długiej kadencji ta sama osoba może piastować urząd przez dwie kadencje. Podobnie do rozwiązania przewidzianego w niemieckiej Ustawie zasadniczej ze względu na krótszą kadencję obu izb parlamentu włoskiego — Izby Deputowanych i Senatu Republiki, która trwa pięć lat — prezydent nie zawsze reprezentuje siły polityczne mające aktualnie większość w parlamencie. Ze względu na strukturę parlamentu włoskiego prezydent często wciela się w rolę arbitra (mediatora) w celu załagodzenia konfliktów i napięć, do jakich dochodzi między obiema izbami<sup>48</sup>. W ramach funkcjonującego w Republice Włoskiej tak zwanego bikameralizmu doskonałego (*bicameralismo perfetto*) obie izby parlamentu mają taką samą pozycję<sup>49</sup>.

Zgodnie z art. 103 Konstytucji Republiki Słowenii<sup>50</sup> prezydenta Słowenii wybiera się na okres pięciu lat, nie więcej niż na dwie kadencje. Wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Mimo powoływania w wyborach powszechnych głowa państwa ma nader skromne kompetencje. Nie ma bowiem ani prawa inicjatywy ustawodawczej, ani prawa weta zawieszającego w procedurze legislacyjnej, a ustawy uchwalone przez Zgromadzenie Państwowe jedynie ogłaszane są przez prezydenta Republiki. Kadencja Zgromadzenia Państwowego trwa cztery lata, z punktu widzenia jednak uprawnień prezydenta nie ma to większego znaczenia. Jediną istotną kompetencją przysługującą głowie państwa wobec parlamentu słoweńskiego jest bowiem uprawnienie rozwiązania Zgromadzenia Państwowego przed upływem kadencji, i to w ograniczonym zakresie.

<sup>46</sup> Na temat pozycji ustrojowej prezydenta federalnego zob. M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 274 n.

<sup>47</sup> Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 roku (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 1947, nr 298) weszła w życie 1 stycznia 1948 roku.

<sup>48</sup> Zob. więcej Z. Witkowski, *Prezydent Republiki Włoskiej — zmiany w zakresie unormowań konstytucyjnych oraz w praktyce funkcjonowania instytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 143 n.

<sup>49</sup> Zob. więcej M. Haczowska, *Senat Republiki Włoskiej — struktura i funkcjonowanie*, [w:] *Senat. Pozycja ustrojowo-prawna i perspektywy zmian*, red. P. Kuczma, M. Bartoszewicz, Toruń 2020, s. 259 n.

<sup>50</sup> Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 roku, [http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/URS/besedilo!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAflj08zinfyCTD293Q0N3L39TQ08A5yD3Fwc\\_Q0NDI31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBuVL5b/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/URS/besedilo!/ut/p/z1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAflj08zinfyCTD293Q0N3L39TQ08A5yD3Fwc_Q0NDI31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBuVL5b/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/) (dostęp: 20.05.2020).

Prezydenta Republiki Estońskiej wybiera kolegium wyborców, składające się z członków Riigikogu (jednoizbowego parlamentu) i przedstawicieli rad samorządów lokalnych. W świetle art. 80 Konstytucji Republiki Estońskiej<sup>51</sup> kadencja prezydenta trwa pięć lat i nie można być wybranym na ten urząd więcej niż na dwie kolejne kadencje. Kadencja Riigikogu trwa natomiast cztery lata, stąd niekiedy może dochodzić do sytuacji, w której po zmianie układu sił politycznych prezydent nie będzie reprezentował głosu aktualnego składu parlamentu. Wprawdzie Konstytucja nie przyznała prezydentowi mocnej pozycji, to jednak ma on wpływ na proces legislacyjny (inicjatywa ustawodawcza, weto ustawodawcze, zakwestionowanie ustawy przed jej podpisaniem i skierowanie do Sądu Państwowego) czy w szczególnych okolicznościach na rozwiązanie parlamentu (np. art. 105 § 4 Konstytucji).

Według Konstytucji Republiki Portugalskiej<sup>52</sup> prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym na pięcioletnią kadencję, która kończy się wraz z objęciem urzędu przez nowo wybranego prezydenta. Kwestia reelekcji uregulowana jest w art. 123 Konstytucji dość nietypowo. Zgodnie z tym przepisem zabroniony jest wybór kandydata na trzecią kolejną kadencję oraz w ciągu pięciu lat następujących po zakończeniu drugiej kadencji. Dotyczy to też zrzeczenia się urzędu przez prezydenta. Nie będzie on mógł wówczas kandydować w najbliższych wyborach prezydenckich ani wyborach, które odbędą się w ciągu pięciu lat od zrzeczenia się urzędu. Nie zamyka to jednak prezydentowi możliwości ponownego ubiegania się o ten urząd po upływie odpowiedniego czasu, określonego w Konstytucji. Oznacza to, że ta sama osoba mogłaby piastować urząd głowy państwa więcej niż dwa razy.

Podobne rozwiązania co do długości kadencji i reelekcji zawierają inne konstytucje państw europejskich<sup>53</sup>. Nawet jeśli długość kadencji różni się w poszczególnych krajach, zasada co do możliwości ubiegania się o ponowny wybór jest podobna. Przykładowo Konstytucja Republiki Austrii w art. 60 ust. 5 przewiduje sześcioletnią kadencję prezydenta federalnego, z możliwością jednokrotnego wyboru na bezpośrednio następującą kadencję<sup>54</sup>. Zgodnie z art. 78 Konstytucji Republiki Litewskiej<sup>55</sup> prezydenta wybierają obywatele w wyborach powszechnych,

<sup>51</sup> Konstytucja Republiki Estońskiej z dnia 28 czerwca 1992 roku, „Riigi Teataja” 1992, nr 26, z 6 lipca, poz. 349.

<sup>52</sup> Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1974 roku, zob. *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, przeł. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Warszawa 2000.

<sup>53</sup> Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 413 n.

<sup>54</sup> Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 roku zob. *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, przekł. i wstęp P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004. Prezydent wybierany jest przez naród w wyborach równych, bezpośrednich w głosowaniu tajnym i osobistym.

<sup>55</sup> Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 roku, „Lietuvos Respublikos Seimo leidykla” 1992, sp. 25.

równych, bezpośrednich i głosowaniu tajnym na pięcioletnią kadencję. Ta sama osoba nie może być wybrana na więcej niż dwie kolejne kadencje. Podobne rozwiązanie przewiduje Konstytucja Republiki Słowacji, zgodnie z którą prezydent wybierany jest na pięcioletnią kadencję w wyborach bezpośrednich i tajnych, przy czym ta sama osoba może zostać wybrana na prezydenta najwyżej na dwie następujące po sobie kadencje (art. 101 ust. 2 i art. 103 ust. 2)<sup>56</sup>. Konstytucja Czech, nawet jeśli nie przewiduje wyborów bezpośrednich tylko przez parlament na wspólnym posiedzeniu obu izb, o czym mowa w art. 54 ust. 2, w art. 55 stanowi, że kadencja prezydenta Republiki trwa 5 lat oraz, że nikt nie może być wybrany więcej niż dwa razy z rzędu (art. 57 ust. 2<sup>57</sup>). Wreszcie Konstytucja Irlandii, która w art. 12 określa zasady wyboru na prezydenta Irlandii na siedmioletnią kadencję, z zastrzeżeniem, że osoba, która piastuje bądź piastowała ten urząd, może zostać wybrana ponownie, ale tylko jeden raz<sup>58</sup>.

Przykładowe regulacje dotyczące długości kadencji prezydentów w poszczególnych państwach europejskich oraz możliwość ubiegania się o ponowny wybór dowodzą, że mimo różnic w pozycji ustrojowej głowy państwa wynikających z określonej tradycji i kontekstu kulturowego, takie rozwiązanie prawne jest powszechne i sprawdzone w praktyce ustrojowej państw. Wobec tego słuszne wydaje się pytanie o zasadność zmiany Konstytucji RP w zakresie nie tylko wydłużenia kadencji, lecz przede wszystkim znoszenia możliwości reelekcji. Wprowadzenie takiej zmiany zasadniczo odróżniłoby rozwiązania polskie od typowych regulacji europejskich<sup>59</sup>.

## PODSUMOWANIE

Nie można wykluczyć zmian w ustawie zasadniczej w przyszłości, wszelako pod warunkiem że będzie dokonana w sposób przemyślany i z zapewnieniem szerokich konsultacji wszystkich uczestników sceny politycznej oraz społeczeństwa. Temu ma służyć procedura określona w rozdziale XII ustawy zasadniczej, mająca na celu zagwarantowanie stabilności postanowień konstytucyjnych i zapobieganie pochopnym i nieprzemyślanym zmianom. Proponowanie zmian jedynie gwoli

<sup>56</sup> Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 2 września 1992 roku, „Ustawa Slovenskiej Republiky” 2001, nr 90.

<sup>57</sup> Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku, „Sbirka Zákonu České Republiky” 1993, nr 1 z 28 grudnia 1992 roku.

<sup>58</sup> Konstytucja Irlandii z dnia 1 lipca 1937 roku, <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp> (dostęp: 25.05.2020).

<sup>59</sup> Ciekawa analiza prawno-porównawcza dotycząca statusu „zastępcy” prezydenta w kontekście zmiany konstytucji zob. P. Chybalski, *W sprawie ewentualnych zmian w Konstytucji RP w zakresie przepisów dotyczących zastępstwa Prezydenta RP w świetle podobnych rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych państwach Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 1, s. 99 n.

osiągnięcia doraźnych celów politycznych nie zasługuje na aprobatę, zwłaszcza jeśli dokonywane jest w trakcie stanu epidemii, funkcjonalnie tożsamego ze stanem klęski żywiołowej. Trudno oprzeć się wrażeniu, że „są przejawem instrumentalnego i koniunkturalnego traktowania ustawy zasadniczej jako narzędzia bieżącej polityki”<sup>60</sup>.

O ile idea wydłużenia kadencji prezydenta z pięciu do siedmiu lat sama w sobie może być rozważana, to niewątpliwie rozważania takie powinny być poprzedzone głęboką analizą pod względem zasadności czy konieczności dokonywania zmian ustrojowych bądź dysfunkcjonalności obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych. Długość kadencji głowy państwa ma bowiem związek z kadencjami pozostałych organów władzy publicznej — Sejmu i Senatu. Twórcy ustawy zasadniczej podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>61</sup> słusznie uznali, że pięcioletnia kadencja prezydenta jest rozwiązaniem dobrym, albowiem przy założeniu istnienia normalnych okoliczności, gdy kadencja Sejmu i Senatu nie zostaną skrócone, prezydent będzie mógł współpracować z przedstawicielami różnych ugrupowań i sił politycznych w ramach zająbiających się kadencji. Jeśli zarówno głowa państwa, jak i parlament czy rząd reprezentują zbliżoną światopoglądowo wizję państwa, współpraca między nimi choćby w sferze legislacyjnej może przebiegać bez konfliktów. Natomiast gdy reprezentują różne obozy (zaplecza) polityczne, prezydent będzie występował bardziej w roli arbitra<sup>62</sup>. W historii polskiej demokracji mieliśmy do czynienia z kohabitacją, która nie doprowadziła do głębokiego kryzysu politycznego<sup>63</sup>. Propozycje zmian ustawy zasadniczej mające na celu zapobieganie takim sytuacjom na przyszłość były już przedmiotem analizy nauki prawa<sup>64</sup>.

Jednocześnie podkreśla się w doktrynie prawa, że dłuższa kadencja urzędu prezydenckiego niż kadencja obu izb parlamentu ma szczególne znaczenie w kontekście funkcji prezydenta jako „gwaranta ciągłości władzy”<sup>65</sup>. Polski system organów państwowych opiera się na zróżnicowaniu kadencji zarówno co do długości,

<sup>60</sup> R. Piotrowski, *Spory o Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 34.

<sup>61</sup> Biuletyn 21, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1996, s. 5 n.; Biuletyn 20, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1996, s. 77 n.

<sup>62</sup> O znaczeniu roli prezydenta jako arbitra między innymi P. Sarnecki, *Uwaga 18 do art. 126 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 15. Podobnie R. Balicki, *Komentarz do art. 126 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, s. 329. Ponadto B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016, s. 29; J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 239 n.

<sup>63</sup> Zob. B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 78, 191.

<sup>64</sup> Zob. między innymi B. Banaszak, M. Granat, *op. cit.*, s. 302, 307; A. Rogowska, M. Zieliński, J. Żurek, *op. cit.*, s. 74 n.

<sup>65</sup> P. Sarnecki, *Uwaga 6 do art. 127 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, s. 3.



jak i momentu rozpoczynania się. Wymusza to zatem konieczność współdziałania tych organów z sobą, zwłaszcza gdy organy te mają odmienny rodzaj polityczny. W ten sposób może być zapewniony „pluralizm kohabitacyjny”<sup>66</sup>.

W świetle tego stwierdzić należy, że ewentualne wydłużenie kadencji z pięciu do siedmiu lat można byłoby rozważać w przyszłości, pod warunkiem że znajdą się mocne argumenty ustrojowe przemawiające za takim rozwiązaniem. Podobnie jak argumenty na rzecz zniesienia reelekcji *in genere*. Skoro zmiana Konstytucji ma wielką doniosłość polityczną i ustrojową, o czym świadczy trudniejsza procedura jej zmiany, to musi u jej podłoża leżeć istotna i uzasadniona przyczyna<sup>67</sup>. Zmiana Konstytucji RP w tym zakresie musiałaby być poprzedzona pogłębioną analizą prawną, związaną z należycie dokonaną ujemną oceną sposobu funkcjonowania przepisów konstytucyjnych, debatą publiczną, szerokimi konsultacjami eksperckimi i uzasadniona z punktu widzenia systemu prawa. Wreszcie powinna stanowić wyraz kompromisu i tylko taka będzie mogła cieszyć się akceptacją społeczną. W obecnym stanie prawnym i faktycznym nie można uznać za ustrojowo pożądane wprowadzanie zmian w Konstytucji RP w tym zakresie. Nie nastąpił bowiem „moment konstytucyjny” uzasadniający konieczność dokonywania głębszych zmian. Przeciwno takim zmianom przemawiają także argumenty historyczne oraz prawnoporównawcze.

## AMENDMENT OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND “IN THE TIME OF THE PLAGUE”

### Summary

A deputy’s bill to amend the Constitution of the Republic of Poland was submitted to the Sejm, assuming the extension of the term of office of the President of the Republic of Poland to 7 years and departure from the principle of re-election (Sejm print No. 337).

The basic doubts were raised by the fact that the draft concerned the current term of office and deprived the incumbent President of the possibility of applying for re-election in the future. In addition, the bill was submitted to the Sejm during the state of epidemic.

Therefore, questions arose as to whether during the current state of the epidemic it is permissible to proceed with the amendment of the Constitution and whether it is possible to introduce changes as to the length of the president’s term of office during the ongoing electoral process and in relation to the current term of office of the head of state.

Any amendments to the Constitution should be preceded by an in-depth legal analysis related to the negative assessment of the functioning of the constitutional rules, public debate, extensive expert

<sup>66</sup> L. Garlicki, *System rządów III RP — dawne obawy i nowe wyzwania*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 110.

<sup>67</sup> Na problematykę zmiany Konstytucji RP wskazywali opinujący, zob. ekspertyzy P. Chybalski *et al.*, *Opinie w sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego (druki nr 432 i 433)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 139 n.

consultations and justified from the point of view of the legal system. Such an analysis has not been made. In addition, an amendment to the Constitution is not allowed during a state of emergency.

Keywords: Constitution of the Polish Republic, change of Constitution, President, term of office, re-election, state of epidemic state of emergency

## BIBLIOGRAFIA

- Balicki R., *Komentarz do art. 126 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Banaszak B., Granat M., *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Biuletyn XX, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1996.
- Biuletyn XXI, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1996.
- Bożek M., *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007.
- Chybalski P., *W sprawie ewentualnych zmian w Konstytucji RP w zakresie przepisów dotyczących zastępstwa Prezydenta RP w świetle podobnych rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych państwach Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 1.
- Chybalski P., Witkowski Z., Bożyk S., Dudek D., Wróbel W., Hałas R.G., Kubicki L., *Opinie w sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego (druki nr 432 i 433)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *System rządów III RP — dawne obawy i nowe wyzwania*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.
- Haczkowska M., *Senat Republiki Włoskiej — struktura i funkcjonowanie*, [w:] *Senat. Pozycja ustrojowo-prawna i perspektywy zmian*, red. P. Kuczma, M. Bartoszewicz, Toruń 2020.
- List Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.
- Piotrowski R., *Spory o Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009.
- Rogowska A., Zieliński M., Żurek J., *Analiza projektów zmian Konstytucji 1997–2010*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Sarnecki P., *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Sarnecki P., *Uwaga 6 do art. 127 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Uwaga 18 do art. 126 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.
- Steinborn S., *Uwagi do art. 228 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Szczurowski B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016.
- Szczurowski B., *Uwagi do art. 127 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Szmyt A., *Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.

Witkowski Z., *Prezydent Republiki Włoskiej — zmiany w zakresie unormowań konstytucyjnych oraz w praktyce funkcjonowania instytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.

Zubik M., *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów KP PO (druk nr 2989, Sejm VI kadencji)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3.