

PIOTR WINCZOREK

## PROJEKTY NOWYCH ROZWIĄZAŃ KONSTYTUCYJNYCH

Artykuł ten nie jest opracowaniem ściśle naukowym, choćby w tym sensie, że nie zawiera tzw. aparatu naukowego. Mając ograniczony czas na jego przygotowanie, musiałem z niego zrezygnować w nadziei, że Czytelnik zaufa autorowi, iż podane przez niego informacje są zgodne z prawdą. Tak więc, niniejszy artykuł potraktować trzeba raczej jako szkic lub esej i w tych kategoriach go oceniać.

Już w trakcie prac nad Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r., w czasie poprzedzającym ogólnokrajowe referendum zatwierdzające, a w jeszcze w większym stopniu w latach późniejszych ze strony środowisk prawicy dochodziły głosy krytyczne odnośnie do treści zawartych w tym akcie. W pewnym sensie symboliczne znaczenie miał w tym kontekście ostry spór o przesłanie ideowe, jakie nieść winna jego preambuła. Koncentrował się on wokół tzw. *invocatio Dei*, czyli odwołania do Imienia Bożego, jakie – zdaniem jednej ze stron sporu – powinno otwierać tekst konstytucji. Jak wiadomo, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, a następnie samo Zgromadzenie przyjęło rozwiązanie kompromisowe, co oznaczało pojawienie się we wstępie do konstytucji wskazania na fundamentalne wartości wiary i chrześcijańskiego dziedzictwa Narodu. Ten kierunek krytyki postanowień nowej konstytucji znajdował rozwinięcie w takich argumentach, jak ten, że odbiera ona narodowi świadomość i dumę z przeszłych dokonań, będąc przez to aktem antypatriotycznym, iż zagraża suwerenności państwa polskiego, i iż oparta jest na obcych naszemu społeczeństwu wartościach liberalnych. Jednocześnie podnoszono zarzut, że osłabia ona struktury rządu, wprowadzając system parlamentarno-gabinetowy, zamiast sprawniejszego – prezydenckiego lub półprezydenckiego. Argumenty natury ideowej łączyły się często z postulatami wzmocnienia i scentralizowania władzy publicznej w państwie, być może w przekonaniu, że urzeczywistnienie ideałów chrześcijańskich i narodowych będzie tym łatwiejsze, im silniejsze stanie się centrum decyzyjne państwa.

W kampanii przedreferendalnej argumenty te znalazły posłuch u znacznej części obywateli, co wyraziło się zarówno niską frekwencją (42,9%), jak i stosunkowo niewielką przewagą zwolenników (52,7 %) nowej konstytucji nad jej przeciwnikami.

Jakkolwiek Konstytucja RP z 1997 r. stała się obowiązującym aktem prawnym, to przez cały okres po jej wejściu w życie nadal była przedmiotem krytyki głównie ze strony tych samych sił, które atakowały jej projekt i nawoływały do jej odrzucenia w referendum. Wprawdzie nieco osłabły głosy zarzucające Konstytucji promocję antychrześcijańskich i antypatriotycznych ideałów, ale pogłębieniu

i doprecyzowaniu uległy postulaty dotyczące zmiany zasad ustroju państwowe-  
go i jego struktury, Być może pewne znaczenie dla ustalenia przyczyn, dla któ-  
rych Konstytucja ta jest atakowana, ma to, że została ona uchwalona głosami  
trzech ugrupowań politycznych (SLD, UW i PSL), z których dwa (SLD i UW)  
były uważane za ekspozytury bądź starego reżimu (SLD), bądź sił liberalnych  
i kosmopolitycznych (UW). Stąd też można było usłyszeć, że jest ona instru-  
mentem konserwującym skompromitowany układ sił politycznych, a nawet, że  
stanowi rodzaj mostu łączącego czasy współczesne z okresem PRL-u.

Tak np. zdaniem Platformy Obywatelskiej (PO), wyrażonym w dokumencie  
pt: „Państwo dla obywateli. Plan rządzenia 2005-2009”: „Obowiązująca konsty-  
tucja z 2 kwietnia 1997 r. utrudnia wprowadzenie w Polsce zmian prowadzących  
do tego, aby nasze państwo było uczciwe i odpowiedzialne, sprawne i tańsze  
oraz zdolne do samonaprawy. Brak instytucji egzekwujących wysokie standar-  
dy życia publicznego, wadliwy mechanizm tworzenia prawa, rozbudowane  
i rozmnożone instytucje interesów powodują, iż nie możemy pozwolić sobie na  
odłożenie na następne lata debaty nad nową ustawą zasadniczą”<sup>1</sup>.

Z kolei Jarosław Kaczyński we wprowadzeniu do projektu nowej konstytu-  
cji autorstwa Prawa i Sprawiedliwości (PiS) stwierdza: „Potrzeba uchwalenia  
nowej konstytucji wynika dziś z konieczności przełamania wielkiego kryzysu  
zaufania, kryzysu, który ma różne wymiary, ale jego cechą najbardziej wi-  
doczną wydaje się wielkie zmieszanie, całkowita niejasność, co do reguł, jakie  
określają funkcjonowanie naszego życia społecznego i publicznego”<sup>2</sup>. Uchwalenie  
takiej konstytucji łączy się z planem budowy, jak to w środowiskach PiS  
określano, „IV Rzeczypospolitej”.

Przeciwno tego typu krytyce opowiadali się, co zrozumiałe, polityczni  
współtwórcy Konstytucji. Podnoszą oni przede wszystkim jej walory jako aktu  
nowoczesnego, odpowiadającego standardom europejskim, zwłaszcza w dzie-  
dzinie gwarantowanych przez nią wolności i praw człowieka i obywatela. Istot-  
nym argumentem jest także ten, że postanowienia Konstytucji w ciągu niemal  
9 lat jej obowiązywania nie były same w sobie przyczyną istotniejszych pertur-  
bacji w funkcjonowaniu państwa, lecz przeciwnie – stanowiły ramę prawną re-  
gulującą procesy rządzenia w sposób skuteczny i demokratyczny. Wprawdzie  
niektóre przepisy Konstytucji zostały do niej wprowadzone w wyniku nieco wy-  
muszonego kompromisu i ich znaczenie jurydyczne, a w konsekwencji możli-  
wość ich realizacji na drodze prawnej jest ograniczona, to nie obciążają one  
całości uregulowań jakąś istotną wadą.

W tym kontekście warto przypomnieć, że jedynym z postulatów wysuwa-  
nych w czasie prac nad nową ustawą zasadniczą było nadanie wszystkim jej  
przepisom znaczenia ściśle jurydycznego i odejście w ten sposób od pustosłowia  
i ideologicznej deklaratywności, jaka charakteryzowała dużą część przepisów  
Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Przepisy, które w obecnej Konstytucji bywają  
przedmiotem krytyki z tego samego powodu, mieszczą się głównie w części po-  
święconej wolnościom i prawom ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym roz-  
działu drugiego. Chodzi tu np. o art. 65 ust. 5 (polityka pełnego, produktywnego  
zatrudnienia) i art. 75 ust. 1 (polityka sprzyjająca zaspokojeniu potrzeb miesz-

<sup>1</sup> S. 26 (maszynopis powielony, Instytut Prawa i Administracji), Warszawa, grudzień 2005.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 61.

kaniowych obywateli). Nie bez racji wskazuje się, że są to nie tyle postanowienia deklarujące prawa człowieka i obywatela, ile określające zadania państwa.

W środowisku specjalistów prawa konstytucyjnego akt z 2 kwietnia 1997 r. spotkał się na ogół z dobrym przyjęciem. Wprawdzie dostrzega się jego mankamenty, ale w żadnym razie nie uzyskała przewagi teza, iż przekreślają one jej walory. Przede wszystkim podkreśla się konieczność ustabilizowania na co najmniej kilkanaście lat fundamentów ustrojowych państwa i podstaw normatywnych ładu prawnego w Rzeczypospolitej. W sytuacji, gdy prawo polskie rządu ustawowego i podustawowego jest tak zmienne, jak obecnie, dobrze byłoby zachować w stanie niezmiennym ten nader ważny jego fragment, jakim jest konstytucja. Z tego względu pomysły jej zastąpienia radykalnie odmiennym w swych założeniach aktem pojawiają się w tym środowisku sporadycznie. Postawę taką Kazimierz M. Ujazdowski, wiceprezes PiS, w posłowie do projektu konstytucji tej partii ocenił następująco: „Dotychczas w polskiej polityce dominował głos tych, którzy bronili obecnej konstytucji ze względów egoistycznych. Powodowało to rozrost postkomunistycznego imperium kosztem dobra Rzeczypospolitej”<sup>3</sup>.

W środowiskach prawniczych podnosi się natomiast postulaty jej częściowej, o ograniczonej co do zasięgu, nowelizacji. Takie nowelizacje muszą zresztą być prędzej czy później dokonane. Dotyczy to np. art. 55 ust. 1 (zakaz ekstradycji obywatela polskiego) – w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania, czy też art. 227 ust. 1 (emisja pieniądza przez NBP) – w związku z perspektywą przystąpienia Polski do strefy euro. Tak więc projekty całościowej lub bardzo radykalnej, choć częściowej, ale głęboko sięgającej zmiany Konstytucji wychodzą ze środowisk politycznych.

Przedmiotem niniejszego szkicu będą trzy z nich: Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Platformy Obywatelskiej. Ponieważ dwa pierwsze są dokumentami obszernymi i – co oczywiste – zawierają wiele wątków, skupię się tu na tych tylko, które odnoszą się do ogólnej koncepcji państwa i jego ustroju oraz struktury i zasad działania jego władz publicznych. Pomijam, choć to bardzo ważne, uregulowania dotyczące wolności i praw człowieka i obywatela. Ogólnie stwierdzić wypada, że nawiązują one w podstawowym zarysie do uregulowań w tej materii zawartych w obecnie obowiązującej Konstytucji, z tym wszakże, iż kładą szczególny nacisk na prawa socjalne (Samoobrona) i podkreślają wagę praw realizowanych kolektywnie (PiS). Jednocześnie proponuje się (np. PO) poszerzyć katalog obowiązków obywatelskich „poprzez zobowiązanie wyższych funkcjonariuszy publicznych (tj. osób pełniących funkcje w konstytucyjnych organach Rzeczypospolitej) do zachowania najwyższej staranności przy wykonywaniu swych obowiązków”. Zarazem „obowiązkiem funkcjonariusza publicznego [powinno być – P.W.] unikanie sytuacji mogących prowadzić do konfliktu pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym”<sup>4</sup>. Ze swej strony PiS proponuje wprowadzenie przepisu (art. 44 projektu) o następującym brzmieniu; „Od wszystkich, którzy są pod jej władzą, Rzeczpospolita Polska wymaga lojalnego wypełniania obowiązków wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa”. Można zauważyć jednak, że nie jest to przepis zapowiadający jakąś zasadniczą zmianę w stosunku do postanowień obecnej

<sup>3</sup> „Państwo dla obywateli”, s. 26.

<sup>4</sup> Ibidem.

Konstytucji (por. art. 83), choć określenie „l o j a l n e wypełnianie obowiązków” brzmi nieco zagadkowo.

Ogólna wizja państwa, jaka się wyłania w analizowanych projektów, jest w sposób szczególnie odmienna od tej, na której opiera się obecna Konstytucja RP, w *propozycjach ustrojowych PiS*. W cytowanym już wyżej wprowadzeniu do projektu Jarosław Kaczyński podkreśla w pierwszym punkcie, że Polska potrzebuje dzisiaj „jasnej idei państwa narodo we go odwołującej się do tradycji niepodległościowej i demokratycznej odrzucającej zniewolenie i komunizm”. Autor nie tłumaczy bliżej, czym ma być państwo narodowe w odróżnieniu od III Rzeczypospolitej, której prawnym fundamentem jest Konstytucja z 1997 r. Otóż twórcy tego aktu świadomie zakładali, że państwo polskie będzie państwem obywatelskim, to jest takim, w którym nie przynależność narodowa jego mieszkańców, lecz posiadanie pełni praw obywatelskich będzie legitymacją otwierającą drogę do uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej i korzystaniu z deklarowanych przez konstytucję wolności i praw obywatelskich. Idea ta znalazła m.in. normatywny wyraz w jej art. 1 stanowiącym, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli”, oraz w art. 4 ust. 1 deklarującym, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Jest rzeczą oczywistą, iż słowo „Naród” w tym przepisie oznacza ogół obywateli państwa polskiego niezależnie od ich przynależności narodowej.

Projekt konstytucji autorstwa PiS zawiera postanowienia o innej treści. Art. 2 ust.1 wprowadza pojęcie „w s p ó l n o t y n a r o d o w e j”, która – jak można sądzić z treści tego przepisu – jest zespoleniem „w s z y s t k i c h p o k o l e ń P o l a k ó w”. Wprawdzie w art. 5 ust. 1 deklaruje się zasadę, że „Władza publiczna Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, to ust. 2 tegoż artykułu precyzuje, iż „N a r ó d P o l s k i sprawuje władzę przez demokratycznie wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio”. Trzeba przy tym zaznaczyć, że używana przez projekt terminologia nie jest jednolita. Obok pojęcia „Naród Polski” pojawia się w nim pojęcie „Naród” (por. np. art. 57 ust. 1; art. 59). Czy użycie jednocześnie dwóch określeń ma jakieś większe znaczenie? Wydaje mi się, że wobec tak stanowczych deklaracji, jak te, które zawarto w art. 2, ust. 1 i art. 5 ust. 2 posłużenie się terminem „Naród” jest raczej skrótem myślowym lub błędem redakcyjnym. Dodatkowo argument przemawiający na rzecz tezy, iż PiS opiera swą koncepcję państwa na idei narodowej przynosi art. 14 ust. 2 projektu stanowiący, że „Osobie lojalnej wobec Rzeczypospolitej Polskiej, która wykaże p o l s k i e p o c h o d z e n i e albo inne związki z Polską może być przyznane obywatelstwo polskie w trybie określonym ustawą”.

W nieco podobny sposób do tej sprawy podchodzą autorzy projektu Samoobrony. Znajdujemy tu bowiem przepis (art. 4 ust. 1) mówiący o tym, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu Polskiego”, a także kolejny (art. 4 ust. 2), stanowiący, iż „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli”. Projekt Samoobrony nie zawiera jednak deklaracji podobnej do tej, którą przynosi art. 2 ust. 1 projektu autorstwa PiS. Byłoby jednak błędem uważać, że omawiane tu projekty zakładają jakiś polski ekskluzywizm narodowy. Są one otwarte na potrzeby, wolności i prawa obywatelskie mniejszości narodowych. Świadczy o tym treść art. 33 projektu PiS oraz art. 37 projektu Samoobrony.

O aksjologiczno-ideowym zabarwieniu projektowanych rozwiązań ustrojowych przesądzać może, do jakiegoś stopnia, treść konstytucyjnej preambuły. PiS w swym projekcie rozwiązuje spór o *invocatio Dei* zdecydowanie na korzyść wprowadzenia go do tekstu konstytucji. Preambuła rozpoczyna się więc od słów: „W imię Boga Wszechmogącego! My Naród Polski, składając Bożej Opatrzności dziękczynienie za dar odzyskanej niepodległości [...]”, by zarazem nawiązać dalej, w pozytywnym oczywiście kontekście, do „ponadtyсяcioletnich dziejów związanych z chrześcijaństwem”.

Preambuła projektu Samoobrony jest pod tym względem powściągliwsza. Nie ma w niej odwołania do Imienia Bożego, a jedyna wzmianka o zabarwieniu wyznaniowym polega na wspomnieniu „wielowiekowego chrześcijańskiego dziedzictwa” obok nawiązania do wartości narodowych i ogólnoludzkich. Niezgodne z stanem faktycznym byłoby twierdzenie, że projekty te, zwłaszcza autorstwa PiS, oparte są na twardo głoszonej idei „państwa katolickiego narodu polskiego”. Oba zawierają przepisy deklarujące wolność sumienia i wyznania (religii) w życiu prywatnym i publicznym (por. art. 22 projektu PiS oraz art. 55 projektu Samoobrony). Teksty konstytucji przygotowane przez Samoobronę (art. 27) i PiS (art. 10) powtarzają w zasadzie treść art. 25 obecnej ustawy zasadniczej w kwestii prawnego położenia kościołów i związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej.

Nader ważnym elementem proponowanych rozwiązań ustrojowych jest organizacyjna i polityczna koncepcja państwa. Jest ona w projektach PiS i Samoobrony wyraźnie podporządkowana idei umocnienia pozycji najwyższego, konstytucyjnego organu władzy państwowej, jakim jest prezydent Rzeczypospolitej. Wedle koncepcji Samoobrony umocnienie to ma sięgać dalej, niż to wynika z propozycji PiS. Odmienne są jednak w obu projektach konstrukcje urzędu prezydenckiego. Będzie jeszcze o tym mowa.

Zarówno PiS jak i Samoobrona zakładają utrzymanie zasady trójpodziału władzy. Projekt Samoobrony powtarza (art. 10) w tym względzie treść obecnie obowiązującej Konstytucji (por. art.10). Natomiast zdaniem PiS do organów władzy wykonawczej nie powinno się już zaliczać Prezydenta RP. Odpowiedni przepis projektu tej partii (art. 6 ust. 2) stanowi, że władza wykonawcza znajduje się w rękach Rady Ministrów, na której czele stoi jej Prezes. O Prezydencie w tym kontekście się nie wspomina. Można zatem założyć, że urząd Prezydenta RP usytuowany jest ponad trójpodziałem władzy, a jego piastun jest rodzajem bądź polityczno-ustrojowego arbitra, bądź czynnikiem nadzorującym bieg spraw państwowych w ich całokształcie.

Tendencję do centralizacji władzy, a nawet do etatyzacji życia społecznego, można wyczytać z projektu PiS, gdy weźmiemy pod uwagę treść rozdziału VIII poświęconego samorządowi terytorialnemu. Jest on w porównaniu z uregulowaniami obecnej Konstytucji nader lakoniczny (tylko pięć artykułów) i dosyć ogólnikowy. Wprowadza przy tym nieznanne dotychczas pojęcia, których znaczenie nie jest jasne, takie np. jak „terytorialne związki samorządowe”. Można się jedynie domyślać, że chodzi tu o jednostki podziału terytorialnego kraju posiadające ustrój samorządowy. Nie jest też pewne, jak przedstawiać by się miała struktura owych związków i które z nich byłyby związkami o charakterze podstawowym. Nazwy „gmina”, „powiat” czy „województwo” w tekście roz-

działu VIII nie padają. Brak też w tym projekcie odpowiedników postanowień art. 15 ust. 1 obecnej Konstytucji (zasada decentralizacji władzy publicznej) i art. 17 traktującego o samorządach zawodowych i samorządach innego rodzaju.

Gdy idzie o projekt Samoobrony, jest on w znacznej mierze powtórzeniem tego, co w kwestii samorządu terytorialnego stanowi Konstytucja z 1997 r. Zakłada się przy tym, że struktura jednostek terytorialnych tego samorządu będzie jedynie dwustopniowa: gminno-wojewódzka.

Jedną z cech wyróżniających projekt konstytucji autorstwa PiS jest umieszczenie w rozdziale pierwszym, zatytułowanym „Zasady naczelne”, obszernego katalogu (art. 4 ust. 1) „zadań polityki wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej, realizowanej poprzez ustawodawstwo i wszechstronny wysiłek władz publicznych”. Umieszczanie w konstytucjach tego typu postanowień jest raczej sporadyczne. Z czymś nieco podobnym, lecz w wąskim wymiarze, spotykamy się w Akcie o Formie Rządu Królestwa Szwecji (par. 2 w brzmieniu tekstu jednolitego z 26 listopada 1998 r.) oraz w konstytucji Federacyjnej Republiki Brazylii z 5 października 1988 r. (art. 3). W tym ostatnim przypadku za podstawowe cele Federacji uznaje się m.in. budowę społeczeństwa wolnego, sprawiedliwego i solidarnego, a także zlikwidowanie ubóstwa, marginalizacji oraz zmniejszenie nierówności społecznych i regionalnych.

Natomiast w projekcie konstytucji PiS, mamy do czynienia ze sprawą znacznie poważniejszą, albowiem zestawienie celów państwa obejmuje aż 11 punktów. Poza celami społecznymi, takimi jak: przeciwdziałanie bezrobociu, bezdomności i innym postaciom wykluczenia społecznego lub tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju gospodarczego, uczciwej konkurencji oraz należytej ochrony konsumentów w ramach społecznej gospodarki rynkowej, wskazuje się na wiele celów o charakterze moralno-ideowym. Należą do nich m.in. „dbałość o rozwój narodu i jego trwanie przez kolejne pokolenia”, „zapewnianie rzetelności w działaniu instytucji i osób publicznych, opartej na przestrzeganiu prawa i dobrych obyczajów”, „sprzyjanie zachowaniu tradycji i rozwojowi kultury narodowej”, a także „kultywowanie pamięci ofiar wojen i totalitaryzmów”. Jak już wspomniano, przepisy o podobnym charakterze, choć jedynie sporadyczne, spotyka się w obecnej Konstytucji RP (art. 65 ust. 5 i art. 75 ust. 1).

Powstaje pytanie, czy tego rodzaju rozstrzygnięcia konstytucyjne zachowują wszelkie wymogi stawiane normom prawnym poddającym się egzekucji w drodze znanych postępowań decyzyjnych. Czy są one może raczej deklaracjami intencji i ideowo zabarwionych oczekiwań, niż przepisami o wyraźnie jurydycznym charakterze? Być może zaś należałoby je potraktować, jako swoiste klauzule generalne, z tym że ich normatywna treść byłaby dopiero przedmiotem ustaleń doktryny i praktyki. Kwestią dyskusyjną jest również potrzeba konstytucyjnego wyznaczania celów państwu, które jest ze swej natury organizacją działającą w zmiennych w czasie warunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Czy zatem jest rzeczą pożądaną krępowanie państwa i ograniczanie jego możliwości adaptacyjnych przez wyznaczanie mu tak stabilnych celów? I wreszcie, czy realizacja tych celów, które rejestruje art. 4 ust. 1, nie jest możliwe bez ich konstytucjonalizacji oraz czy możliwe jest urzeczywistnianie także takich celów, które nie zostały wskazane w ustawie zasadniczej?

Wszystkie projekty zachowują w mocy podstawowe, obowiązujące obecnie zasady prawa wyborczego z tą wszakże istotną różnicą, że wszystkie one nie wymieniają wśród nich, w przypadku Sejmu, zasady proporcjonalności. W ten sposób otwiera się droga do jakiejś wersji wyborów większościowych przeprowadzanych w okręgach jednomandatowych. Celowość przyjęcia takiego rozwiązania PO uzasadnia następująco: „Duże okręgi wyborcze i głosowanie na listy partyjne powodują, iż nikły jest związek posłów z wyborcami. Prowadzi to z jednej strony do zupełnego uzależnienia parlamentarzysty od kierownictwa ugrupowania, z którego kandyduje, z drugiej – do rosnącej obojętności wyborców, dla których zasady wyłaniania zwycięzców wyborów są skomplikowane i niejasne. Poseł odpowiedzialny przed wyborcami, to poseł wybierany w jednomandatowym okręgu wyborczym w wyborach większościowych”<sup>5</sup>.

PiS i PO proponują zaostrenie warunków, od których zależy posiadanie prawa wybieralności do Sejmu. PiS (art. 78 ust 2) zakłada, że kandydatem może być osoba, która nie została skazana „prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. W tym samym kierunku idzie propozycja PO. Jest to zdrowa – moim zdaniem – reakcja na przypadki obejmowania i sprawowania mandatów poselskich i senatorskich przez osoby obciążone prawomocnymi wyrokami skazującymi za przestępstwa, co negatywnie wpływa na prestiż Sejmu i autorytet podejmowanych przez niego decyzji prawodawczych.

Samoobrona takich wymogów nie stawia, lecz sugeruje ograniczenie piastowania mandatu poselskiego do trzech kolejnych kadencji (art. 103 projektu). Jest to bardzo osobliwe rozwiązanie, które, gdyby zostało przyjęte, utrudniałoby kształtowanie się klasy profesjonalnych, doświadczonych parlamentarzystów.

Innym niecodziennym pomysłem Samoobrony jest wprowadzenie obowiązku udziału obywateli w referendum (art. 89 ust. 1). Obowiązku udziału w innych głosowaniach powszechnych projekt Samoobrony nie zakłada. Można się domyślać, że obowiązek uczestnictwa w referendum ma zapobiegać niskiej frekwencji, a ta, jak wiadomo, może prowadzić do niewiążącego jego wyniku.

Poważne zmiany dotyczyć mają parlamentu. PO i Samoobrona postulują zniesienie Senatu, a zatem również Zgromadzenia Narodowego. Można zakładać, że powrót do jednoizbowości jest w przekonaniu PO celowy ze względów pragmatycznych (skrócenie i uproszczenie procedur decyzyjnych, zmniejszenie kosztów funkcjonowania władz publicznych), a w przypadku Samoobrony może tu również grać rolę właściwa dla ruchów chłopskich w Polsce niechęć do izb „wyższych” jako instytucji o niedemokratycznej proveniencji i charakterze.

PiS tak daleko się nie posuwa, sugerując jednak zmniejszenie liczby senatorów do 30 (art. 82 ust. 1), przy czym w skład Senatu wchodzić ma, po zakończonej kadencji, były Prezydent Rzeczypospolitej. Zarazem wybór do tej Izby otwarty byłby jedynie dla obywateli polskich, którzy co najmniej przez pięć lat pełnili funkcje publiczne z wyboru lub zajmowali kierownicze stanowisko w państwie (art. 83 ust. 2). W ten sposób Senat nabrałby cech izby notabli, a przy życzliwszej interpretacji – izby ludzi doświadczonych w służbie państwowej.

Sejm – w ujęciu PO i Samoobrony – zachowałby swe uprawnienia ustawodawcze w kształcie podobnym do dziś obowiązującego. Co się tyczy Senatu, wedle

<sup>5</sup> Ibidem, s. 27.

planu PiS, również i on nie zmieniłby w sposób istotny swego położenia ustrojowego. Natomiast zarówno PiS jak i PO proponują zmniejszenie liczby posłów; pierwsza z tych partii do 360, druga do 230. Samoobrona sugeruje zachowanie tej liczby na obecnym poziomie (por. art. 100 ust. 1). Można przypuszczać, że żądanie ograniczenia liczebności posłów i senatorów ma podłoże pragmatyczne. Mniej posłów oznacza bardziej sprawne funkcjonowanie izby oraz łatwiejsze dochodzenie w niej do politycznego porozumienia. Jednakże powstaje pytanie, czy tak okrojona izba zachowa reprezentatywność i czy mniejsza liczba posłów pozwoli na utrzymanie kontaktu między deputowanymi a obywatelami w dużych, z konieczności, jednomandatowych okręgach wyborczych.

Inicjatywa ustawodawcza, zgodnie z projektem PiS (art. 86 ust. 1), przysługuje Prezydentowi RP, Senatowi, Radzie Ministrów i grupie co najmniej 36 posłów, a postępowanie ustawodawcze składa się co najmniej z dwóch czytań (art. 85). Inicjatywa ta znajduje się również w rękach co najmniej 100 tys. obywateli. Projekt ustawy budżetowej może składać tylko Rada Ministrów (art. 86 ust. 1 i 2). W niemal identyczny sposób rzecz ujmuje projekt Samoobrony (art. 115 i art. 204), z tym że przewiduje on zachowanie trzech czytań w Sejmie (art. 116 ust. 1).

Prezydent utrzymuje prawo kierowania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego, a także prawo weta zawieszającego. Zgodnie z propozycją PiS, nieco precyzyjniej, niż czyni to art. 122 ust. 5 obecnej Konstytucji, ale zarazem zawężająco, projekt tej partii formułuje przesłanki uzasadniające odmowę podpisania przedłożonej mu ustawy. Stanowi się bowiem (art. 89 ust. 1 projektu), że odmowa taka może mieć miejsce, gdy „ustawa narusza podstawowe interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie suwerenności lub bezpieczeństwa państwa”. Zarówno projekt PiS, jak i Samoobrony, która zresztą powtarza obecnie przyjmowane przesłanki prezydenckiego weta, jego odrzucenie przez Sejm (ponowne uchwalenie ustawy) uznaje za możliwe większością 2/3, a nie, jak to jest obecnie 3/5, głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (PiS: art. 89 ust. 2; Samoobrona: art. 118 ust. 5). Oznacza to, zwłaszcza w przypadku projektu Samoobrony, wyraźne wzmocnienie pozycji głowy państwa w procesie ustawodawczym.

Dużą nowością byłaby rezygnacja z immunitetów poselskich (materialnego i formalnego) oraz zasady nietykalności, co wynika z projektu autorstwa Samoobrona. Natomiast projekt PiS zakłada zachowanie obu tych immunitetów (art. 74). PO stoi ponadto na stanowisku, że „skazanie posła prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne oznaczać musi wygaśnięcie sprawowanego mandatu”<sup>6</sup>. Jest to postulat od dawna wysuwany i zgodny z uregulowaniami dotyczącymi piastowania mandatów w samorządzie terytorialnym.

Trudną do wyjaśnienia osobliwością jest natomiast to, że Samoobrona nie widzi w tym kontekście potrzeby zniesienia lub ograniczenia immunitetów służących innym funkcjonariuszom państwa: sędziom Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu (por. art. 182, 184), Prezesowi NIK (art. 192), Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 197). Nie są nim natomiast objęci sędziowie SN, NSA, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych.

<sup>6</sup> Ibidem.

Zdaniem PO, „immunitet sędziowski w obecnej postaci, zakładający regułę braku odpowiedzialności i umożliwiający nakazanie przez prezesa właściwego sądu natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego, nawet w przypadku ujęcia go w momencie popełniania przestępstwa, nie może być utrzymany. Należy go zastąpić prawem sędziego, któremu przedstawiono zarzut popełnienia czynu sprzecznego z prawem karnym, do zwrócenia się do Trybunału Stanu o udzielenie mu immunitetu. Nie dotyczyłoby to sędziego zatrzymanego na gorącym uczynku”<sup>7</sup>.

Jak już wspomniano, wielkie zmiany przynoszą projekty konstytucji PiS i Samoobrony, gdy idzie o położenie ustrojowe głowy państwa, a w tym o jego relacje z Sejmem i Radą Ministrów. Jest rzeczą godną odnotowania, że rozdział poświęcony Prezydentowi RP, PiS umieszcza przed rozdziałem o Sejmie i Senacie. Ma to, jak sądzę, podkreślać szczególne znaczenie w państwie tego urzędu.

Zarówno PiS, jak i Samoobrona zachowują zasadę bezpośredniego wyboru Prezydenta w głosowaniu powszechnym w dwu turach, lecz zdaniem Samoobrony jego kadencja powinna być ograniczona do 4 lat (por. art. 112 ust. 2). Wedle obu projektów dopuszczalny byłby wybór na dwie kadencje, przy czym wedle PiS następujące bezpośrednio po sobie (art. 57 ust 2). Samoobrona jest w tej kwestii mniej precyzyjna (por. art. 122 ust. 2).

Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości, trzeba zmienić zasady zgłaszania kandydata na ten najwyższy urząd w państwie. Prawo takie zagwarantować trzeba alternatywnie, bądź co najmniej 300 osobom pełniącym w dniu zgłoszenia funkcje publiczne z wyboru, wspieranym przez co najmniej 100 tys. obywateli polskich posiadających prawo wybierania, bądź 300 tys. takich obywatel (art. 58 ust. 2). Oznacza to zdecydowane zaostreżenie wymogów w tym względzie. Można – przypuszczam – przyjąć, iż PiS chciałoby wyeliminować w ten sposób pojawianie się kandydatów o nikłym poparciu społecznym, przypadkowych i fantazyjnych, co sprzyjałoby nadaniu aktowi wyborczemu większej powagi.

Projekt PiS nie zawiera ogólnej charakterystyki urzędu prezydenta na wzór tej, jaką znajdujemy w art. 126 Konstytucji z 1997 r. Natomiast projekt Samoobrony w sposób jednoznaczny deklaruje, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej. Polityka prowadzona przez Prezydenta Rzeczypospolitej prowadzi do zapewnienia niepodległości suwerenności, integralności terytorialnej, bezpieczeństwa publicznego i zewnętrznego państwa, porządku publicznego oraz realizacji zasad społecznej gospodarki rynkowej” (art. 121 ust. 1 i 2). Pomijając niezręczności stylistyczne tego tekstu, zauważmy, że pomija on takie ważne zadania umieszczone przez obecną Konstytucję na wysokich miejscach w hierarchii, jak gwarantowanie ciągłości władzy państwowej i czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji RP (por. art. 126 ust. 1 i 2).

Jak to wynikać może ze szczegółowych postanowień projektów, propozycja ustrojowa PiS mieści się, choć z bardzo wielkim trudem, w granicach parlamentarno-gabinetowej formy państwa. To zaś, co przynosi projekt Samoobrony, jest już zdecydowanym zwrotem w kierunku formy półprezydenckiej.

<sup>7</sup> Ibidem.

Ograniczając się do podstawowych uregulowań zawartych w obu projektach, wskazać trzeba przede wszystkim na te, które modyfikują lub w sposób zdecydowany odstępują od postanowień ujętych w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej.

A zatem, zgodnie z propozycjami PiS:

- lista aktów urzędowych prezydenta RP nie wymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów została skrócona (15 pozycji; por. art. 64 ust. 2) w porównaniu z tą, jaką zawiera Konstytucja z 1997 r. (30 pozycji; por. art. 144 ust. 3). Mogłoby to sugerować ograniczenie dyskrecjonalnej władzy głowy państwa, lecz zarazem otrzymuje ona kompetencje, których dotychczas nie posiadała;

- Prezydent ma dbać o „właściwy poziom kwalifikacji zawodowych i etycznych oraz rzetelność i apolityczność urzędników służby cywilnej, zatrudnionych w Kancelarii Prezydenta oraz urzędach administracji rządowej i samorządu terytorialnego, powołuje Szefa Służby Cywilnej na pięcioletnią kadencję” (art. 62 ust. 1 pkt 9). Przepis ten może pozwolić głowie państwa uzyskać wgląd (nawet decyzyjny) w prace całej administracji publicznej oraz wpływ na jej skład personalny;

- przy boku Prezydenta pojawia się nowy organ doradczy – Rada Strategii Państwowej – powołany do uczestnictwa w „określaniu kierunków polityki państwa” (art. 66). Zakres działania tej Rady jest znacznie szerszy wyznaczony niż obecnej Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Trzeba więc założyć, że zadaniem Prezydenta będzie decydowanie o kierunkach polityki Rzeczypospolitej w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, co oznacza wydatne umocnienie jego pozycji ustrojowej, zwłaszcza w stosunku do Rady Ministrów;

- Prezydent uzyskuje nowe możliwości skracania kadencji Sejmu. Może być ona skrócona także wówczas, gdy „Sejm po raz czwarty w kadencji uchwalił wotum nieufności dla Rady Ministrów” (art. 77 ust. 3 pkt 2), a także w „okresie 6 miesięcy od dnia wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, jeżeli od wyborów do Sejmu upłynął co najmniej rok” (art. 77 ust. 4). W obu przypadkach decyzję taką Prezydent podejmuje po zasięgnięciu opinii marszałków Sejmu i Senatu. Gdy idzie o sytuację uregulowaną w art. 77 ust. 3 pkt 2, chodzić może o próbę przerwania, w drodze przedterminowych wyborów, uporczywego sporu między Sejmem a Radą Ministrów. W przypadku, o jakim stanowiłby art. 77 ust. 4, prawdopodobną *ratio legis* takiego rozwiązania jest doprowadzenie do ukształtowania, także w Sejmie, większości politycznej, która była podstawą zwycięskich dla Prezydenta wyborów. Okoliczność ta mogłaby ułatwić głowie państwa sprawowanie władzy, ponieważ i Rada Ministrów oparta byłaby, najprawdopodobniej, na tej samej większości politycznej.

Rzeczą charakterystyczną jest, że projekt konstytucji przygotowany przez PiS rozrywa związek między kadencjami Sejmu i Senatu, ponieważ skrócenie kadencji izby poselskiej nie powoduje *ex lege* skrócenia kadencji izby senatorskiej. Senat może się więc okazać w swym składzie organem bardziej stabilnym niż Sejm. Wybory do Senatu Prezydent winien zarządzać jednocześnie z „wyborami bezpośrednimi do organów samorządu terytorialnego” (art. 82 ust. 4);

- wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego pojawić się mają rozporządzenia z mocą ustawy. PiS proponuje, aby wydawane one były przez prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów. Ich zakres przedmiotowy miałby być

bardzo szeroki, ponieważ nie mogłyby one dotyczyć jedynie „zmiany Konstytucji, ratyfikacji i wypowiedania umów międzynarodowych”, ale winny wchodzić w życie dopiero po zatwierdzeniu przez Sejm (art. 50). Redakcja tego przepisu budzi wątpliwości, skoro jedyny, dopuszczalny tryb zmiany konstytucji, wedle postanowienia rozdziału XIII projektu PiS, to ten, w którym o zmianie decyduje w drodze ustawy Sejm, a następnie Senat „większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków każdej z izb” (art. 161). Co do ratyfikacji i wypowiedania umów międzynarodowych, chodzi tu chyba o ustawową zgodę na ich dokonanie (art. 53 ust. 2), a nie o samą decyzję ratyfikacyjną prezydenta RP (art. 62 ust. 2 pkt 2). Tak czy inaczej, wprowadzenie instytucji prezydenckiego rozporządzenia z mocą ustawy, nawet jeśli uwzględnić konieczność udzielenia przez Sejm zgody w tym względzie, znacznie umacnia pozycję głowy państwa w dziedzinie działalności prawodawczej;

– w omawianym tu projekcie wprowadza się bardzo znaczące zmiany odnośnie do tworzenia i odwoływania Rady Ministrów i roli w tej materii Prezydenta RP. Z trzech znanych obecnej Konstytucji „kroków”, w wyniku których dojść może do utworzenia Rady Ministrów (por. art. 154 i 155 Konstytucji z 1997 r.) pozostają, nieco zmodyfikowane, dwa (art. 102 i 103 projektu). Jeśli po ich dokonaniu Rada Ministrów nie została utworzona, jej powołania dokonuje Prezydent samodzielnie. Takiej Radzie „Sejm nie może wyrazić wotum nieufności w okresie 6 miesięcy od jej zaprzysiężenia”. Co więcej, Prezydent może ją odwołać, desygnując jednocześnie nowego Prezesa Rady Ministrów (art. 104). Należy przypuszczać, że w wyniku takiej desygnacji uruchamia się proces, w którym uczestniczy Sejm z jego kompetencją do uchwalania rządowi wotum zaufania (art. 102). W każdym razie pojawia się tu rodzaj rządu prezydenckiego nie poszukującego i nie wymagającego oparcia w większości parlamentarnej. Natomiast konieczność uzyskania przez Prezesa i członków Rady Ministrów akceptacji ze strony Prezydenta jest ewidentna, albowiem może on w sposób dyskrejonalny „odmówić powołania Prezesa Rady Ministrów lub ministra, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że nie będzie on przestrzegać prawa albo jeżeli przeciwko powołaniu przemawiają ważne względy bezpieczeństwa państwa” (art. 108). To, że prezydent powinien uzyskać w tej materii i rozważyć opinie innych wysokich funkcjonariuszy państwa, nie stoi na przeszkodzie wykorzystaniu przez niego tej możliwości. Korzystając z niej, Prezydent jest w stanie kształtować skład Rady Ministrów i kierunek prac rządu w sposób przez siebie swobodnie określony i to nie tylko na czas przejściowy, ale i w dłuższych odcinkach czasu. Użycie w art. 108 ust. 1 projektu konstytucji takich określeń, jak „uzasadnione podejrzenie” i „ważne względy bezpieczeństwa państwa”, będących niezwykle szerokimi klauzulami generalnymi daje po temu wielkie możliwości. Znajdujemy się tu na granicach systemu parlamentarno-gabinetowego, o ile tych granic już nie przekraczamy.

Mówiąc o Radzie Ministrów, dodać trzeba, że projekt konstytucji, z jakim wystąpiło PiS, utrzymuje instytucję konstruktywnego wotum nieufności (art. 106) oraz nakazuje Radzie Ministrów złożenie dymisji w razie nieuzyskania absolutorium (por. art. 105 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2);

– do kompetencji prezydenta RP ma należeć powoływanie części sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dziś są oni wybierani przez Sejm), choć przepis

art. 113 ust. 3 nie określa jasno, jaka to może być część. Przy okazji wspomnieć można, że Trybunał odzyskuje prawo do ustalania wykładni konstytucji „w związku ze sporami o jej rozumienie między konstytucyjnymi organami państwa” (art. 115).

Projekt opracowany przez Samoobronę, zakłada, przypomnijmy, że to Prezydent Rzeczypospolitej jest podmiotem, na którym bezpośrednio spoczywa ciężar kierowania państwem. I tak:

– „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako sprawujący najwyższą władzę wykonawczą w państwie” mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów i ministrów oraz sprawuje ogólne kierownictwo nad Radą Ministrów (art. 128 ust. 1 pkt 1-3). Rząd jest w tej sytuacji organem, który z poruczenia głowy państwa jedynie „kieruje administracją rządową” i ma za zadanie „realizować politykę” – bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, bezpieczeństwa zewnętrznego, politykę zagraniczną, obronności państwa ustaloną przez głowę państwa. Traci on zatem samodzielność decyzyjną i staje się organem w pełni podporządkowanym Prezydentowi;

– dla utworzenia rządu nie jest potrzebne uzyskanie sejmowego wotum zaufania. Sejm może jednak usunąć rząd w drodze wotum nieufności. Nie jest to jednak wotum konstruktywne, to bowiem zostało zniesione. Aby usunąć rząd, Sejm zdobyć się musi na wielki wysiłek, skoro skuteczne uchwalenie wotum nieufności wymaga uzyskania 3/4 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i zgłoszony przez co najmniej połowę składu Sejmu (art. 145 ust. 1). Jest niezrozumiałe, dlaczego projekt Samoobrona zakłada (art. 147 ust. 1) możliwość zgłoszenia przez Prezydenta wniosku o dymisję Prezesa Rady Ministrów (pytanie, do kogo składa on taki wniosek i kto podejmuje decyzje), jeśli jest on władny samodzielnie odwoływać Radę Ministrów i ministrów oraz jej Prezesa (art. 128 ust. 1 pkt 1 i 2). Takie postanowienie jest ewidentną redundancją i da się wyjaśnić jedynie w ten sposób, iż Samoobrona chciała raz jeszcze podkreślić dominującą pozycję Prezydenta wobec rządu;

– Prezydent ma, wedle projektu Samoobrony być Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej na czas wojny i pokoju (art. 132 ust. 1), ma posiadać prawo decydowania o stanie wojny i zawarciu pokoju, decydowania w imieniu Rzeczypospolitej o użyciu Sił Zbrojnych poza granicami kraju, a także określania polityki i strategii obronnej państwa (art. 130 ust. 1; art. 131 ust. 1, 132 ust. 1 i 2). Jest to oczywista zmiana wobec postanowień obecnej Konstytucji, która przewiduje, że Prezydent jest najwyższym „zwierzchnikiem Sił Zbrojnych”, a nie ich dowódcą, zwłaszcza w czasie wojny, i że postanowienia w sprawie wojny i pokoju podejmuje Sejm. Być może projektodawcy tych postanowień wzorowali się na konstytucji USA, która w paragrafie 2 czyni z amerykańskiego prezydenta naczelnego dowódcę Armii i Marynarki Wojennej Stanów Zjednoczonych oraz milicji poszczególnych Stanów. Jeśli tak istotnie było, nie jestem przekonany, czy takie zapożyczenie jest trafne, biorąc pod uwagę rodzime tradycje ustrojowe. W każdym razie, niepomiernie wzmacnia rolę Prezydenta w państwie. Może się rodzić obawa, czy takie uprawnienia Prezydenta RP w stosunku do Sił Zbrojnych nie zostałyby wykorzystane dla wprowadzenia jakiegoś typu rządów zmilitaryzowanych;

– Prezydent wyposażony zostaje w prawo wydawania dekretów z mocą ustawy będących aktami prawa powszechnie obowiązującego (art. 91 ust. 1). Ich zakres przedmiotowy nie jest ograniczony. Nie podlegają one również zatwierdzeniu przez izbę poselską. Przepisy zatem (art. 10 ust. 2 i art. 99 ust. 1) uznające Sejm za organ władzy ustawodawczej pozostają w sprzeczności z postanowieniem art. 91 ust. 1. Okazuje się bowiem, że w Rzeczypospolitej Polskiej działają dwa tego typu, równoprawne organy – Sejm i Prezydent RP. Nie trudno przewidzieć, że w razie politycznych rozbieżności między tymi organami mogą one nawzajem utrudniać, a nawet paraliżować, swoje działania. Sejm ustawami mógłby z powodów politycznych uchylać lub nowelizować dekrety Prezydenta, a Prezydent dekretami uchylać lub zmieniać ustawy. Projekt konstytucji autorstwa Samoobrony nie stwarza po temu na żadnych przeszkod;

– z propozycji ustrojowych tej partii nie wynika, aby utrzymywać się miał podział aktów urzędowych Prezydenta na te, które są jego prerogatywami, oraz te, które podlegają kontrasygnacie premiera. Projekt Samoobrony w tej sprawie po prostu się nie wypowiada. Jednocześnie jednak Prezydent nie podlega odpowiedzialności parlamentarnej, lecz włącznie konstytucyjnej. Postawienie go przed Trybunałem Stanu następować ma większością co najmniej 3/4 ustawowej liczby posłów (art. 134 ust. 1 i 2).

Projekt konstytucji proponowanej przez Samoobronę w sposób zasadniczy zmienia ustrój polityczny państwa. Pomijając to, że jest w niektórych fragmentach wewnętrznie sprzeczny, stwarza, w razie zaistnienia odpowiednich okoliczności politycznych, prawne przesłanki dla ustanowienia w kraju autorytarnej władzy prezydenckiej.

Zarówno PiS jak i Samoobrona sugerują dokonanie dalszych jeszcze modyfikacji ustrojowych. Polegają one m.in. na znoszeniu niektórych organów władzy publicznej i ustanawianiu nowych.

W wypadku PiS najbardziej rzucającą się w oczy jest likwidacja urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). W jego miejsce powstać ma Urząd Pomocy Ofiarom Bezprawia. Wedle postanowienia art. 143 ust. 1, urząd ten ma podejmować „działania na rzecz osób, których sytuacja wymaga pomocy w związku z naruszeniem ich wolności lub praw zagwarantowanych w konstytucji lub ustawie przez władze i instytucje publiczne albo ze względu na pokrzywdzenie lub zagrożenie działaniami przestępczymi”. Prezesa tego urzędu ma powoływać Senat na 5 lat. Zachowuje się zarazem instytucje Rzecznika Praw Dziecka, który może być (choć nie musi) powołany ustawą, a zarazem zezwala się na tworzenie „urzędów, których zadaniem jest pomoc w ochronie praw i interesów obywateli w określonych sprawach” (art. 144). Nie jest jasny cel, dla którego postanawia się likwidować urząd RPO, mimo iż zdobył on sobie uznanie społeczne i jest otoczony powszechnym autorytetem. Powoływanie „rzeczników dla określonych spraw” może – moim zdaniem – osłabić prestiż instytucji chroniącej wolności i prawa człowieka i obywatela, przez rozproszenie jej kompetencji między wiele podmiotów.

PiS, podobnie jak Samoobrona, proponuje zniesienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a na to miejsce (PiS) postuluje powołanie Urzędu do spraw Radiofonii i Telewizji o, jak można sądzić, o zbliżonych zadaniach, jednakże bez prawa wydawania rozporządzeń wykonawczych. Prezesa tego urzędu ma powoływać na 5 lat Prezydent Rzeczypospolitej (art. 145 i 146 projektu PiS).

Zdaniem PiS, konstytucjonalizacji wymaga Instytut Pamięci Narodowej, którego czołową misją ma być „pogłębianie, utrwalanie i upowszechnianie wiedzy o podejmowanych przed 1 stycznia 1990 r. działaniach obcych państw i instytucji wymierzonych w niepodległy byt Narodu Polskiego, a także o działaniach partii komunistycznej i podległego jej aparatu przymusu państwowego, godzących w niepodległościowe i wolnościowe aspiracje Narodu oraz prawa obywateli, Kościoła i niezależnych instytucji społecznych” (art. 147 ust. 1 pkt 1). Jak się zdaje, urzeczywistnianie tych zadań ma sprzyjać, w opinii PiS, umacnianiu postaw patriotycznych, których szerokie upowszechnienie i nadanie im określonej treści ideowej jest warunkiem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską charakteru państwa narodowego.

W tym samym duchu ukształtowano niektóre przepisy przejściowe projektu konstytucji, takie, które np. konstytucjonalizują, a zarazem rozszerzają na okres 15 lat tzw. lustrację i wprowadzają pewne elementy tzw. dekomunizacji (art. 165). Z kolei na 5 lat od wejścia w życie konstytucji ustanowiona ma być Komisja Prawdy i Sprawiedliwości, której zadaniem miałyby być „zbadanie i ujawnienie działań, podejmowanych w interesie prywatnym lub grupowym po 31 grudnia 1989 r., przy wykonywaniu pełnionych funkcji lub wpływów w instytucjach publicznych, które były rażąco sprzeczne z zasadami moralności publicznej i godziły w podstawowe interesy Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 166 ust. 1).

Zarówno PiS, jak i Samoobrona postulują zniesienie Rady Polityki Pieniężnej. Wiąże się to, sądzić można, z mniej restrykcyjnym podejściem autorów obu projektów do spraw finansowych i budżetowych niż to, z jakim się spotykamy w ujęciu Konstytucji z 1997 r. W istocie PiS w swoim projekcie poświęca tym kwestiom tylko dwa związane przepisy (art. 138 i 139), z których jeden odnosi się w znacznej mierze do konstytucjonalizowanej w ten sposób Prokuraturii Generalnej.

Samoobrona jest w tym względzie bardziej powściągliwa. Powtarza ona znakomitą część przepisów zawartych w rozdziale X „Finanse publiczne” obecnej Konstytucji. Zrazem jednak, co charakterystyczne, pomija uregulowanie art. 216 ust. 5 wprowadzające ścisłą dyscyplinę w zaciąganiu pożyczek, udzielaniu gwarancji i poręczeń, które mogłyby nadmiernie powiększać państwowy dług publiczny. Projekt Samoobrony zakłada, iż kontrolę nad działalnością Narodowego Banku Polskiego „w zakresie określonym przepisami konstytucji i ustaw” sprawować ma Sejm (art. 99 ust. 2).

Ciekawy pomysł odnośnie do Trybunału Stanu zgłasza PO. Jej zdaniem, jego zadania i uprawnienia Trybunału powinny być poszerzone, a skład, złożony z 17 członków wybieranych przez Sejm na 9 lat, powinien być czysto profesjonalny (prawniczy). Do kompetencji Trybunału należeć ma „prawo pozbawiania funkcji osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, jeżeli sprzeniewierzą się złożonej przysiędze i uchybią godności sprawowanej funkcji”. Ponadto działać on winien „jako wyższy sąd dyscyplinarny dla sędziów i innych zawodów prawniczych”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Za podstawę informacji i uwag na temat projektu konstytucji autorstwa Samoobrony przyjęto tekst w maszynopisie powielonym z datą 19.12.2004 r.

Projekty konstytucji PiS i Samoobrony można oceniać z różnych punktów widzenia, w szczególności zaś politycznego i legislacyjnego. Pod tym drugim względem nie przedstawiają się one zbyt korzystnie. Na niektóre ich usterki wskazywałem już wyżej. Gdyby mało dość do poddania ich obu lub któregoś z nich procedurze parlamentarnej, wady legislacyjno-redakcyjne można byłoby wyeliminować. Kwestią dyskusyjną jest natomiast, czy projekty te znalazłyby dostateczne poparcie polityczne oraz czy dałoby się na ich bazie stworzyć tekst wspólny. Pod pewnymi względami są one politycznie zbliżone, pod innymi zaś bardzo odmienne. Jest rzeczą oczywistą, że prawdopodobieństwo uchylecia obecnie obowiązującej Konstytucji i uchwalenia całkowicie nowej zależy od układu sił w Sejmie i Senacie, a także, ewentualnie, od aprobaty obywateli wyrażonej w ogólnokrajowym referendum. Oba projekty, a także możliwy wspólny projekt, dotykałby bowiem rozdziałów I i II obecnej Konstytucji, a to dawałoby podstawę do żądania rozpisania referendum zatwierdzającego (por. art. 235 ust. 5).

Niezależnie od losów, jakie spotkają projekty Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i sugestie nowelizacji konstytucji autorstwa Platformy Obywatelskiej, warto się z nimi zapoznać, ponieważ pozwala to uzyskać wgląd w kierunki myślenia o państwie i jego ustroju ważnych (na przełomie 2005 i 2006 r.) sił politycznych i ich przywódców.

*Prof. dr hab. Piotr Winczorek jest pracownikiem  
Uniwersytetu Warszawskiego.  
piwin@poczta.onet.pl*

## PROPOSALS OF NEW CONSTITUTIONAL SOLUTIONS

### S u m m a r y

The paper is in the form of an essay devoted to an analysis of two recent drafts containing an amended version of the constitution of the Republic of Poland, one authored by PiS (Law and Justice) party and the other by Samoobrona (Self-defence), as well as an analysis of certain amendments proposed by PO (Civil Platform). The analysis has focused on the general vision of the Polish State which emerges from the two drafts, and on the structure and the principles upon which Poland's main constitutional organs would function. PiS stance is that the Republic of Poland should take the form of a national state cultivating traditions and patriotic attitudes, and protecting and propagating Christian values. This, however, does not mean that Poland should transform itself into the "Catholic State of the Polish nation". Both proposals, that of PiS and that of Samoobrona, contain solutions which advocate a fundamental change in the power vested in the President, proposing a substantial increase in the presidential competences. While PiS draft proposes maintaining the existing parliament-cabinet system, Samoobrona advocates a semi-presidential system.

The paper discusses proposals regarding electoral law, the structure and functioning of parliament, and the legal status of the members of parliament. Much time is devoted to the relations between parliament (consisting of only one-chamber as proposed by Samoobrona) and the President and the Council of Ministers. The proposals advocating liquidation of certain constitutional organs, such as the National Council of Radio and Television Broadcasting and the Institution of the Ombudsman, and creation of new ones (eg. The Office of Assistance to the Victims of Injustice) have also been presented.

The paper ends with a discussion of the possibilities of Constitutional amendments in the current political situation (2005/2006).