

PIOTR WINCZOREK

DYSKUSJA NAD PODSTAWOWYMI ZASADAMI USTROJU RP W KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ ZGROMADZENIA NARODOWEGO (Dziesięć pierwszych artykułów projektu Konstytucji RP)

1. W czasie, gdy powstaje ten tekst - prace konstytucyjne trwają. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego w ciągu swoich dotychczasowych posiedzeń lutowych debatowała nad treścią i redakcyjną formą przepisów składających się na rozdział I projektu konstytucji - "Zasady ustroju". Do chwili obecnej (10 lutego 1995 r.) przyjęła 10 artykułów projektu, a do przedyskutowania i zaakceptowania ma jeszcze co najmniej siedem, w tym tak istotne jak dotyczące podstaw ustroju gospodarczego oraz stosunków państwo - Kościół (-oły) i związki wyznaniowe. Tak więc seminarium organizowane przez Wydział Prawa i Administracji UAM oraz redakcję Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego przypada na sam środek tej dyskusji.

Podjmując ten temat postanowiłem skoncentrować się na zagadnieniach będących przedmiotem dyskusji w Podkomisji Podstaw Ustroju Politycznego i Społeczno-Gospodarczego działającej pod przewodnictwem posła Ryszarda Bugaja. Oznacza to zarazem dokonanie pewnego wyboru, ponieważ regulacja normatywna, którą można byłoby uznać za fundamentalną dla ustroju państwa wykracza poza granice bezpośrednich zainteresowań tej podkomisji oraz poza treść rozdziału I projektu konstytucji. Kierując się jednak wskazówkami nakazującymi limitować objętość zamówionego tekstu - z uwagi na inne tematy muszę zrezygnować.

2. Wobec bliskości czasowej zdarzeń, do których odnosić się będzie niniejszy referat oraz szczególnej pozycji jego autora, uwikłanego w bieżące prace konstytucyjne, referat nie będzie zapewne pozbawiony wad jakie zwykle wynikają z tego rodzaju okoliczności. W istocie rzeczy nie będzie to referat w pełni naukowy, lecz raczej rodzaj sprawozdania świadka i, w jakimś stopniu, uczestnika wydarzeń.

3. Podkomisja posła Ryszarda Bugaja jest jedną z sześciu podkomisji pracujących równolegle. Każda z nich przygotowywała właściwy - ze względu na jej zadania - fragment konstytucji samodzielnie. Robocze kontakty między podkomisjami były raczej sporadyczne, stąd też opracowane przez nie części tekstu nie bardzo do siebie pasowały, tak ze względu na odmiennosć podejść w kwestiach merytorycznych, jak i z uwagi na liczne rozbieżności redakcyjne. Istotną zatem rolę miała do spełnienia podkomisja

redakcyjna, której zadaniem było scalenie i ujednolicenie tekstu oraz usunięcie zeń najbardziej rażących rozbieżności. W rezultacie jej starań powstał jednolity, wielowariantowy tekst projektu konstytucji RP, który stał się przedmiotem obrad plenarnych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

4. Zgodnie z postanowieniami ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalania Konstytucji RP (z kwietnia 1992 r. z późniejszą zmianą) oraz regulaminu obrad Zgromadzenia Narodowego, w ciągu ostatnich miesięcy odbyły się dwie parlamentarne debaty plenarne nad całością zagadnień konstytucyjnych. Pierwsza z nich - w Zgromadzeniu Narodowym (we wrześniu 1994 r.) - wiązała się z pierwszym czytaniem siedmiu projektów konstytucji wniesionych przez uprawnione podmioty, druga - w Sejmie (w październiku 1994 r.) - dotyczyła wybranych przez Komisję Konstytucyjną ZN zagadnień spornych. W założeniu obie miały mieć istotny wpływ na kierunek prac nad zasadami ustroju Rzeczypospolitej.

Obserwując prace podkomisji posła R. Bugaja oraz innych podkomisji problemowych odnosiłem jednak wrażenie, że wpływ ten był zaledwie pośredni. W szczególności dyskusja sejmowa, choć interesująca, nie przyniosła wiążących rozstrzygnięć w kwestiach dla ustroju RP fundamentalnych. Sejm nie był zresztą ustawowo upoważniony, by takie rozstrzygnięcia (np. w głosowaniu) narzucić. W braku decyzji przesadzających wstępnie kierunki dalszych prac i eliminujących propozycje cieszące się mniejszym poparciem Izby - dyskusje w podkomisjach, w tym podkomisji posła R. Bugaja, musiały prowadzić do ponownego przeglądu wszystkich możliwych politycznie opcji i powtarzały wszystkie wypowiedziane już, przy rozmaitych okazjach, argumenty za i przeciw ich przyjęciu. Ponieważ również podkomisje nie mogły podjąć takich decyzji, projekt, który wyszedł z ich rąk zawiera bardzo wiele uregulowań ujętych w postaci wariantów i wersji. Narzuca to konieczność kolejnego ich przejrzania i przedyskutowania na plenum Komisji Konstytucyjnej. Tu zaś, sytuacja zdaje się powtarzać. Wprawdzie 10 uchwalonych już artykułów ujętych jest bezwariantowo, członkowie Komisji zapowiadają zgłoszenie do nich licznych propozycji mniejszości, które będą musiały być ponownie przedmiotem debaty i głosowań na posiedzeniu Zgromadzenia.

Przy pewnych zaletach tej metody pracy, a zalicza się do nich dogłębne i wielokrotne przedyskutowanie tych samych kwestii, co, być może, zapobiega popełnieniu rażących błędów, jest ona, jak sądzę, w sumie, nieefektywna. Decyzje w kwestiach szczegółowych winny być, moim zdaniem, poprzedzone decyzjami o charakterze zasadniczym takimi np. jak: wybór formy ustroju państwowego, wybór między jedno- a dwuizbowością parlamentu, wybór co do fundamentalnych zasad ustroju ekonomiczno-społecznego, wybór w kwestii zasad regulacji stosunków państwo - Kościół (-oły) i związki wyznaniowe itp. Materia, która mogła być przedmiotem tych decyzji znajdowała się także w polu zainteresowań podkomisji podstaw ustroju RP. Jest rzeczą oczywistą, że to nie podkomisja, a nawet nie Komisja Konstytucyjna winna rozstrzygać co do tych kwestiach, lecz Zgromadzenie Narodowe działające *in pleno*. Niektóre zresztą ugrupowania polityczne (zwłaszcza Unia Pracy)

szły dalej. Bezskutecznie postulowały i nadal postulują (np. odnośnie dwuizbowości), by rzecz całą przedstawić narodowi do wstępnej decyzji w drodze referendum. Referendum to miałyby poprzedzić ostateczne referendum "ratyfikacyjne", którego przedmiotem ma być odrzucenie lub przyjęcie w całości konstytucji RP uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe. Jakkolwiek mój stosunek do referendum wstępnego jest sceptyczny, ponieważ dostrzegam wiele trudności jakie mogłyby się wiązać z prawidłowym sformułowaniem pytań oraz komplikacji jakie mogłyby wynikać na tle interpretacji udzielonych odpowiedzi, to sama myśl o wstępnym, lecz decydującym przesądzeniu kwestii dla ustroju RP zasadniczych wydaje mi się racjonalna. W obecnej sytuacji nie da się uniknąć przedłużania dyskusji i wracania wciąż na nowo do zagadnień, które już wielokrotnie były przedmiotem debat.

5. Podkomisja Podstaw Ustroju Politycznego i Społeczno-Gospodarczego rozpoczęła swoje prace na wiosnę 1994 r. tj. przed skompletowaniem projektów konstytucyjnych, które były później przedmiotem pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym. Większość jednak z tych projektów miała już w podkomisji swoich reprezentantów i była powszechnie znana. Nie był natomiast znany późniejszy projekt społeczny popierany przez NSZZ "Solidarność". Jednakże już w czasie posiedzeń odbywanych w końcu czerwca ub.r. szczegóły dotyczące treści tego projektu dotarły przynajmniej do wiadomości zaangażowanych przez podkomisję doradców.

Na zaproszenie przewodniczącego podkomisji w maju i czerwcu ub.r. przygotowane zostały przez nich trzy obszerne ekspertyzy. Stały się one przedmiotem rozważań na posiedzeniu w dn. 28 czerwca 1994 r. Profesor Paweł Sarnecki w swoim opracowaniu przedstawił wybrane węzłowe zagadnienia ustroju RP oraz problemy dotyczące metodologii prac konstytucyjnych. Swoje uwagi odnosił m.in. do przyszłej dyskusji, która miała być tej materii poświęcona na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Profesor Kazimierz Działocha skoncentrował się na porównaniu projektów konstytucji znanych w owym czasie. Szczególną uwagę poświęcił tym ich częściom, które dotyczyły podstawowych zasad ustroju RP. Niżej podpisany zaś, zaproponował katalog zasad ustrojowych (cyt. dalej jako "wstępny katalog zasad") wraz z ich wielowariantowym ujęciem słownym. Podstawą tego katalogu były propozycje zawarte w znanych wcześniej projektach konstytucji, w tekstach dawnych konstytucji polskich (zwłaszcza z 1921 i 1935 r.) oraz w konstytucjach państw obcych o demokratycznym ustroju - zarówno zachodnioeuropejskich (RFN, Francji), jak i w niedawno uchwalonych konstytucjach państw wschodniej Europy (np. Słowenii, Bułgarii).

Przedstawione opracowania, choć niezgadniane, miały, szczęśliwie, komplementarny charakter, były przedmiotem ożywionej wymiany poglądów i stały się, każde w swoim zakresie, punktem odniesienia dla prac podkomisji. Podkomisja uznała w szczególności, że w jej dalszym procedowaniu użyteczny może być wspomniany wyżej katalog zasad. Ułatwiał on, zdaniem członków podkomisji, przejście od dyskusji generalnych, które nie zawsze kończyły się pożądanymi w takich przypadkach konkluzjami, do decyzji zwieńczonych ustaleniem konkretnych sformułowań poszczególnych

artykułów konstytucji. Podkomisja doszła bowiem do przekonania, że jej zadaniem jest nie tylko wstępne ustalanie zespołu zasad ustrojowych, ale także nadawanie im adekwatnego, wyrazu słownego.

6. Wstępny katalog zasad podzielony był na dwie części. Pierwsza z nich obejmowała zasady (wraz z ich słownym ujęciem), które w postaci artykułów mogłyby wejść do części I konstytucji. Druga dotyczyła zasad ustrojowych, które - zdaniem autora - mogą i powinny stanowić podstawę rozstrzygnięć części szczegółowej konstytucji i którym wyraz dawałyby nie tyle oddzielne przepisy tego aktu, ile pewne ich zespoły, a nawet konstytucja w całości. Używając znanych z teorii prawa określeń, chodziło tu (przy zachowaniu znacznego stopnia umowności), z jednej strony - o zasady w sensie dyrektywalnym, z drugiej zaś - o zasady w sensie opisowym.

W pierwszej grupie znalazły się zasady: (a) republikańskiej formy rządów, (b) suwerenności narodu, (c) dobra wspólnego, (d) jednolitości i integralności państwa, (e) demokratycznego państwa prawnego, (f) państwa socjalnego, (g) praworządności i legalizmu, (h) poszanowania prawa międzynarodowego, (i) dopuszczalności przenoszenia części suwerenności państwowej na instytucje międzynarodowe, (j) demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, (k) podziału władz, (l) pluralizmu politycznego, (ł) samorządności, (n) nienaruszalności własności, (m) wolności gospodarowania, (o) ochrony pracy. Ponadto, bez nadawania jej nazwy (nazwy traktowane były raczej jako prowizoryczne), zaproponowano wprowadzenie przepisu normującego stosunki państwo - Kościół (-oły) i związki wyznaniowe. W sumie, w katalogu tym ujęto 17 zasad. W drugiej części znalazły się propozycje wprowadzenia do konstytucji m.in. zasad dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, demokratyzmu wyborczego, określających charakter ustroju państwowego (prezydencki, parlamentarno-gabinetowy itp). Kwestie te zostały w opracowaniu zaledwie zasygnalizowane i nie były przedmiotem szerszej dyskusji w podkomisji.

W późniejszym okresie (grudzień 1994) wstępny katalog zasad został uzupełniony o dalsze elementy. Trudno jednak powiedzieć, aby w każdym przypadku chodziło tu o zasady ustrojowe. Pewne propozycje znalazły się w nim dlatego, że nie zostały ujęte w innych częściach projektowanej konstytucji - np. dotyczące stolicy, symboli państwa, a są w niektórych obowiązujących konstytucjach europejskich zawarte w rozdziale wstępnym. Inne, pojawiły się jako rezultat krytycznych uwag i sugestii uczestników dyskusji konstytucyjnej. Tak więc wprowadzono zasadę ochrony praw i wolności oraz przepis dotyczący języka urzędowego (państwowego). W obu przypadkach stanowiło to punkt wyjścia dla dalszych propozycji, której efektem było istotne uzupełnienie treści rozdziału I projektu konstytucji.

7. We wszystkich dyskusjach wokół zasad ustroju RP - toczonych w podkomisji posła R. Bugaja, w Komisji Konstytucyjnej, w Sejmie oraz w Zgromadzeniu Narodowym pojawiało się jedno zasadnicze pytanie: - do jakiego stopnia przyszła konstytucja ma mieć charakter ściśle jurydyczny, a w jakim zakresie ma dawać wyraz wartościom i ideałom manifestowanym wprost przez odpowiednie słownictwo i stylistykę tekstu.

Z jednej strony pojawił się pogląd, że rozdział "Zasady Ustroju" powinien być możliwie krótki i syntetyczny, zawierać tylko takie przepisy, których sens normatywny, w świetle ukształtowanych od lat poglądów doktryny, jest oczywisty i niewątpliwy. Z drugiej zaś, spore poparcie uzyskało stanowisko, iż konstytucja nie powinna być "państwowym regulaminem proceduralnym", lecz, jako akt pełniący również pozajurydyczne funkcje i adresowany do szerokiego odbiorcy, wskazywać musi także cele państwa oraz wartości, na których opierać się winna obywatelska wspólnota państwowa.

Zwolennicy pierwszego z tych podejść krytycznie wypowiadali się o takich, wprowadzonych do rozdziału I, określeniach jak: "zasady sprawiedliwości społecznej" (art. 1 projektu w obecnej treści) i ich "urzeczywistnianie", "dobro wspólne" (art. 2). Byli również przeciwnikami ujmowania wśród zasad ustrojowych celów (zadań) państwa (art. 6). Podnosili ponadto, że tak ogólne i wieloznaczne sformułowania jak np. "urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej" mogą przyczynić się do uruchomienia lawiny roszczeń socjalnych, którym państwo nigdy nie będzie w stanie sprostać.

Niektórzy z ich adwersarzy podkreślali ze swej strony, że przepisy, w których znalazły się te określenia, wbrew obawom sceptyków, posiadają nie tylko walor emocjonalny czy ideowy, ale także istotną treść prawną; mogą być podstawą do budowania norm prawnych, a w każdym razie mogą służyć jako wskazówka interpretacyjna dla orzeczeń organów sądowych, w tym Trybunału Konstytucyjnego.

Spór o "jurydyczny" vs "ideologiczny" charakter konstytucji w szczególności sposób zogniskował się wokół pytania, czy akt ten powinien zawierać preambułę. Wprawdzie kwestia ta nie była bezpośrednim przedmiotem rozważań w podkomisji zasad ustroju, ale pojawiła się w dyskusji nad tymi zasadami prowadzonymi w innych gremiach m.in. w podkomisji redakcyjnej, Komisji Konstytucyjnej działającej *in pleno* oraz na posiedzeniu Sejmu. W centrum sporu znalazły się dwie głównie kwestie: po pierwsze, czy preambuła powinna zawierać *invocano Dei* oraz tak czy inaczej ujęte słownie - odniesienia do wartości zorientowanych wyznaniowo; po drugie, czy i jakie oceny historyczne może i powinna ona wyrażać. Ogólnie biorąc (i prawdopodobnie rzecz uproszczając) powiedzieć można, że jedna z linii podziału przebiegała między zwolennikami państwa "świeckiego" lub "światopoglądowo neutralnego" oraz rzecznikami państwa "respektującego wartości chrześcijańskie w życiu publicznym". Druga linia, częściowo pokrywająca się z pierwszą, wyznaczała granicę między krytykami polskiej rzeczywistości ustrojowej lat 1944 - 1989 oraz tymi, którzy doszukiwali się w tej rzeczywistości trwałych wartości i której dorobek pragnęliby w jakimś stopniu ocalić. Poglądy wypowiadane w obu tych kwestiach przez zwolenników preambuły "wyznaniowej" oraz zawierającej krytyczne sądy na temat niedawnej przeszłości znajdują najpełniejsze odbicie w projekcie konstytucji wniesionym przez Senat I kadencji oraz w projekcie społecznym (popieranym przez NSZZ "Solidarność"). Próbę "świeckiej" preambuły zajmującej zarazem neutralne stanowisko w sprawie sporu o niedawną historię przynosi projekt konstytucji sygnowany przez PSL i UP.

Wobec niemożności znalezienia kompromisu między odmiennymi stanowiskami i wobec braku zgody na przyjęcie jednego z proponowanych projektów preambuły - Komisja Konstytucyjna postanowiła całkowicie odstąpić od prac nad nią. Uznała, że brak wstępu do konstytucji nie odbiera temu aktowi powagi i nie godzi w jego normatywny sens.

Jednakże decyzja ta zmienia nieco oczekiwania pod adresem wstępnego rozdziału konstytucji. Nie zastępuje on wprawdzie preambuły, lecz nabiera nowych znaczeń; ma być, poza wszystkim innym - deklaracją intencji, manifestem wartości i zbiorem dyrektyw określających cele państwa. Tak też rozdział "Zasady Ustroju" jest, jak sądzę, postrzegany przez część członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

8. Propozycje zawarte we wstępnym katalogu zasad wzbudziły zróżnicowane zainteresowanie dyskusyjne. Niektóre z nich okazały się w istocie bezdyskusyjne. Co najwyżej, w toku krótkiej wymiany zdań, doprecyzowano brzmienie odnośnych przepisów. Tak było w przypadku artykułów 16, 17 i 18 projektu jednolitego konstytucji RP (z dn. 26 I 1995 r.), które umiejscawiały stolicę państwa oraz określały jego symbole. Przepisy te pomijam.

W rozdziale pierwszym zawartych ma być jeszcze kilkanaście innych artykułów. Znakomita ich większość formułowana była w toku ożywionej i wielowątkowej debaty, w której udział brało, obok posłów i senatorów, liczne grono ekspertów oraz reprezentantów różnego rodzaju związków, organizacji i instytucji społecznych (kościół, organizacji biznesu, organizacji kobiecych, zawodowych itp.).

Niemożliwością jest tu przedstawienie przebiegu tej debaty w sposób wyczerpujący. Skoncentruję się zatem na kilku tylko kwestiach pomijając - niestety - te, co do których decyzje w Komisji Konstytucyjnej do połowy lutego 1995 r. jeszcze nie zapadły. Spodziewam się powrócić do nich przy innej okazji.

Mam zatem na względzie zasady następujące:

- republikańskiej formy państwa;
- dobra wspólnego (art. 2 projektu konstytucji);
- suwerenności narodu (art. 4);
- konstytucjonalizmu i legalizmu (art. 7 i 8);
- poszanowania prawa międzynarodowego (art. 9);
- podziału władz (art. 10).

Ponadto kilka uwag poświęcę art. 6, który statuuje cele (zadania) Rzeczypospolitej.

9. Republikańska forma ustroju politycznego nie była w dyskusji, w najmniejszej nawet mierze, kwestionowana a dyskusja wokół zasady republikanizmu znalazła odzwierciedlenie jedynie w formie sporów o kształt słowny odpowiedniego przepisu konstytucji.

We wstępnym katalogu zasada ta została wyrażona w postaci sformułowania: "Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą". Zaczepnięto je wprost z konstytucji RP z 17 marca 1921 r. (art. 1). Jego założoną funkcją miało być nie tylko określenie formy państwa, ale także nawiązanie symbolicznej łączności z odrodzonym po I wojnie Państwem Polskim.

Już we wstępnej fazie dyskusji uznano to sformułowanie za niezbyt zręczne. Krytycy podkreślali, że słowo "rzeczpospolita" oznacza nie tylko "republikę", ale też państwo w ogóle. Zwrot "państwo (...) jest Rzeczpospolitą" ma więc charakter tautologiczny. Zwracali ponadto uwagę, że przedrozbiorowe państwo polskie, mimo, że było monarchią, określano także mianem Rzeczypospolitej. Termin ten nie ma zatem, na gruncie języka polskiego, dostatecznej mocy rozdzielczej; może bowiem oznaczać zarówno monarchię, jak i republikę.

Innym argumentem za wykreśleniem cytowanego wyżej przepisu był ten, iż obecnie, inaczej, niż miało to miejsce w latach 1914 - 1921, republikańska forma państwa nie jest już w Polsce przez żadne poważne siły polityczne kwestionowana. Wobec tego nie ma pilnej, politycznej potrzeby, by republikanizm czynić zasadą ustroju w sposób aż tak demonstracyjny (byłby to bowiem art. 1 konstytucji). O formie państwa, nie pozostawiając w tym względzie najmniejszej wątpliwości, świadczyć będą pozostałe przepisy konstytucji, te zwłaszcza, które odnosić się mają do urzędu prezydenta Rzeczypospolitej. Mimo tych argumentów, większość członków podkomisji uznała jednak za stosowne wprowadzić artykuł 1 w cytowanym wyżej brzmieniu do jednolitego projektu konstytucji.

Jak się można było spodziewać ten sam rodzaj zarzutów pojawił się na posiedzeniu plenarnym Komisji Konstytucyjnej. Podjęto zarazem pewne wysiłki, aby zasadzie republikańskiej formy państwa dać jednak wyraz w tekście konstytucji - wprost. Propozycje niektórych członków Komisji szły w kierunku wymienienia republikanizmu, wraz z innymi cechami państwa, w przepisie ogólnie i kompleksowo charakteryzującym Rzeczpospolitą Polską. Przykładem takiej propozycji była poprawka sen. S. Pastuszki, wedle której art. 1 konstytucji miałyby brzmieć; "Rzeczpospolita Polska - wspólne dobro wszystkich obywateli - jest republikańskim, demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Jednak żadna z podobnych propozycji nie uzyskała dostatecznego poparcia Komisji. Przepis statuujący wprost republikańską formę państwa został więc z "Zasad Ustroju" usunięty.

10. We wstępnym katalogu zasada dobra wspólnego wyrażona została w pięciu alternatywnych propozycjach przepisu. Istotą każdej z nich było zwrócenie uwagi, iż państwo nie może być sprowadzone do piramidy organów władczych, że jest ono powszechną wspólnotą obywatelską, za którą są odpowiedzialni wszyscy jej członkowie. Idea dobra wspólnego - nawiązując do myśli chrześcijańskiej i społecznego nauczania Kościoła katolickiego (por. np.: Bernhard Sutor, *Etyka polityczna*, Warszawa 1994, s. 43 - 46, 54 - 58) - zawiera w sobie postulat równości politycznej wszystkich obywateli niezależnie od ich narodowości, rasy, pozycji społecznej, wyznania i innych podobnego rodzaju wyróżników. Państwo, wedle tej koncepcji, jest odpowiedzialne przed obywatelami i ma im służyć. Idea wspólnego dobra, mająca wyraźne zabarwienie solidarystyczne, pozostaje jednocześnie w opozycji wobec wszelkiego rodzaju teorii klasowych, rasowych, nacjonalistycznych lub elitarystycznych. Sformułowanie: "Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli" nawiązuje do treści art. 1 ust. 1 konstytucji RP z 23 kwietnia 1935 r.

W podkomisji posła R. Bugaja zasada dobra wspólnego nie była przedmiotem jakichś szczególnie namiętnych sporów. Podkreślano raczej, że w kilku zaproponowanych w katalogu ujęciach, tam gdzie łączy się z pojęciem narodu ("dobro całego Narodu", "wspólne dobro Narodu") przyjmuje zabarwienie raczej obywatelskie niż etniczne (wąsko narodowe). Słowo "naród" należy tu rozumieć jedynie w sposób polityczny, podobnie jak to było rozumiane w przypadku wszystkich wariantów przepisu, który we wstępnym katalogu odnosił się do zasady suwerenności (zwierzchnictwa) narodu. By jednak uniknąć wszelkich nacjonalistycznych skojarzeń i by podkreślić obywatelski charakter polskiej państwowości członkowie podkomisji postanowili zawrzeć tę zasadę w przepisie:

"Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli".

Propozycja wprowadzenia do konstytucji zasady dobra wspólnego spotkała się z przychylnym przyjęciem większości reprezentowanych w Komisji sił politycznych. Wychodzi ona na przeciw postulatowi zawartym w senackim, prezydenckim i społecznym projektach konstytucji, a także w projekcie KPN. Jej wprowadzenie poparli przedstawiciele SLD, UP i PSL oraz znaczna większość posłów i senatorów Unii Wolności. Także z szeregów UW pochodziły zarzuty wobec formułowaniu tej zasady w konstytucji. Nie miały one, jak mi się wydaje, pryncypialnego charakteru, lecz odnosiły się raczej do niejasnych, zdaniem krytyków, konsekwencji jej urzeczywistniania w praktyce ustrojowej.

W niezmienionym, w stosunku do propozycji podkomisji, brzmieniu zasada ta została zaakceptowana przez Komisję Konstytucyjną ZN.

11. Podobnie jak zasada republikańskiej formy państwa, również zasada (suwerenności) zwierzchnictwa narodu nie budziła w konstytucyjnych debatach zastrzeżeń. Problemem było natomiast jej ujęcie słowne.

We wstępnym katalogu zasada ta wyrażona została w siedmiu wariantowych propozycjach przepisu. Zbudowane one były głównie przy użyciu, w różnych zestawieniach stylistycznych określeń: "władza należy do..", "cała władza należy do...", "władza zwierzchnia należy...", "władza pochodzi od..." - "narodu", "ogółu obywateli". Ostatni z tych wariantów proponował wprowadzenie przepisu: "wszelka władza pochodzi od Narodu, który tworzy wspólnota obywateli polskich". Był on we wstępnej swojej części ujęty zbyt szeroko, ponieważ trudno założyć, że źródłem władzy we wszelkich jej postaciach (nawet władzy niepublicznej) jest naród. Niemniej jednak, propozycja ta dostarczyła pewnego materiału do dalszych przemyśleń.

Dyskusje w podkomisji posła R. Bugaja skupiły się wokół trzech kwestii - czy przyjąć, że władza "należy do -", czy też, że "pochodzi od -" narodu; w jakim znaczeniu użyte ma być słowo "naród" oraz w jakich formach władza ta ma być sprawowana.

Co do tej ostatniej kwestii sugerowano, aby połączyć ze sobą dwie zasady - suwerenności narodu oraz demokratyzmu sprawowania władzy. Chodziło więc o podkreślenie, że władza demokratyczna może być urzeczywistniana zarówno w formach przedstawicielskich jak i bezpośrednio.

Już w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej pojawił się problem czy sprawowanie władzy "przez demokratycznie wybranych przedstawicieli"

dotyczy działania za pośrednictwem jedynie Sejmu i Senatu, czy także prezydenta; czy, inaczej mówiąc, prezydent państwa jest organem przedstawicielskim skoro jego urząd obsadzany jest w drodze demokratycznych wyborów powszechnych. Co ciekawe, zdania w tej materii były podzielone nie tylko wśród członków komisji, ale także ekspertów. Był to jednak spór wyłącznie doktrynalny, ponieważ nie leżało w zamiarze Komisji powoływanie w tym przepisie nazw organów, które mają pełnić rolę przedstawicielstwa narodu.

Wątpliwości dotyczące określeń: "władza pochodzi...", "władza należy..." rozstrzygnięto na rzecz drugiego z nich słusznie, jak sądzę, mniemając, że jest ono silniejsze, bardziej obligujące i harmonizuje z zasadą demokracji bezpośredniej.

Najwięcej wszakże sporów wywołała próba konstytucyjnego zdefiniowania narodu - suwerena. Zarówno w podkomisji, jak i na posiedzeniach plenarnych Komisji część uczestników dyskusji nie bez racji, jak sądzę, udawadniała, że słowo "naród" (zarówno wówczas, gdy pisane jest z dużej, jak i z małej litery) we współczesnej doktrynie demokratycznego konstytucjonalizmu rozumiane bywa wyłącznie w znaczeniu politycznym. Jest to więc pojęcie zastane, a przeto nie wymaga definiowania w ustawie. Inni natomiast byli zdania, że w polskim przypadku nie jest to takie oczywiste. Konstytucja z 1952 r. posługiwała się tym pojęciem w obu znaczeniach - politycznym i etnicznym, co było powodem pewnych kontuzji. Ponadto, nie wygasły w Polsce nastroje, których istnienie stwarza obawę, że konstytucyjne pojęcie narodu będzie rozumiane w wąskim znaczeniu etnicznym. Może to pociągnąć za sobą negatywne dla państwa i obywateli reperkusje polityczne zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zagranicznych. Z tych to powodów lepiej jest słowo "naród" - na użytek późniejszej praktyki konstytucyjnej - zdefiniować w sposób nie budzący wątpliwości.

W wyniku dyskusji, ustalona w podkomisji treść art. 4 została w pełni zaakceptowana przez Komisję decydującą *in pleno*. Brzmi on zatem: "Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do ogółu obywateli - tworzących Naród, który sprawuje ją przez swoich demokratycznie wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio".

12. Ujęte obecnie w dwa artykuły (7 i 8) zasady legalizmu i konstytucjonalizmu pojawiły się w projekcie konstytucji w wyniku dosyć skomplikowanych operacji. We wstępnym katalogu zasad ujęte one były w jednym artykule, który zredagowano trójwariantowo. Być może nawet, zasada legalizmu była w tym katalogu uwypuklona mocniej niż zasada konstytucjonalizmu. W najbardziej rozbudowanym przepisie zasady te wystawiono następująco: "Wszystkie organy władzy publicznej podporządkowane są Konstytucji i ustawom i wypełniają swoje zadania w granicach nimi przewidzianych".

W toku dyskusji w podkomisji podstaw ustroju pojawiły się uboczne, niejako, pytania - co składa się na powszechnie obowiązujące w Polsce prawo i czy katalog źródeł prawa jest lub winien być zamknięty? Były to pytania o fundamentalnym, z punktu widzenia zasady legalizmu, znaczeniu. Wprawdzie równolegle, pod przewodnictwem sen. P. Andrzejewskiego,

funkcjonowała podkomisja źródeł prawa, do której zadań należało zaproponowanie konstytucyjnych rozstrzygnięć w tej materii i której dziełem jest rozdział III jednolitego projektu konstytucji, to zespół posła R. Bugaja postanowił również odpowiedzieć na te dwa pytania.

Dodatkowym bodźcem skłaniającym do podjęcia tego zadania było pojawienie się we wstępnym katalogu zasad sugestii co do unormowania w konstytucji stosunku prawa międzynarodowego do wewnętrznego (o czym dalej), a także stosunku państwa polskiego do procesu integracji w ramach międzynarodowych wspólnot politycznych i gospodarczych. To zaś, jak wiadomo, wiąże się również z licznymi problemami prawnymi (np. recepcją prawa wspólnotowego).

W rezultacie podjętych prac podkomisja podstaw ustroju zaproponowała wprowadzenie (jako art. 8) przepisu - "Prawo Rzeczypospolitej Polskiej tworzą: Konstytucja, powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy (rozporządzenia z mocą ustawy) oraz akty normatywne wydane na podstawie i w celu wykonania ustawy". Przepis ten nie wszedł jednak do rozdziału I, ponieważ Komisja Konstytucyjna uznała, że, ze względu na swoją treść, powinien on być raczej umieszczony w rozdziale III (o "źródłach prawa" lub o "systemie prawa"). Miała ona także istotne wątpliwości odnośnie treści tego przepisu. Chodziło tu o jego kompletność oraz o brzmienie fragmentu dotyczącego prawa międzynarodowego.

Podkomisja posła R. Bugaja nie kwestionowała oczywiście zasady legalizmu. Było rzeczą bezsporną, że granice władzy publicznej, formy, tryb i treść działań jej organów wyznaczać musi prawo. Uznano, że sformułowanie - "Wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa" - dobrze wyrazi intencje podkomisji.

Przy okazji warto tu zwrócić uwagę na zwrot: "organy władzy publicznej". W jednolitym tekście projektu konstytucji występuje on w bardzo wielu miejscach. Odnosić się ma on zarówno do organów władzy państwowej, jak i samorządowej; tak ustawodawczej, jak i wykonawczej oraz sądowniczej.

W czasie obrad Komisji Konstytucyjnej sporadycznie podnoszono wątpliwość, czy wprowadzenie do diskutowanego aktu oddzielnego przepisu deklarującego zasadę legalizmu jest konieczne, skoro art. 1 definiuje Rzeczpospolitą jako państwo prawne. W samym pojęciu państwa prawnego mieści się przecież wymóg, by organy władzy publicznej działały w ramach i na podstawie prawa.

Trudno odmówić racji temu argumentowi. Z drugiej jednak strony chciano, jak sądzę, rzecz ująć w sposób w pełni otwarty, bez konieczności uciekania się do wykładni art. 1. Chodziło przy tym nie tylko o wzgląd na poprawność redakcyjno-legislacyjną tekstu, ale także na jego oddziaływanie perswazyjno-wychowawcze.

Ostatecznie więc w projekcie konstytucji znalazł się cytowany wyżej przepis w pełnym brzmieniu (z wyłączeniem słowa "obowiązującego").

Co zaś się tyczy zasady konstytucjonalizmu, nadano jej obecną postać dopiero w trakcie plenarnych obrad Komisji Konstytucyjnej. Propozycja

umieszczenia w przygotowywanym akcie przepisu dotyczącego supremacji konstytucji pojawiła się już w pracach podkomisji źródeł prawa i została przez nią uwzględniona (w formie art. 69 jednolitego projektu). Jednakże eksperci Komisji (zwłaszcza prof. Wiktor Osiatyński) zwracali uwagę na zupełnie fundamentalne jej znaczenie dla całego porządku prawnego i na jej niezastąpioną rolę w organizacji całości życia państwowego. Stąd też sugerowali przeniesienie treści art. 69 do rozdziału o zasadach ustroju.

W tym kontekście akcentowano też niezbędność ustanowienia zasady bezpośredniej stosowalności konstytucji w postępowaniach przed organami władzy publicznej. Kwestią sporną była jedynie sprawa zakresu tej stosowalności. Jedni opowiadali się za tym, aby przepis konstytucji nie ustanawiał tu żadnych ograniczeń. Inni wskazywali, że niezależnie od tego, czy takie zastrzeżenia w nim się umieści czy też nie, jedne przepisy konstytucji będzie można stosować bezpośrednio, inne dopiero po ich rozwinięciu w ustawach. Dla uniknięcia wątpliwości lepiej jednak, w samej konstytucji zapowiedzieć, że niektóre jej przepisy nie będą mogły być stosowane bezpośrednio.

Ostatecznie więc zasada konstytucjonalizmu ujęta została w przepisie o brzmieniu: "(1) Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. (2) Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej".

13. Zasada poszanowania prawa międzynarodowego umieszczona została we wstępnym katalogu w formie dwu alternatywnych projektów przepisu. Oba one dotyczyły relacji między ustawami a ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego. Drugi zaś wprowadzał zastrzeżenie, iż "zawarcie umowy (międzynarodowej - P.W.), której postanowienia są sprzeczne z Konstytucją wymaga uprzedniej zmiany Konstytucji". Inspiracją dla tych propozycji były poglądy wypowiedziane w Komisji Konstytucyjnej Sejmu X kadencji przez prof. Krzysztofa Skubiszewskiego (por. też: K. Skubiszewski, *Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, "Państwo i Prawo" nr 8/1992) postanowienia niektórych projektów konstytucji złożonych Zgromadzeniu Narodowemu oraz przepisy zawarte w licznych przyjmowanych w ostatnich latach konstytucjach europejskich (np.: Bułgarii z r. 1991 - art. 5 ust. 4; Czech z r. 1992 - art. 10; Słowacji z r. 1992 - art. 11; Słowenii z r. 1991 - art. 8; Węgier w brzmieniu z 1990 r. - par. 7).

Podkomisja podstaw ustroju przeprowadziła wprawdzie dyskusję nad zasadą poszanowania prawa międzynarodowego, lecz nie była to dyskusja, której towarzyszyło bogatsze wsparcie eksperckie. Sprawa bowiem okazała się niezwykle skomplikowana zarówno od strony merytorycznej, jak i redakcyjnej. Zdecydowano się jednak zaproponować wprowadzenie tej zasady do rozdziału I konstytucji nadając jej następującą postać słowną: "Ustawy w Rzeczypospolitej Polskiej są zgodne z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego. Ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo w wypadku, gdy nie da się pogodzić z ustawą. Zawarcie

(ratyfikacja) umowy, której postanowienia są sprzeczne z konstytucją wymaga uprzedniej zmiany konstytucji".

Równolegle, nad podobnymi problemami pracowała podkomisja źródeł prawa. W tym przypadku sięgnięto po pomoc specjalistów z zakresu prawa międzynarodowego, którzy wykazali do jakiego stopnia sprawa jest zawiła (ekspertyzy profesorów R. Szafarz i A. Wasilkowskiego). Choć zdania w tym gronie były w pewnych kwestiach podzielone, to zwrócono m.in. uwagę na problemy: różnorodności umów międzynarodowych i trybu ich zawierania, charakteru zasad prawa międzynarodowego i ich pozycji w systemie tego prawa, niemożności jednoznacznego przesądzenia o pozycji wszystkich typów umów w systemie prawa wewnętrznego. Wszystko to, jak się zdaje, przyczyniło się do utrwalenia rozmaitych wątpliwości wśród członków Komisji Konstytucyjnej. W rozdziale III wstępnego projektu konstytucji (przed jego przyjęciem przez Komisję Konstytucyjną działającą *in pleno*) zawarte są co prawda przepisy (art. 74, 76 i 77) dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych oraz stosunku umów do aktów prawa wewnętrznego, ale wiele wskazuje na to, że będą one jeszcze przedmiotem ożywionej dyskusji.

Warto nawiasem wspomnieć, że w Radzie Legislacyjnej, która w lutym 1995 r. debatowała nad projektem rozdziału III niektóre sformułowania odnoszące się do prawa międzynarodowego również budziły zastrzeżenia. Chodziło tu (podobnie zresztą jak w dyskusjach poselskich) o zasadność uznania zasad i/lub zwyczajów prawa międzynarodowego za element prawa wewnętrzkrajowego.

W rezultacie wątpliwości, jakie ujawniły się w tych dyskusjach z jednolitego projektu konstytucji opracowanego przez podkomisję redakcyjną z rozdziału I wykreślono zasadę poszanowania prawa międzynarodowego. Rzec całą postanowiono ponownie rozważyć i przesądzić o niej podczas prac nad rozdziałem III o źródłach prawa w Komisji Konstytucyjnej.

Tymczasem sprawa powróciła wcześniej w kontekście wspomnianych już wyżej rozważań nad pierwotnym art. 8 (o źródłach prawa w RP) projektu. Przedstawiciel Rady Ministrów (prof. St. Gebethner) zwrócił uwagę na międzynarodowe znaczenie przyjęcia takiej zasady jako podstawowej normy ustrojowej. Wprawdzie Polska, co podkreślano w rozwijającej się później dyskusji, nie musi, jako państwo o uznanej międzynarodowej pozycji i trwałym miejscu we wspólnocie światowej, deklarować swojego przywiązania do prawa międzynarodowego, ale akt taki ma znaczenie również dla stosunków wewnętrznych. Komisja Konstytucyjna postanowiła zatem wprowadzić do rozdziału I przepis, który stanowi: "Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego".

Jak wynika z wypowiedzi członków Komisji, ogólna ta formuła pozwala na ustosunkowanie się zarówno do prawa międzynarodowego wypływającego z zawartych przez Polskę umów, jak i do zasad i/lub zwyczajów międzynarodowych, o ile zwyczaje te mogą dotyczyć Rzeczypospolitej. Kwestie szczegółowe odnoszące się do prawa międzynarodowego - zwłaszcza umownego - postanowiono przedyskutować wraz z innymi zagadnieniami źródeł prawa.

14. Zasada podziału władz - w tradycyjnym ujęciu trójdzelnym - jest na tyle już w Polsce ugruntowana, że nie wzbudziła żadnych zasadniczych wątpliwości Komisji.

We wstępnym katalogu zasad przedstawiona ona została w czterech wariantach redakcyjnych. Podstawowe różnice między tymi wariantami sprowadzały się do tego, iż w jednych wskazywano jakie rodzaje organów państwowych pełnią funkcje władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądow- niczej, a w innych takich bezpośrednich wskazań unikano.

Okazało się, że był to trop właściwy, albowiem tak w podkomisji podstaw ustroju, jak i w Komisji Konstytucyjnej uwaga posłów i senatorów skupiła się głównie na tym właśnie zagadnieniu.

Ożywione dyskusje wywołało w szczególności to, czy wśród organów władzy wykonawczej ma być wymieniony prezydent RP, czy też jedynie Rada Ministrów, a jeśli prezydent - to czy jako organ samodzielnie tę władzę sprawujący, czy też jako organ działający za pośrednictwem Rady Ministrów. Jak łatwo się domysleć, dyskusje te stanowiły refleks szerszych debat nad charakterem ustroju państwowego Rzeczypospolitej.

Inną kwestią, mającą jednak drugorzędne znaczenie, było to czy wystar- czy zadeklarować podział władz, czy należy również wspomnieć o ich "równowadze" oraz "współdziałaniu". Epizodycznie zaś pojawiło się pytanie, czy podział władz obejmuje wyłącznie władze państwowe, czy też, szerzej, publiczne.

Podkomisja posła R. Bugaja zaproponowała nadanie przepisowi dekla- rującemu tę zasadę następujące brzmienie: "(1) Władza państwowa jest sprawowana przez rozdzielone i wzajemnie równoważące się (oraz współ- działające) organy ustawodawcze, wykonawcze i sądow- nicze. (2) Organami Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie władzy ustawodawczej jest Sejm i Se- nat, w zakresie władzy wykonawczej - Rada Ministrów, w zakresie władzy sądow- niczej - niezależne (i niezawisłe) sądy (i trybunały)". W nawiasach umieszczono propozycje mniejszości. W trakcie prac komisji redakcyjnej - na wyraźne żądanie przedstawicieli prezydenta - wprowadzono II wariant ust. 2 tego przepisu w brzmieniu: "Władza ustawodawcza wykonywana jest przez Sejm i Senat, władza wykonawcza przez Prezydenta i Radę Mini- strów, władza sądow- nicza - przez niezależne (i niezawisłe) sądy (i trybunały)".

Na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej sprawa pozycji prezydenta w sy- stemie trójpodziału powróciła. Ponieważ Komisja, swą uprzednio podjętą decyzją, odrzuciła tzw. prezydencki wariant ustrojowy i przyjęła, że głowa państwa jest (jedynie?) "gwarantem ciągłości władzy", powstał problem, czy prezydent w ogóle powinien być wymieniony wśród organów władzy wyko- nawczej. Jednakże niewymienienie prezydenta w tej części przepisów kon- stytucyjnych - a wymienienie Rady Ministrów - otworzyłoby, argumen- towano, nowe pole sporów, tak politycznych, jak i doktrynalnych. Poszuki- wano więc sposobu, by, nie uznając prezydenta za organ władzy wykonaw- czej, zaakcentować jednak jego istotną pozycję ustrojową. Proponowano przede wszystkim, zgodnie z poprzednimi decyzjami, wprowadzenie przepi- su uznającego głowę państwa za "gwaranta ciągłości władzy" lub za czynnik ustrójowo-politycznego arbitrażu.

Dyskusja i pierwsze głosowanie nad tą kwestią, przeprowadzone w pewnym zamieszaniu, spowodowało wyeliminowanie prezydenta z zespołu organów wykonawczych i było równoznaczne, co do swych konsekwencji, z przyjęciem propozycji podkomisji posła R. Bugaja. Wywołało to negatywną reakcję przedstawicieli Lecha Wałęsy oraz części członków Komisji. Po podjęciu decyzji o reasumpcji głosowania, pod rozważę Komisji poddano propozycję (posła J. Ciemnińskiego), która w pewnym stopniu zbieżna była treścią czwartego wariantu przepisu o podziale władz ujętego we wstępnym katalogu zasad oraz odpowiadała treści art. 2 ust. 2 projektu konstytucji złożonego Zgromadzeniu Narodowemu przez Unię Demokratyczną (Wolności). Akceptując w głosowaniu tę propozycję Komisja nadała art. 10 projektu konstytucji następujące brzmienie: "Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej".

W ten sposób uniknięto - być może kosztem późniejszych nieporozumień - rozstrzygnięcia czy prezydent jest organem władzy wykonawczej, czy nim nie jest. Jednocześnie jednak nie rozstrzygnięto tu, które organy państwa (i czy wyłącznie państwa) zaliczyć wypada do pionu władzy ustawodawczej, które wykonawczej, które zaś sądowniczej.

15. Wprowadzenie do rozdziału I przepisu określającego cele (zadania) państwa nie było początkowo planowane. Znalazł się on tu w wyniku krytyki z jaką się spotkała propozycja rozszerzenia wstępnego katalogu zasad o dwa dodatkowe przepisy. Pierwszy - przypomnijmy - deklarować miał zasadę ochrony praw i wolności (i był zredagowany w czterech wariantach), drugi - ustanawiać język urzędowy (państwowy) RP.

Gdy idzie o pierwszą propozycję - podnoszono, że jest ona w sposób wyczerpujący uwzględniona dzięki postanowieniom zawartym w całym rozdziale II (Wolności, prawa oraz obowiązki człowieka i obywatela) i nie ma potrzeby powtarzać jej w rozdziale poświęconym zasadom podstawowym. Co do drugiej propozycji - głównym argumentem polemicznym było to, iż ustanowienie języka polskiego językiem urzędowym (państwowym) mogłoby być rozumiane jako akt nieprzyjazny wobec mniejszości narodowych.

Wobec takiego obrotu rzeczy przedstawiciel społecznego ("solidarnościowego") projektu konstytucji (dr M. Drozdek) zaproponował, aby wprowadzić do przygotowywanego aktu przepis, który określając cele państwa chroni zarazem takie m.in. wartości jak: wolności i prawa człowieka, dorobek i tradycje kultury oraz, w szczególności - język narodu. W projekcie społecznym przepis ten (art. 2) posiada brzmienie: "Rzeczpospolita zapewnia i gwarantuje prawa człowieka oraz ich nienaruszalność, strzeże niepodległości i całości swego terytorium, dziedzictwa kultury i języka Narodu oraz zapewnia ochronę i rozwój środowiska".

Propozycja uzupełnienia w tym duchu rozdziału I spotkała się z przychylnym na ogół przyjęciem ze strony członków podkomisji. Podniesiono jednak wobec niej szereg wątpliwości, wśród których dwie okazały się najistotniejsze: czy nie jest ona nadmiernie przesyciona treściami ideologicznymi, czy użycie zwrotu: "dziedzictwo kultury i języka Narodu" nie będzie

dawało podstaw do wątpliwych interpretacji dotyczącego jej przepisu. Chodziło tu - innymi słowy - o pytanie, jakiego "Narodu" jest to "kultura", "dziedzictwo" i "język"; czy narodu w rozumieniu później przyjętego art. 4 projektu konstytucji (tj. w znaczeniu politycznym), czy narodu w znaczeniu etnicznym, czyli narodu Polaków? Jeśli zaś jest to kultura dziedzictwo i język narodu politycznego - czy można mówić o jednej kulturze, dziedzictwie itd. - czy raczej o kulturach, dziedzictwach i językach różnych narodów zamieszkujących państwo polskie?

Pewne wątpliwości - po uprzednim przyjęciu przepisu deklarującego jedność i niepodzielność państwa - wzbudził również fragment odnoszący się do obowiązku "strzeżenia niepodległości i całości terytorium". Deklaracja ta, twierdzono, jest już niepotrzebna, a jeśli jest potrzebna - to należy odstąpić od wprowadzania odrębnego przepisu, który dotyczy tej samej sprawy.

Plonem dyskusji w podkomisji podstaw ustroju na temat potrzeby umieszczenia w rozdziale I, i w ogóle w konstytucji, przepisu deklarującego cele (zadania) państwa stały się dwa alternatywne sformułowania. Pierwsze brzmiało: "Rzeczpospolita Polska uznaje i gwarantuje prawa człowieka oraz ich nienaruszalność, strzeże niepodległości, strzeże dziedzictwa, kultury i języka Narodu, zapewnia ochronę środowiska naturalnego". Drugie różniło się od pierwszego tym, że środkowy fragment tekstu otrzymał postać: "strzeże niepodległości i całości swego terytorium, strzeże dziedzictwa kultury narodowej i języka".

Jak widać podstawowa część przesłania wyrażonego w art. 2 projektu społecznego znalazła potwierdzenie w obu tych propozycjach. Stały Zespół Ekspertów Komisji komentując ów przepis sugerował, aby rozdzielić w odrębnych ustępach zawarte w nim materie (różne co do natury) oraz unikać zwrotu "kultura Narodu" ze względu na jego niejasność, a posługiwać się raczej zwrotem "kultury narodowej".

Wszystkie zarzuty, jakie wobec przepisu o celach (zadaniach) państwa i wobec jego zaproponowanej treści podnoszono w podkomisji pojawiły się ponownie w dyskusji plenarnej na forum Komisji. W szczególności krytykowano samą potrzebę takiego przepisu. Zaproponowano też wprowadzenie do niego kilku istotnych poprawek.

Największe znaczenie miała poprawka sugerowana przez przedstawicieli ruchów ekologicznych. Ich zdaniem, w konstytucji RP powinna znaleźć wyraz zasada "zrównoważonego rozwoju" przyjęta jako uniwersalna dyrektywa na "Szczycie Ziemi" w Rio de Janeiro w 1992 r. Dodać tu przy okazji warto, że polskie organizacje ekologiczne bezskutecznie usiłowały w lecie 1994 r. zebrać niezbędną liczbę podpisów pod tzw. ekologicznym projektem konstytucji RP. Projekt ten, składający się z zaledwie kilku artykułów, dotyczył wyłącznie zagadnień ochrony środowiska i, moim zdaniem, w ogóle nie odpowiadał wymogom ustawy konstytucyjnej z kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP. Mimo porażki, organizacje ekologiczne nadal zabiegały o wprowadzenie do konstytucji ważnych, ich zdaniem, przepisów. Gdy idzie o zasadę "zrównoważonego rozwoju" odniosły więc (na obecnym etapie prac konstytucyjnych) znaczny sukces.

Po uzupełnieniach merytorycznych i poprawkach redakcyjnych omawianemu tu postanowieniu (art. 6) nadano postać: "Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, gwarantuje wolności i prawa człowieka, zapewnia bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju".

Trzy uwagi końcowe

a) Prace Komisji Konstytucyjnej postępują naprzód, lecz jest to postęp bardzo powolny. Towarzyszą mu jednak szczegółowe i, moim zdaniem, solidne dyskusje. Zaangażowanych w nich jest wielu specjalistów różnych dziedzin prawa oraz przedstawicieli rozmaitych ugrupowań społecznych, politycznych i związków wyznaniowych. Są to zarazem dyskusje toczone w dosyć wąskim gronie; nie dostrzega się szerszego zainteresowania społecznego debatą konstytucyjną. Być może nie sprzyja temu obecny czas sporych napięć politycznych (m.in. prezydencka kampania wyborcza), być może społeczeństwo jest już zniechęcone do problematyki konstytucyjnej, która stała się, niestety, przedmiotem rozmaitych gier polityczno-personalnych.

b) Biorąc pod uwagę ustaloną już treść rozdziału I - "Zasady ustroju" odnoszę wrażenie, że budowana ona jest z uzględnieniem wielu punktów widzenia i wielu odmiennych propozycji uregulowań. W referowanych wyżej postanowieniach można dostrzec inspirację lewicową (np. "zasady sprawiedliwości społecznej") chrześcijańsko-społeczną i solidarystyczną (np. "dobro wspólne"), demokratyczno-liberalną (np. "demokratyczne państwo prawne", "podział i równowaga władz") itp. Na treść przepisów tego rozdziału wpłynęły propozycje zawarte we wszystkich niemal projektach konstytucji: SLD, UW, prezydenckim, Senatu, PSL i UP, społecznym. Jest on, w ustalonym już fragmencie, syntezą - pytanie czy w pełni koherentną i wszystkich projektodawców przekonującą - rozmaitych punktów widzenia.

c) Nie należy jednak zapominać, że to co dotychczas zdołano ustalić stanowi zaledwie 5% całego tekstu (projekt liczy 215 artykułów) konstytucji. Wątpię zresztą, czy akt ten powinien być aż tak rozbudowany. Bardzo wiele - kto wie czy nie najtrudniejszych - kwestii ustrojowych czeka dopiero na podjęcie i rozwiązanie. Jeśli chodzi o rozdział I, do spraw takich należeć będzie z pewnością zasada ochrony własności i wolności gospodarowania oraz przepis dotyczący stosunków między państwem a Kościołem (-ami) i związkami wyznaniowymi. Co do tego ostatniego - z podkomisji posła R. Bugaja wyszły cztery warianty rozwiązań o bardzo odmiennym zabarwieniu ideowym. W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej pojawiło się szereg następnych propozycji, których autorzy próbują znaleźć miejsce środkowe pomiędzy ujęciami skrajnymi. Należy się spodziewać, że jeśli nie w dyskusji to w głosowaniu, stanowiska te się zetną. Miejmy przy tym nadzieję, że górę wezmą poglądy umiarkowane i pragmatyczne.

Nota bibliograficzna

Wobec faktu, że referat niniejszy dotyczy wydarzeń, które nie obrosły jeszcze w literaturę naukową (a i publicystyczna jest też dosyć skromna) trudno mi jest odwołać się, jak to jest w dobrym akademickim zwyczaju, do źródeł. Znaczna część informacji podanych wyżej oparta jest na "uczestniczącej obserwacji" autora.

Wśród innych materiałów, z których korzystałem znajdują się min.:

- projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej złożone przez uprawnione podmioty (druki Zgromadzenia Narodowego nr 1 - 6);
- ekspertyzy specjalistów z różnych dziedzin prawa (konstytucyjnego, międzynarodowego, finansowego, administracyjnego, wyznaniowego), historyków i socjologów (łącznie kilkadziesiąt osób w tym m.in.: A. Wasilkowski, K. Działocha, W. Piotrowski, R. Piotrowski, R. Szafarz, T. Szymczak, C. Kosikowski, M. Grzybowski, St. Gebethner, D. Górecki, R. Małajny, E. Zieliński, W. Lang, S. Zawadzki, ks. J. Krukowski, S. Wronkowska, M. Zieliński, E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, M. Masternak-Kubiak, L. Garlicki, B. Szepietowska, A. Szmyt, W. Gromski, W. Osiatyński, M. Pietrzak, J. Majchrowski, A. Jamróz, St. Ehrlich, L. Wiśniewski, J. Kurczewski), które zostały przygotowane na zlecenie przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej, przewodniczących podkomisji, przewodniczącego Stałego Zespołu Ekspertów Komisji Konstytucyjnej (maszynopisy powielone);
- synteza części tych ekspertyz sporządzona przez członków Stałego Zespołu Ekspertów Komisji Konstytucyjnej ZN oraz inne opracowania tego Zespołu (maszynopisy powielone);
- stenogramy i sprawozdania z dyskusji konstytucyjnych odbytych w Zgromadzeniu Narodowym w dn. 21 - 23 IX 1994 r. (Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1994) oraz w Sejmie w dn. 21 X 1994 r. (Diariusz Sejmowy, II kadencja, 33 posiedzenie, Warszawa 1994 r.);
- syntezę najważniejszych głosów w dyskusji w Zgromadzeniu Narodowym i Sejmie oraz wniosków z niej wypływających sporządzoną przez Zespół Stałych Ekspertów Komisji (maszynopis powielony);
- materiały bieżące (notatki, maszynopisy, rękopisy) podkomisji oraz Komisji Konstytucyjnej zawierające m. in. propozycje poprawek, uściśleń itp. wnoszonych do poszczególnych artykułów projektu a także dotyczące wyników głosowań;
- wielowariantowy, jednolity projekt Konstytucji RP przygotowany i skomentowany przez Zespół Stałych Ekspertów Komisji na podstawie materiałów dostarczonych z podkomisji problemowych (maszynopis powielony, Warszawa, grudzień 1994 r.);
- Projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym) opracowany przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa, styczeń 1995 r. (maszynopis powielony);
- Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1993 - 1994: nr. I - VIII. Dla rozważań zawar-

tych w tym referacie najważniejsze znaczenie ma treść Biuletynu nr. VIII (dotychczas ostatniego z serii) obejmującego okres od 21 czerwca do 7 września 1994 r. Umieszczone są tu sprawozdania z posiedzeń Podkomisji Podstaw Ustroju Politycznego i Społeczno-Politycznego, na którym były omawiane niektóre propozycje ujęte we wstępnym katalogu zasad ustroju (str. 51 - 78). Należy jednak zwrócić uwagę, że Biuletyn ten nie obejmuje materiałów z dalszych - równie ważnych posiedzeń Podkomisji.

Przebieg dyskusji w Komisji Konstytucyjnej nad pierwszymi dziesięcioma artykułami Konstytucji przedstawił w sposób syntetyczny, lecz trafny Jerzy Pilczyński: *Powolna ucieczka do przodu*, "Rzeczpospolita" nr 38(3991) z 14 lutego 1995 r.*

DISCUSSIONS AT THE NATIONAL ASSEMBLY CONCERNING THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE POLITICAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF POLAND

S u m m a r y

The paper gives an account of the discussion concerning the first ten regulations-articles which have been included in the chapter "Principles of the political orientation" of the draft of the Polish new constitution currently worked on by the Constitutional Commission of the General Assembly. Drafts of the new constitution submitted by the members of the Sejm, the Senate, the President, experts and specialists, members of the Constitutional Commission and the voices in the discussions held at the National Assembly and the Sejm meetings have also been included.

A particular attention has been given to the work of the sub-committee appointed to deal with the fundamentals of the political system and the social and economic system, which has drafted the first chapter.

Among the principles concerning the political, social and economic system, the following have been discussed in particular:

- principle of a republican form of the government, principle of the common good, principle of supreme authority of the nation, principle of legality and constitution, principle of respecting the international law. Additionally, the discussion concerning the tasks and objectives of the state as expressed in article 6 of the draft has been presented. Attention of the readers has been drawn to the discrepancies of opinions which arise as a result of different axiological perspectives and different political and ideological attitudes and beliefs of the participants in the discussion.

* Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego do połowy marca 1995 r. przyjęła projekt całego rozdziału I Konstytucji RP "Zasady ustroju" z wyłączeniem jednego artykułu, który dotyczył ma stosunków państwo-Kościół. W tej sprawie nie udało się osiągnąć pełnego porozumienia stron. Co do spraw pozostałych, rozdział uzupełniono o następujące zasady: samorządności (obecny art. 12), ochrony własności (art. 13), wolności gospodarowania (art. 14), ochrony pracy (art. 15). Ponadto dodano przepis pozwalający Rzeczypospolitej Polskiej na przekazanie na mocy umowy międzynarodowej organizacji lub organowi międzynarodowemu niektórych uprawnień władz państwowych (art. 10 ust. 2), a także wprowadzono zasadę państwa obywatelskiego (art. 6). Rozumie się przez nią zagwarantowanie wolności tworzenia i działania różnego rodzaju zrzeszeń i organizacji, których celem jest realizacja interesów oraz wyrażanie opinii obywateli. Rozdział I liczyć ma 19 artykułów, przy czym ich numeracja - w stosunku do stanu z połowy lutego 1995 r. - uległa pewnym zmianom.