

Jerzy Kuciński¹

Solidarnej Polski koncepcja reformy ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: konstytucja, ustrój konstytucyjny, reforma, źródła prawa, wybory, demokracja bezpośrednia, parlament, prezydencki system rządów

Keywords: Constitution, constitutional system, reform, legal sources, election, direct democracy, parliament, presidential system of government

Streszczenie

W maju 2013 r. partia Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro (dalej SP) ogłosiła projekt zmian w obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej Konstytucja RP), przedstawiając ów projekt w postaci jednolitego tekstu konstytucji, nazwanego Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Projekt SP). Projekt SP zawiera propozycje zmiany treści lub uchylecia 83 artykułów Konstytucji RP (trochę ponad 1/3 wszystkich jej artykułów) oraz dodania dziewięciu artykułów nie zawsze całkowicie nowych w swych rozwiązaniach.

W Projekcie SP proponuje się dokonanie zmian w Konstytucji RP obejmujących zwłaszcza: system źródeł prawa; katalog naczelných zasad ustroju państwa; formy bezpośredniego sprawowania władzy przez naród; szczególnie zaś wprowadzenie prezydenckiego systemu rządów oznaczające daleko idące zreformowanie konstytucyjnego systemu organów państwowych. Na analizie tych propozycji skoncentrowano uwagę w artykule, poddając je ocenie z punktu widzenia ich demokratyczności, reguła państwa prawnego oraz przyczyniania się do wzrostu efektywności działania organów państwowych, porównując te propozycje z rozwiązaniami obowiązującej Konstytucji z 1997 r.

Ocena zawartych w Projekcie SP propozycji reformy ustroju konstytucyjnego RP nie może być jednowymiarowa – jedynie aprobująca lub jedynie krytyczna. Niektóre z tych propozycji zasługują na ocenę pozytywną, inne budzą dylematy ocenne z uwagi na swo-

¹ Autor jest profesorem w Społecznej Akademii Nauk w Warszawie.

je niedopracowanie lub na kontrowersyjny charakter, są wreszcie takie, które nie mogą nie wywoływać ocen negatywnych.

Summary

The Concept of Constitutional Reform of the Republic of Poland According to the Polish Solidarity Party

In May 2013 the party of the Polish Solidarity with Zbigniew Ziobro (further called „SP”) announced the project of changes in the current Constitution of the Republic of Poland from 2 April 1997 (further called „Constitution RP”). This project was presented in the form of consolidated text of the constitution which obtained the name of „New Constitution of the Republic of Poland” (further called „Project SP”). The Project SP proposes amendments or repeals of 83 articles of the Constitution RP (it makes a bit more than a third of its all articles) as well as addition of nine articles, not always completely new as for their solutions.

The Project SP proposes introducing changes in the Constitution of RP covering in particular: system of legal sources, list of general rules of the system of state, forms of direct exercising power by the nation, especially introducing the presidential system of government, which mean far-reaching reforms of constitutional system of authorities. The article focuses the attention on their analysis and assesses them from the viewpoint of their democratisation, rules of legal state and contributing to rising effectiveness of activities of authorities while comparing them with regulations introduced by the Constitution of 1997.

The estimate of proposals of constitutional system of RP covered by Project SP is not to be unidirectional – only approving or only critical. Some of these proposals deserve a positive mark, others arouse estimative dilemmas due to their loose ends or controversial character; finally there are those which cannot result in other than negative marks.

✱

I.

Na początku maja 2013 r. Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro (dalej SP) ogłosiła – czyniąc z tego dosyć głośny akt propagandowy – projekt zmian w obowiązującej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedstawiając

ów projekt w postaci jednolitego tekstu Konstytucji RP², nazwanego „Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”. Projekt SP (dalej Proj. SP) to kolejna już propozycja dokonania albo szerokich zmian w obowiązującej Konstytucji³, albo – częściej – zastąpienia jej nową konstytucją⁴. Wszystkie te propozycje stały się już przedmiotem analiz i ocen w piśmiennictwie naukowym⁵.

Proj. SP zawiera propozycje zmiany treści lub uchylecia 83 artykułów Konstytucji RP (trochę ponad 1/3 wszystkich jej artykułów) oraz dodania dziewięciu artykułów nie zawsze całkowicie nowych w swych rozwiązaniach. W uzasadnieniu projektu zmian SP wskazuje, że jego wdrożenie oznaczałoby wprowadzenie „nowego modelu konstytucji”, mającego na celu przede wszystkim:

- usprawnienie działania władzy wykonawczej przez wprowadzenie systemu prezydenckiego;
- zapewnienie równości wszystkich wobec prawa;
- zmniejszenie kosztów funkcjonowania państwa.

W Proj. SP proponuje się dokonanie zmian zwłaszcza w systemie źródeł prawa, w katalogu naczelných zasad ustroju państwa, w prawie wyborczym, w formach bezpośredniego sprawowania władzy przez naród, szczególnie zaś zreformowanie konstytucyjnego systemu organów państwowych. Na analizie tych propozycji skupiamy więc uwagę w dalszych częściach opracowania, poddając ją ocenie z punktu widzenia ich demokratyczności, reguł państwa prawnego oraz przyczyniania się do wzrostu efektyw-

² <http://www.solidarna.org.pl> (10.11.2013).

³ W 2005 r. projekt takich zmian przedstawiła Platforma Obywatelska.

⁴ Całościowe projekty konstytucji RP przedstawiły: w latach 2004–2005 – Samoobrona RP, Liga Polskich Rodzin, Prawo i Sprawiedliwość; w latach 2009–2011 – Rzecznik Praw Obywatelskich (trzy różne projekty), powtórnie Prawo i Sprawiedliwość.

⁵ Zob. zwłaszcza: J. Kuciński, *Władza ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza w projektach Konstytucji RP z lat 2004–2005*, Warszawa 2006; idem, *Prawa i Sprawiedliwości koncepcja ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni” 2012, nr 18; B. Banaszak, M. Granat, *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4; M. Lasocki, *Projekty zmiany Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1; R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009, s. 131–160; idem, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013, s. 275–318; A. Rogowska, M. Zieliński, J. Żurek, *Analiza projektów zmian Konstytucji 1997–2010*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 74–84.

ności działania organów państwowych, porównując te propozycje – co jest zrozumiałe – z rozwiązaniami obowiązującej Konstytucji z 1997 r.

II.

W Proj. SP proponuje się rozszerzyć katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa o nieznaną obowiązującej Konstytucji „rozporządzenia z mocą ustawy” (art. 87 ust. 1), których warunkiem wejścia w życie byłoby ich ogłoszenie w trybie przewidzianym dla ustaw. Prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy miałyby prezydent. Z prawa tego mógłby korzystać w normalnych warunkach funkcjonowania państwa w każdym czasie. Rozporządzenie z mocą ustawy mogłoby dotyczyć wszystkich właściwie materii ustawowych za wyjątkiem: 1) zmiany Konstytucji, 2) ratyfikowania lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej, 3) ustawy budżetowej lub jej zmiany (art. 142 ust. 1). Prezydent miałby obowiązek przekazania rozporządzenia z mocą ustawy sejmowi w terminie 30 dni od podpisania tego aktu. W terminie 2 miesięcy od dnia przekazania Sejm mógłby odrzucić rozporządzenie z mocą ustawy, ale jedynie niełatwą do uzyskania bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów (przy proponowanym 230 osobowym składzie Sejmu musiałyby to być minimum 116 posłów). Jeżeli Sejm nie odrzuciłby rozporządzenia z mocą ustawy, byłoby ono ogłoszone w Dzienniku Ustaw i wchodziłoby w życie w terminie w nim określonym.

Miejsce rozporządzeń z mocą ustawy w systemie źródeł prawa i ich moc prawna nie przedstawiają się w świetle Proj. SP – co należy ocenić krytycznie – jasno i klarownie. Bez wątplenia byłoby ono – tak jak ustawy – usytuowane poniżej Konstytucji i musiałyby być z nią zgodne, a o zgodności tej mógłby orzekać Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt 1). Określenie „rozporządzenie z mocą ustawy” wskazuje, że byłby to akt o takiej mocy prawnej jak ustawa. Nie jest natomiast jasne, jakie byłyby relacje mocy prawnej rozporządzeń z mocą ustawy do: a) umów międzynarodowych, również tych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, b) prawa stanowionego przez organizację międzynarodową na mocy ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej tą organizację, c) przepisów prawnych wydawanych przez centralne organy państwowe.

Ad. a) W art. 87 ust. 1 Proj. SP rozporządzenia z mocą ustawy zostały – podobnie jak ustawy – wymienione przed ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Upřednia zgoda wyrażona w ustawie ma ratyfikację i wypowiedzenie umowy międzynarodowej byłaby wymagana – oprócz wymogów istniejących w obowiązującej Konstytucji – także w przypadku „spraw uregulowanych w [...] rozporządzeniu z mocą ustawy” (art. 89 ust. 1 pkt 5). W przepisach art. 188 stanowiących o przedmiotowym zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego proponuje się pozostawić obecnie istniejącego rozstrzygnięcia, iż Trybunał miałby prawo orzekać m.in. w sprawach zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała upředniej zgody wyrażonej w ustawie. W Proj. SP nie znajdujemy natomiast odpowiedzi na pytanie: czy Trybunał miałby prawo orzekać o zgodności z takimi umowami rozporządzeń z mocą ustawy? Logiczne byłoby, aby miał to prawo. Ale w prawie konstytucyjnym niedopuszczalne jest wnioskowanie o kompetencjach któregośkolwiek z naczelnych organów państwowych *per analogiam*. Trzeba więc dojść do wniosku, iż Proj. SP oznacza dążenie do wzmocnienia prawnych kompetencji prezydenta mającego prawo stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy, obniżenia zaś rangi w systemie źródeł prawa umów ratyfikowanych za upřednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Podobnie jak obowiązująca Konstytucja RP odnośnie do ustaw, również w Proj. SP nie wskazuje się na relacje między ustawami, ale również rozporządzeniami z mocą ustawy a umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez prezydenta bez upředniej zgody wyrażonej w ustawie. W propozycjach Proj. SP można znaleźć argumenty na rzecz tezy o równej mocy prawnej ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy z takimi umowami, jak też o wyższej mocy prawnej ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy w stosunku do tych umów.

Ad. b) Tak samo jak w obowiązującej Konstytucji, również w przypadku Proj. SP przewiduje się, że prawo stanowione przez organizację międzynarodową na mocy ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej tę organizację „jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami” (art. 91 ust. 3). W Proj. SP nie znajdziemy natomiast żadnego przepisu, który rozstrzygałby wprost ewentualną kolizję prawa stanowionego przez taką organizację z rozporządzeniami z mocą ustawy. W tym

przypadku można by *per analogiam* dojść do wniosku, że prawo to miało by pierwszeństwo w przypadku kolizji z rozporządzeniami z mocą ustawy. Brak rozstrzygnięcia tej sprawy wprost w Proj. SP to jednak ewidentna niedoróbka legislacyjna tego projektu.

Dodać natomiast warto, iż w Proj. SP rozstrzyga się *expressis verbis* o relacji między prawem stanowionym przez organizację międzynarodową na mocy ratyfikowanej umowy konstytuującej tą organizację a Konstytucją RP. Stanowi się więc, że prawo to podlegałoby kontroli jego zgodności z Konstytucją, jeżeli byłoby stosowane bezpośrednio na terytorium RP (art. 188 pkt 1a). Tym samym rozstrzygnięto o niższej mocy obowiązującej tego prawa w porównaniu z Konstytucją. Wątpliwości budzi natomiast sformułowanie Proj. SP, iż prawo takie podlegałoby kontroli zgodności z Konstytucją „na zasadach przewidzianych dla ustawy” (art. 91 ust. 3 zd. ostatnie). Oznaczałoby to bowiem, iż prawo to podlegałoby kontroli konstytucyjności również co do swej zgodności z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, nie tylko więc traktatami konstytuującymi Unię Europejską, ale także innymi umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Polskę w tym trybie.

Ad. c) W Proj. SP proponuje się pozostawienie bez zmian dotychczasowego przepisu art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, w którym stanowi się, że Trybunał Konstytucyjny orzeka m.in. w sprawach zgodności przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe, „z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”. Znowu w projekcie pominięto rozporządzenia z mocą ustawy, co skłaniałoby do powtórzenia uwag wyrażonych w pkt. a), z tym, iż w tym przypadku obniżałoby to rangę prawną owych rozporządzeń z mocą ustawy.

Pozostałe proponowane w Proj. SP zmiany dotyczące źródeł prawa (zwłaszcza ratyfikowanych umów międzynarodowych) mają mniejszą rangę ustrojową. Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania zostaną więc one pominięte.

III.

Propozycje Proj. SP dotyczące konstytucyjnych zasad ustrojowych są ilościowo raczej skromne, ale wielce znamienne. Autorzy projektu proponują bowiem rezygnację z tego elementu znanej Konstytucji RP z 1997 r. zasady podziału władzy i równowagi władz, który obejmuje pierwszy człon owej zasady – mianowicie podział władzy. W Proj. SP zaproponowano następujące sformułowanie przepisów dotyczących tych zagadnień: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. (ust. 1) Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm, a za zgodą Sejmu również prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (ust. 2)”. Ta propozycja legislacyjna nie może pozostać bez krytycznych uwag interpretacyjnych.

Autorzy Proj. SP wprost wskazali w uzasadnieniu swego projektu na myśl przewodnią proponowanej zmiany dotychczasowego sformułowania art. 10 obowiązującej Konstytucji: „zmiana związana będzie z rezygnacją z tradycyjnego Monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, lecz nie doprowadzi do zachwiania równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą” (s. 2, pisownia oryginalna). We współczesnych państwach demokratycznych reguła podziału władzy (nie podziału władz, bo w państwie może być tylko jedna władza należąca do narodu-suwerena, będąca przedmiotem jej podziału między różne podmioty) uznawana jest zazwyczaj za jeden ze standardów demokratycznego charakteru ustroju państwa. W ślad za Monteskiuszem przyjmuje się, a w Polsce wskazywał na to również Trybunał Konstytucyjny, że podział władzy to jedna z najważniejszych gwarancji zabezpieczenia wolności i praw jednostki, uchronienia jej od samowoli organów państwa. Rezygnacja z reguły podziału władzy w Proj. SP to ogromne zubożenie demokratyczności propozycji tego ugrupowania politycznego oraz zachwianie standardów demokratycznego państwa prawnego, a także gwarancji wolności i praw jednostki.

Rezygnacja z reguły podziału władzy z błahego dosyć powodu, jakim jest propozycja przyznania przez Proj. SP prezydentowi prawa do wydawania aktów normatywnych o charakterze ustawodawczym, oznacza niezrozumienie istoty ustrojowej zasady podziału władzy. W klasycznym bowiem

rozumieniu zasady podziału władzy, wywodzącym się od Monteskiusza, równowaga władz uznawana była zazwyczaj za istotny, a nawet nieodzowny składnik zasady podziału władzy. Konstytucyjnie sprecyzowany zakres możliwego „wkroczenia” organów jednej władzy w zakres kompetencji organów innej władzy, bez naruszania jednak istoty tej drugiej władzy, jest więc coraz częściej spotykanym rozwiązaniem we współczesnych konstytucjach państw demokratycznych, wyrazem ewolucji unormowań konstytucyjnych kształtowanych na gruncie zasady podziału władzy.

Dotyczy to również możliwości przyznania, w ramach konstytucyjnych regulacji szczegółowych zasady podziału władzy, organowi władzy wykonawczej prawa do stanowienia – w określonych warunkach merytorycznych lub/i proceduralnych – aktów prawnych o mocy ustawy. Nie sięgając do obcych przykładów, można wskazać na przyznanie przez nowelę sierpniową 1926 r. prezydentowi RP prawa stanowienia w odpowiedniej procedurze rozporządzeń z mocą ustawy. Nie oznaczało to odrzucenia zasady podziału władzy przyjętej w Konstytucji marcowej 1921 r. ani nawet odrzucenia rozwiązań systemu parlamentarnego wyrażonego w tej ustawie zasadniczej.

Ostatnich wreszcie kilka – już teraz sformułowanych – uwag na temat propozycji zawartych w całym Proj. SP dotyczących organizacji systemu władzy w Polsce dotyczy spraw następujących:

- 1) dążenie do równowagi władz deklarowane w Proj. SP wydaje się niezadko bez pokrycia, jeżeli weźmie się pod uwagę propozycje nowych rozwiązań dotyczących relacji między legislatywą (sejmem) a egzekutywą (prezydentem i Radą Ministrów), zubażające wyraźnie możliwości zarówno współdziałania, ale zwłaszcza równoważenia tych władz;
- 2) propozycje ustanowienia jednoizbowego parlamentu – Sejmu – jako organu władzy ustawodawczej;
- 3) zamysł pozbawienia Sejmu wyłączności na sprawowanie funkcji ustawodawczej, przez przyznanie takiej funkcji również prezydentowi – co prawda funkcji realizowanej wyłącznie za zgodą Sejmu;
- 4) sformułowanie o sprawowaniu władzy sądowniczej przez „sądy i trybunały” niezajdujące pełnego „pokrycia” w tekście Proj. SP, ponieważ przewiduje się w nim istnienie w przyszłości jednego trybunału, mianowicie Trybunału Konstytucyjnego.

IV.

Zawarte w Proj. SP propozycje zmian w prawie wyborczym dotyczą zasad wyłaniania Sejmu oraz prezydenta. W obu przypadkach proponuje się, aby wybory były prowadzone z uwzględnieniem pięciu zasad (przymiotników) wyborczych. Miałyby więc to być wybory wolne, powszechne, równe, bezpośrednie i tajne (art. 96 ust. 2 i art. 127 ust. 1). W odniesieniu do obu rodzajów wyborów nową zasadą prawa wyborczego miałyby być zasada wyborów „wolnych”, zaś w przypadku wyborów do Sejmu w Proj. SP proponuje się wyłączenie z unormowań konstytucyjnych zasady proporcjonalności stosowanej na gruncie obowiązującej Konstytucji przy ustalaniu wyników wyborów do Sejmu, co umożliwiałoby ustawodawcy zwykłemu przyjęcie w tych wyborach zarówno zasady proporcjonalnej, jak i zasady większościowej, ewentualnie jakieś połączenie obu zasad w ramach systemu mieszanego (za takim rozwiązaniem opowiadają się autorzy Proj. SP w jego uzasadnieniu). Propozycja dekonstytucjonalizacji zasady ustalania wyborów do najwyższego przedstawicielstwa narodowego, w tym przypadku do Sejmu, zawiera w sobie jednak więcej możliwych niebezpieczeństw niż pozytywów. Każdy kolejny ustawodawca mógłby bowiem, dysponując większością pozwalającą na uchwalenie stosownej ustawy, regulować tak kardynalne zagadnienia wyborcze wg własnego uznania i potrzeb. Doświadczenia III RP przekonują, że nie jest to niebezpieczeństwo wydumane. Dlatego pominięcie w Proj. SP propozycji uregulowania zasady ustalania wyników wyborów do „jednoskładnikowego organu władzy ustawodawczej” – Sejmu – uznać należy za słabość tej propozycji.

Rozważyć warto, co oznacza użyte w Proj. SP określenie „wybory wolne”. Być może w zamyśle projektodawców powinny to być wybory charakteryzujące się innymi jeszcze cechami niż znane Konstytucji RP i Proj. SP demokratyczne zasady prawa wyborczego: powszechność, równość, bezpośredniość, tajność. Twórcy Proj. SP nie wskazują, co miałyby to określenie oznaczać w prawie wyborczym i w praktyce wyborczej do Sejmu i w wyborach prezydenta. Niełatwo więc określić – przy uwzględnieniu pozostałych postulowanych w projekcie przymiotników wyborczych – zawartość treściową określenia „wybory wolne”. Wydaje się, po tylu już przeprowadzonych po 1989 r. kampaniach wyborczych do organów władzy publicznej RP, których

demokratyczny i wolnościowy charakter nie budził zastrzeżeń obserwatorów tak krajowych, jak i zagranicznych, że użyte w Proj. SP określenie „wybory wolne” to jedynie słowna figura retoryczna, która ma akcentować demokracizm twórców projektu i jego rozwiązań, nie daje się natomiast wprost „przełożyć” na jakieś konkretne, nowe rozwiązania prawa wyborczego.

V.

Zawarte w Proj. SP propozycje zmian dotyczące form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród obejmują dwie instytucje: 1) referendum ogólnokrajowe – jako formę władczą, 2) obywatelską inicjatywę ustawodawczą – jako formę niewładczą. Propozycje owych zmian wymagają nie tylko odnotowania, ale także omówienia, z uwagi szczególnie na ich niemałą rangę ustrojową.

Na pierwsze miejsce wysuwają się propozycje Proj. SP dotyczące referendum uregulowanego w obowiązującej Konstytucji RP w art. 125, traktowanego w nauce jako referendum tzw. podstawowe (lub bazowe). W Proj. SP proponuje się następujące ważne zmiany dotyczące tego referendum:

- 1) przedmiotu referendum; mogłoby ono być (jako referendum fakultatywne) przeprowadzone „w sprawach o istotnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1). Wydaje się, iż określenie „sprawy o istotnym znaczeniu dla państwa” w porównaniu ze sformułowaniem obowiązujących Konstytucji RP – „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” – jest zdecydowanie mniej rygorystyczne, pozwalające organom mającym prawo zarządzania referendum ogólnokrajowego podejmowania decyzji o jego przeprowadzeniu w sprawach, które może owego „szczególnego” znaczenia dla państwa nie mają, ale mogą mieć znaczenie „istotne”, ułatwiając tym samym podjęcie decyzji o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego i oddaniu rozstrzygnięcia w tych istotnych sprawach uczestnikom głosowania referendalnego. Ta propozycja zawarta w Proj. SP zasługuje więc na pozytywną ocenę, jako spełniająca postulat (i zamiar wskazany w deklaracji SP) zwiększenia wpływu obywateli na kształt prowadzonej polityki;

- 2) wprowadzenie instytucji referendum fakultatywnie obligatoryjnego, to znaczy takiego, gdy na wniosek złożony przez 300 000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu, Sejm miałby obowiązek zarządzenia owego referendum. Ta propozycja SP wychodzi naprzeciw wielu propozycjom przedstawicieli nauki – by wzmocnić rolę obywateli w bezpośrednim rozstrzyganiu spraw publicznych, zwłaszcza przez instytucję referendum; ma więc w istocie swej charakter demokratyczny. Wątpliwości rodzą się natomiast na gruncie konkretnych Prop. SP w tej sprawie. Czy proponowana liczba 300 000 obywateli, których wniosek byłby dla Sejmu obligatoryjny, a oznaczałby bezwzględny obowiązek zarządzenia przez Sejm owego referendum, nie została ustalona zbyt nisko? Doświadczenia realizacji obywatelskiej inicjatywy ustrojodawczej w okresie przygotowywania Konstytucji RP z 1997 r., a także praktyka korzystania z instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na gruncie obowiązującej Konstytucji RP przekonują, że 300 000 głosów poparcia nie jest trudno „znaleźć”. W przypadku ważnej ustrojowo, ale również trudnej organizacyjnie do przeprowadzenia instytucji, jaką jest referendum ogólnokrajowe, wydawałoby się celowe ustalenie tej granicy liczebnej znacznie wyżej, na poziomie nie mniejszym zapewne niż 1 mln obywateli;
- 3) uznanie, że wynik referendum ogólnokrajowego będzie wiążący, jeżeli wzięłoby w nim udział „30% uprawnionych do głosowania” (to następny lapsus legislacyjny Proj. SP, gdyż powinno to być sformułowanie, jako co najmniej 30% uprawnionych do głosowania). Te 30% zaproponowano zapewne wzorem referendów lokalnych;
- 4) upoważnienie prezydenta do samodzielnego – oprócz Sejmu – zarządzenia referendum ogólnokrajowego.

W Proj. SP proponuje się również pewne zmiany dotyczące obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, mające na celu wzmocnienie rangi ustrojowej tej demokratycznej instytucji, a równocześnie utrudnienie zaistnienia zdarzających się często w praktyce sejmowej przypadków traktowania projektów obywatelskich jak przysłowiowej uprzykrzonej muchy i blokowania rzeczywistego uruchomienia w Sejmie procedury ustawodawczej w sprawie takiego projektu. W Proj. SP proponuje się więc uregulowanie konstytucyjnie:

- 1) obowiązku marszałka Sejmu wprowadzenia obywatelskiego projektu ustawy pod obrady Sejmu najpóźniej w terminie sześciu miesięcy od jego złożenia;
- 2) wprowadzenia zakazu odrzucenia przez Sejm obywatelskiego projektu ustawy w pierwszym czytaniu.

Trzeba stwierdzić, iż wskazane wyżej propozycje byłyby ważnym uzupełnieniem regulacji prawnych obowiązującej Konstytucji dotyczących obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, wzmacniających rangę ustrojową tej instytucji.

VI.

W Proj. SP proponuje się ustanowienie w RP, jako państwie jednolitym, jednoizbowego parlamentu – Sejmu, który sprawowałby władzę ustawodawczą (art. 95 ust. 1). To rozwiązanie oznaczałoby likwidację Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego. Niewątpliwie likwidacja Senatu to propozycja bardzo daleko idąca, wychodząca jednak naprzeciw postulatom tych wszystkich, którzy w istnieniu Senatu widzą więcej wad niż zalet.

Sejm miałby się składać z 230 posłów (1/2 obecnego składu) wybieranych – jak już wskazywaliśmy – w wyborach pięcioprzymiotnikowych – wolnych, powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. O metodzie ustalania wyników wyborów (proporcjonalna czy większościowa, ewentualnie mieszana) rozstrzygałby ustawodawca zwykły (o ustawie wyborczej mowa jest w Proj. SP dwukrotnie i to w nieco różny sposób. Raz w art. 96 ust. 3, że określi ona „szczegóły” wyborów do Sejmu, drugi raz w art. 100 ust. 3, że określi ona „zasady i tryb” zgłaszania kandydatów na posłów i „przeprowadzenia wyborów oraz ważności wyborów”).

W Proj. SP proponuje się wprowadzenie istotnych zmian w statusie prawnym posłów. Najważniejsze z tych zmian dotyczyłyby (art. 103 i 105):

- 1) rozszerzenia w pewnym zakresie zasady niepołączalności (*incompatibilitas*) mandatu poselskiego przez wprowadzenie zakazu łączenia mandatu posła: a) z funkcją prezydenta, b) członka Rady Ministrów, sekretarza lub podsekretarza stanu (wprowadzenie rozwiązania

- przewidzianego w pkt. 6 od dawna postulowali niektórzy przedstawiciele nauki);
- 2) uchylecia istniejącego obecnie konstytucyjnego zakazu sprawowania mandatu poselskiego przez sędziów, prokuratorów, urzędników służby cywilnej, żołnierzy pozostających w służbie wojskowej, funkcjonariuszy służb ochrony państwa (zakaz taki mógłby być ewentualnie wprowadzony ustawowo);
 - 3) wydatnego ograniczenia immunitetu poselskiego. Obejmowałby on jedynie znany Konstytucji RP immunitet materialny (w zmienionej nieco postaci), natomiast zlikwidowane byłyby dwa inne przywileje immunitetowe: immunitet formalny i przywilej nietykalności. Stanowi się o tym wprost w art. 105 ust. 2: „Za inną działalność niż określona w ust. 1 (chodzi o czyny objęte immunitetem materialnym – uwaga J. K.) poseł ponosi odpowiedzialność karną i cywilną na ogólnych zasadach”, przy czym szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określałaby ustawa. Proponuje się też pozostawienie obecnie istniejącego w Konstytucji rozwiązania, iż o każdym zatrzymaniu posła niezwłocznie powiadomiono by marszałka sejmu, który mógłby nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Przypomnijmy, że postulaty i normatywne propozycje ograniczenia immunitetu parlamentarnego formułowane były wielokrotnie, przy czym pierwszy raz już w niedługim czasie po wejściu w życie Konstytucji z 1977 r. Liczne praktyki nadużywania – zwłaszcza przez posłów – immunitetu formalnego oraz przywileju nietykalności skłaniają do uznania propozycji Proj. SP za zasadne, zmierzające do zapewnienia większej niż dotychczas równości wszystkich wobec prawa, a przy tym zapewniające odpowiednie gwarancje swobodnego wykonywania mandatu przez posła.

W Proj. SP proponuje się dokonanie pewnych zmian w zakresie funkcji sprawowanych przez Sejm. Zmiany te dotyczyłyby wszystkich funkcji: ustawodawczej, kontrolnej oraz kreacyjnej. W wyłącznej gestii Sejmu pozostawałaby natomiast realizacja funkcji ustrojodawczej. Jeżeli chodzi o funkcję ustawodawczą, to parlament utraciłby wyłączność (monopol) na stanowienie prawa o mocy ustawy, bowiem uprawnienie do stanowienia takiego pra-

wa w normalnych warunkach funkcjonowania państwa miałyby także prezydent (rozporządzenia z mocą ustawy).

Chociaż w Proj. SP proponuje się pozostawienie w niezmienionej postaci przepisu art. 95 ust. 2 Konstytucji RP: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”, to znaczenie ustrojowe funkcji kontrolnej parlamentu byłoby mocno osłabione. W niewielkim jedynie zakresie dokonywana przez Sejm kontrola działalności rządu mogłaby spełniać rolę mechanizmu powściągnięcia (hamowania) rządu przez legislatywę. Przekonują o tym następujące propozycje rozwiązań zawarte w Proj. SP:

- a) uchylecia obecnego art. 157 Konstytucji RP, który w ust. 1 stanowi o solidarnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed Sejmem za odpowiedzialność rządu (uznawanej za jeden z nienaruszalnych kanonów parlamentarnego systemu rządów), a w ust. 2 ustanawia indywidualną odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez prezesa Rady Ministrów;
- b) uchylecia obecnego art. 158 Konstytucji RP, który reguluje instytucję wotum nieufności Sejmu wobec Rady Ministrów (również należącą do koniecznych elementów parlamentarnego systemu rządów; w Polsce jest to konstruktywne wotum nieufności);
- c) zmiany – w stosunku do obecnie obowiązujących – wymogów formalnych niezbędnych dla uchwalenia przez Sejm wotum nieufności ministrowi (minimum 100 z 230 posłów koniecznych dla zgłoszenia wniosku – 43,5%, potrzeba 3/5 głosów – przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów dla uchwalenia takiego wniosku);
- d) uchylecia obecnego art. 160 Konstytucji RP regulującego instytucję wotum zaufania, jakie Sejm może wyrazić Radzie Ministrów po jej powołaniu (to również instytucja należąca do klasycznych rozwiązań w systemach parlamentarnych);
- e) zmiany – w stosunku do obecnie obowiązujących – wymogów dotyczących wniosku o pociągnięcie prezydenta i pozostałych członków Rady Ministrów do odpowiedzialności przed sądem odpowiedzialności państwowej. W obu przypadkach wniosek taki mogłoby zgłosić co najmniej 100 posłów.

Proponowanym w Proj. SP *novum*, które powinno być tutaj odnotowane, byłoby poddanie prezydenta kontroli sejmowej. Możliwość takiej kontroli wynikałaby już z cytowanego przepisu art. 95 ust. 2, który upoważniałby Sejm do kontroli Rady Ministrów: *in corpore*, jej przewodniczącego (prezydenta – art. 147 ust. 1) oraz pozostałych członków. Można domniemywać, że kontrola Sejmu mogłaby dotyczyć działalności prezydenta jako przewodniczącego Rady Ministrów, który stoi na czele Rady Ministrów i kieruje jej pracami (art. 126 ust. 4). Parlamentarna kontrola działalności prezydenta byłaby też możliwa drogą przewidzianego w Proj. SP jego obowiązku udzielenia odpowiedzi na interpelacje, zapytania i pytania poselskie (art. 115). Nie jest w tym przypadku jasne, czy interpelacje, zapytania i pytania poselskie mogłyby jedynie dotyczyć spraw wynikających z tej roli ustrojowej prezydenta, która związana byłaby z pełnieniem przez niego funkcji przewodniczącego Rady Ministrów, czy również mogłyby one dotyczyć całej działalności prezydenta – jako arbitra, czynnika równoważenia władz, głowy państwa itp. Brak odpowiedzi na te ważne ustrojowo pytania to istotna luka Proj. SP, którego ambicją – jak deklarowali twórcy – było zaproponowanie spójnego i sprawnego prezydenckiego systemu rządów.

Gdy idzie o funkcję kreacyjną Sejmu, to także w tym zakresie proponuje się w Proj. SP dokonanie zmian, i to dwojakiego rodzaju: a) zubażających jej treść, b) umacniającej rolę Sejmu w jej realizacji. Zubożenie wyrażałoby się w tym, że:

- 1) Sejm w żadnej formie nie uczestniczyłby w procedurze tworzenia Rady Ministrów – nie udzielałby powoływanej przez prezydenta Radzie Ministrów wotum zaufania; nie istniałby wariant (rezerwowy) powoływania Rady Ministrów przez Sejm;
- 2) nie uczestniczyłby w powoływaniu składu sądu odpowiedzialności państwowej (nowy proponowany organ, który miałby zastąpić Trybunał Stanu), bowiem w skład tego organu wchodziłoby z urzędu sędziowie Sądu Najwyższego.

Równocześnie pewne umocnienie roli Sejmu w realizacji funkcji kreacyjnej wyrażałoby się w tym, że:

- 1) do jego wyłącznej kompetencji należałoby powoływanie prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz rzecznika praw obywatelskich;

- 2) wzrosłaby jego rola w powoływaniu części składów Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rady Polityki Pieniężnej.

VII.

Deklarowane w Proj. SP dążenie do wprowadzenia w Polsce prezydenckiego systemu rządów i likwidacji dualizmu władzy wykonawczej nie zawsze w rozwiązaniach normatywnych projektu proponowane jest konsekwentnie. Istotne niekonsekwencje w tym zakresie dotyczą trzech grup propozycji: po pierwsze, pozostawienia bez zmian sformułowania Konstytucji RP, iż władzę wykonawczą sprawują prezydent i Rada Ministrów (dualizm egzekutywy charakterystyczny dla parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, podczas gdy cechą systemu prezydenckiego jest monizm egzekutywy); po drugie, możliwości kontrolowania przez Sejm działalności prezydenta – na pewno jako przewodniczącego Rady Ministrów; po trzecie, pozostawienia bez zmian tych przepisów art. 146 obecnej Konstytucji (zwłaszcza ust. 1 i 2), które rozstrzygają o dominującej roli Rady Ministrów w prowadzeniu polityki państwa w ramach dwuczłonowej władzy wykonawczej.

Twórcy Proj. SP starali się nadać wysoką rangę prawnoustrojową prezydentowi, uczynić z prezydenta najważniejszy organ egzekutywy. Dążenie to widoczne jest w kilku zwłaszcza propozycjach rozwiązań:

- 1) wzbogacających w sposób wyraźny funkcje ustrojowe prezydenta:
 - a) unormowaniem, iż to właśnie prezydent „Gwarantuje właściwe funkcjonowanie władz publicznych” (art. 126 ust. 1 zd. 2). W obecnej obowiązującej Konstytucji RP prezydencka funkcja arbitrażu politycznego nie została wyrażona wprost, ale jest wyinterpretowywana z kilku przepisów ustawy zasadniczej. Na gruncie Proj. PiS rola prezydenta jako arbitra bez wątplenia uległaby wzmocnieniu, co wyraziłoby się także w zwiększonych jego kompetencjach prawodawczych, kontrolnych i kreacyjnych;
 - b) przyznaniem prezydentowi kompetencji do „wytaczania strategicznych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej” RP oraz „czuwania nad ich realizacją przez organy władzy publicz-

nej” (art. 132a ust. 2). Pierwszy z użytych terminów, „wytyczanie”, oznacza, że określone w art. 146 ust. 1 projektu uprawnienie Rady Ministrów do „prowadzenia” polityki wewnętrznej i zagranicznej RP nie obejmowałoby – tak jak to jest obecnie – ustalania kierunków tej polityki, ale ograniczałoby się jedynie do realizacji najważniejszych elementów tej polityki oraz koordynacji i kontroli jej realizacji przez wszystkie organy administracji rządowej. Drugie z określeń – „czuwanie” – odnoszone do wszystkich organów władzy publicznej, oznaczałoby, że prezydent byłby uprawniony nie tylko do czuwania nad realizacją strategicznych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej przez rząd i administrację rządową, ale także przez inne organy, nie wykluczając Sejmu;

- 2) rozszerzających konstytucyjną charakterystykę urzędu prezydenta przez stwierdzenie, iż to on właśnie „stoi na czele Rady Ministrów i kieruje jej pracami” (art. 126 ust. 4). Jest to rozwiązanie nieznanne parlamentarno-gabinetowemu systemowi rządów, bliskie systemowi semi-prezydenckiemu;
- 3) przyznających prezydentowi wyłączne prawo powoływania i odwoływania Rady Ministrów i wyznaczenia z jej grona jednego wiceprezydenta (art. 132a ust. 1) oraz samodzielnego dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów (art. 161). Takie rozwiązania w parlamentarno-gabinetowych systemach rządów nie występują;
- 4) rozszerzających kompetencje prawodawcze prezydenta przez przyznanie mu prawa stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy (prezydent miałby więc prawo stanowienia dwojakiego rodzaju rozporządzeń z mocą ustawy: a) w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, b) w warunkach stanu wojennego – tak jak dotychczas);
- 5) umacniających samodzielność prezydenta przy wydawaniu przez niego aktów urzędowych przez zlikwidowanie instytucji kontrasygnaty takich aktów. Wszystkie akty urzędowe prezydenta miałyby więc charakter prerogatyw, co służyłoby umocnieniu prawnoustrojowej pozycji prezydenta, a osłabiałoby pozycję rządu.

Dążenie do osłabienia pozycji prawnoustrojowej Rady Ministrów w sferze polityki państwa i w stosunku do prezydenta widoczne jest w innych jeszcze propozycjach Proj. SP:

- 1) uznaniu prezydenta i wiceprezydenta za osoby obligatoryjnie wchodzące w skład Rady Ministrów. Pozycja pochodzącego z wyborów powszechnych, a więc mającego mandat narodu do sprawowania urzędu prezydenta w składzie Rady Ministrów byłaby bez wątpienia silniejsza niż pozycja prezesa Rady Ministrów na gruncie obecnej Konstytucji. Prezydent wyłącznie rozstrzygałby o składzie Rady Ministrów, a ponadto posiadałby wszystkie określone aktualnie w art. 148 Konstytucji RP kompetencje prezesa Rady Ministrów, wzbogacone konstytucyjnie o kompetencje do zarządzania wyborów do organów samorządu terytorialnego (art. 133 ust. 4);
- 2) przyznaniu prezydentowi wyłącznego prawa reprezentowania „kraju” (zapewne państwa i społeczeństwa) w stosunkach międzynarodowych (art. 133 ust. 1);
- 3) wzmocnieniu znaczenia prezydenta w prowadzeniu polityki zagranicznej przez stwierdzenie, że to właśnie on prowadzi politykę zagraniczną, korzystając jedynie z „pomocy” (zapewne udzielanej wówczas, gdy prezydent zażyczyłby jej sobie) właściwego ministra (art. 133 ust. 1 – rola rządu w tej polityce byłaby więc zminimalizowana) oraz przyznaniu wyłącznie prezydentowi prawa „desygnowania” pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (art. 133 ust. 1 pkt 2);
- 4) zwiększeniu roli prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych RP przez stwierdzenie, że to on w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, korzystając jedynie z „pomocy” (uwaga jak w pkt. 3) właściwego ministra (art. 134 ust. 2) i przyznanie mu prawa samodzielnego mianowania i odwoływania naczelnego dowódcy sił zbrojnych na czas wojny (art. 134 ust. 4);
- 5) uzależnieniu bytu Rady Ministrów od sytuacji prawnej prezydenta – dymisja rządu byłaby obligatoryjna w sytuacji wyboru nowego prezydenta oraz w przypadku rezygnacji przez prezydenta z zajmowanego stanowiska. Byt Rady Ministrów byłby natomiast zupełnie niezależny od Sejmu.

VIII.

Zgodnie z treścią propozycji Proj. SP na system organów władzy sądowniczej nie składałyby się – jakby to wynikało z pozostawionego przez twórców Proj. w dotychczasowym kształcie fragmentu art. 10 ust. 2 Konstytucji RP i tytułu rozdziału VIII Proj. SP – „sądy i trybunały”, ale sądy, Trybunał Konstytucyjny oraz Sąd Odpowiedzialności Państwowej. Ten ostatni organ miałby zastąpić istniejący obecnie Trybunał Stanu, pozostać – tak jak TS – organem niewchodzącym w skład konstytucyjnego systemu sądów (a więc niesprawującym wymiaru sprawiedliwości w konstytucyjnym rozumieniu).

Jeżeli chodzi o sądy, to w Proj. SP konsekwentnie proponuje się ograniczenie immunitetu sędziowskiego (art. 181). Obejmowałby on jedynie zakaz pociągania sędziego do odpowiedzialności karnej lub cywilnej za nadużycie wolności słowa w ramach czynności wchodzących w zakres sprawowania władzy sądowniczej. Za takie nadużycie sędziego ponosiłby odpowiedzialność dyscyplinarną (warto od razu zwrócić uwagę, że analogiczne rozwiązania proponuje się w Proj. SP w stosunku do sędziów Trybunału Konstytucyjnego – art. 196). O każdym zatrzymaniu sędziego należałoby niezwłocznie powiadomić prezesa sądu określonego w ustawie, który to prezes mógłby nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (w przypadku zatrzymania sędziego Trybunału Konstytucyjnego mógłby tak uczynić prezes tego trybunału). Szczegółowe zasady pociągania sędziów (również sędziów Trybunału Konstytucyjnego) do odpowiedzialności karnej i cywilnej oraz tryb postępowania określałaby ustawa.

Niemalą zaproponowano w Proj. SP zmian dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, przy czym – co warto od razu zauważyć – realizacja niektórych z tych propozycji oznaczałaby istotne obniżenie rangi prawnoustrojowej Trybunału, a tym samym osłabiłyby znaczenie ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego. Takie propozycje zmian na pewno zasługują więc na ocenę krytyczną.

Wspominaliśmy już wcześniej, iż w Proj. SP proponuje się rozszerzenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego o prawo badania zgodności z Konstytucją dwóch grup aktów prawnych: rozporządzeń z mocą ustawy oraz „prawa stanowionego przez organizację międzynarodową i stosowanego bezpośrednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 188 pkt 1 i 2).

Poddanie pod kognicję Trybunału tej drugiej grupy aktów prawnych, służąc na pewno umocnieniu nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce, rodziłoby jednak również określone problemy prawne w sytuacji, gdyby Trybunał orzekł o niezgodności takiego aktu z ustawą zasadniczą. Jaki bowiem mógłby być skutek takiego orzeczenia? Na pewno orzeczenie to nie oznaczałoby uchylecia mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu, gdyż mógłby on nadal być uznawany za obowiązujący w innych państwach członkowskich (np. w państwach Unii Europejskiej). Skuteczność orzeczenia mogłaby polegać jedynie na obowiązku niestosowania przez adresatów w RP zakwestionowanego aktu, a tym samym niestosowania również tego przepisu Konstytucji, który stanowi o pierwszeństwie aktu prawa pochodnego organizacji międzynarodowej (w tym przypadku Unii Europejskiej) w stosunku do ustaw. Proponowane rozwiązanie dotyczące kontroli konstytucyjności prawa organizacji międzynarodowej nie uwzględnia – w przypadku prawa Unii Europejskiej – rozwoju tego prawa, zwłaszcza całej palety środków, jakie traktaty unijne zapewniają państwom członkowskim (w tym Polsce) dla bezpośredniego, zasadniczego wpływania na treść przyjmowanych aktów prawa unijnego.

Najważniejsza bodajże propozycja Proj SP zmiany unormowań w sprawach Trybunału Konstytucyjnego dotyczy nowego podejścia do charakteru orzeczeń Trybunału. Projektodawcy, z powodów zapewne im tylko znanych, proponują, aby orzeczenia te warunkowo jedynie miały moc powszechnie obowiązującą i były ostateczne, pod takim mianowicie warunkiem, iż w terminie 3 miesięcy od wydania orzeczenia Sejm nie odrzuci tego orzeczenia większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 190 ust. 1; odrzucenie orzeczenia Trybunału mogłoby przy minimalnym *quorum* 115 posłów nastąpić głosami 77 posłów).

Przypomnijmy, że pod rządami Konstytucji PRL (od 1989 r. Konstytucji RP z 1952 r.) oraz Małej konstytucji z 1992 r. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o zgodności ustaw z Konstytucją podlegały rozpatrzeniu przez Sejm, natomiast orzeczenia Trybunału dotyczące zgodności z Konstytucją lub ustawami innych aktów normatywnych były wiążące. Konstytucja RP z 1997 r. zawierała przepis przejściowy, iż w okresie 2 lat od dnia jej wejścia w życie (a więc do dnia 16 października 1999 r.) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem

jej wejścia w życie (a więc przed dniem 17 października 1997 r.) nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może orzeczenie Trybunału odrzucić w odpowiedniej procedurze. Zwróćmy uwagę, że możliwość taka dotyczyła jedynie orzeczeń Trybunału o zgodności ustaw z Konstytucją (a nie innych aktów normatywnych), a przyjęte w tych sprawach rozwiązania konstytucyjne spotykały się w okresie transformacji ustrojowej z dosyć powszechną krytyką, jako naruszające regułę podziału władzy, pozostające w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i obniżające autorytet ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego.

I oto po dwudziestu kilku latach demokratycznych zmian ustrojowych w Polsce proponuje się w Proj. SP nie tylko reaktywowanie starego, pochodzącego z okresu realnego socjalizmu, niedemokratycznego rozwiązania, ale jego wydatne rozszerzenie. Sejm mógłby bowiem – wobec braku w projekcie jakichkolwiek zastrzeżeń czy wyłączeń – odrzucić we wskazanej wyżej procedurze każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, a więc nie tylko orzeczenie o niekonstytucyjności lub nielegalności jakiegokolwiek rodzaju aktu prawnego podlegającego kontroli Trybunału, ale także orzeczenie w sprawie skargi konstytucyjnej, orzeczenie o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznej, orzeczenie rozstrzygające spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Na gruncie propozycji Proj. SP Trybunał Konstytucyjny nie byłby w stanie skutecznie wykonywać swoich funkcji ustrojowych, zwłaszcza funkcji kontroli konstytucyjności i legalności prawa. Sejm natomiast, zupełnie do tego nieprzygotowany, mógłby wyrosnąć na organ ostatecznie rozstrzygający o tych ważnych ustrojowo kwestiach. Propozycje te należy więc poddać jak najbardziej surowej krytyce, jako godzące w zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę podziału władzy i równowagi władz, prawną ochronę wolności i praw jednostek.

Inne proponowane w Proj. SP zmiany dotyczące Trybunału Konstytucyjnego mają mniejsze znaczenie ustrojowe. Pozostają one w związku z zamiarem likwidacji senatu i zmniejszenia składu liczebnego Sejmu.

Trzecim proponowanym w Proj. SP elementem władzy sądowniczej miałby być Sąd Odpowiedzialności Państwowej, który zostałby utworzony w miejsce obecnego Trybunału Stanu. Byłby to organ całkowicie niezależny od sejmu, prezydenta, Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego

go, Najwyższej Izby Kontroli, rzecznika praw obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, co bez wątpienia służyłoby umocnieniu jego pozycji prawnoustrojowej. Członkowie Sądu Odpowiedzialności Państwowej byłiby w sprawowaniu funkcji sędziego tego sądu niezawisli i podlegali tylko Konstytucji oraz ustawom.

Sąd Odpowiedzialności Państwowej pozostawałby natomiast w określonej zależności personalnej od Sądu Najwyższego: jego przewodniczącym byłby pierwszy prezes Sądu Najwyższego, zastępcą przewodniczącego prezes izby karnej tego sądu, sędziami (w liczbie 15) sędziowie izby karnej tego sądu. Skład Sądu Odpowiedzialności Konstytucyjnej byłby więc fachowy, bez czynnika społecznego, co sprzyjałoby profesjonalności jego działalności. Sąd Odpowiedzialności Państwowej pozostawałby także w pewnym związku procesowym z prokuratorem generalnym, który w każdej sprawie byłby oskarżycielem przed tym sądem (następny element profesjonalizacji pracy sądu).

Sąd Odpowiedzialności Państwowej byłby organem pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe. Wśród tych osób wyróżnić można trzy ich grupy:

- a) prezydenta oraz członków Rady Ministrów,
- b) innych wysokich funkcjonariuszy publicznych (prezes NBP, prezes NIK, członkowie KRRiT, osoby, którym prezydent powierzył kierowanie ministerstwem, naczelny dowódca sił zbrojnych),
- c) posłów.

Prezydent i członkowie Rady Ministrów ponosiliby odpowiedzialność przed Sądem Odpowiedzialności Państwowej za naruszenie konstytucji, ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy (delikt konstytucyjny) – w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swego urzędowania, a także za popełnienie przestępstwa, przy czym prezydent za popełnienie każdego przestępstwa, a pozostali członkowie Rady Ministrów jedynie za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Inni wysocy funkcjonariusze publiczni ponosiliby odpowiedzialność przed Sądem Odpowiedzialności Konstytucyjnej za delikt konstytucyjny – naruszenie przez nich konstytucji lub ustawy (brak natomiast wskazania w Proj. SP – co stanowi lukę prawną – że również za naruszenie rozporządzenia z mocą ustawy), popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie

urzędowania. Posłowie ponosiliby odpowiedzialność przed Sądem Odpowiedzialności Państwowej za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku skarbu państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakazu nabywania takiego majątku.

Decyzją o postawieniu w stan oskarżenia przed Sądem Odpowiedzialności Państwowej mogłyby podejmować zgodnie z Proj. SP następujące podmioty:

- a) w stosunku do prezydenta – Sejm uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (154 głosy) na wniosek co najmniej 100 posłów;
- b) w stosunku do członków Rady Ministrów – Sejm uchwałą podjętą „większością 3/5 ustawowej liczby posłów” (art. 156 ust. 2; 138 głosów, przy czym twórcom projektu chodziło zapewne, że ma to być co najmniej 3/5 ustawowej liczby posłów) na wniosek prezydenta lub co najmniej 100 posłów;
- c) w stosunku do posłów – Sejm uchwałą (zapewne zwykłą – art. 120) podjętą na wniosek marszałka Sejmu.

W Proj. SP wskazuje się, że w stosunku do posła postawionego w stan oskarżenia przed Sądem Odpowiedzialności Państwowej sąd ten „orzeka w procedurze pozbawienia mandatu” (art. 107 ust. 2). W sprawie kar za delikt konstytucyjny oraz przestępstwo w Proj. SP odsyła się do ustawy.

IX.

Wspomniano już wyżej, że w Proj. SP proponuje się pewne zmiany w zakresie powoływania prezesa Najwyższej Izby Kontroli, rzecznika praw obywatelskich oraz części składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – związane z zamiarem likwidacji Senatu. Postuluje się też wydatne ograniczenie immunitetu prezesa NIK oraz RPO (art. 206 i 211): nie mogliby oni być pociągnięci do odpowiedzialności karnej ani cywilnej jedynie za nadużycie wolności słowa w zakresie sprawowania funkcji; za takie nadużycie mogliby ponosić odpowiedzialność wyłącznie przed Sejmem. O każdym zatrzymaniu prezesa NIK oraz RPO należałoby niezwłocznie powiadomić marszałka Sejmu, który mógłby nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

W Proj. SP nie bez racji proponuje się konstytucyjne uregulowanie ważnego organu ochrony prawa, jakim jest prokurator generalny (art. 215a–215b). Prokurator generalny – i to jest *novum* godne wyeksponowania – byłby wybierany przez naród w wyborach pięcioprzymiotnikowych: wolnych, powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Kandydata na prokuratora generalnego mogłoby zgłosić co najmniej 50 000 obywateli mających prawo wybierania do sejmu. Na prokuratora mógłby zostać wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów skończyłby 35 lat, korzystałby z pełni praw wyborczych do Sejmu (prawa wybierania i prawa wybieralności) oraz pełnił wcześniej funkcję prokuratora przez okres co najmniej 5 lat lub zajmował stanowisko kierownicze w prokuraturze. Na prokuratora generalnego wybranym byłby kandydat, który otrzymał więcej ważnie oddanych głosów (większość względna). Prokurator generalny byłby wybierany na pięcioletnią kadencję i mógłby być ponownie wybrany tylko raz. Na pewno zaproponowany w proj. SP tryb wyłaniania prokuratora generalnego służyłby umocnieniu jego pozycji prawnoustrojowej i zapewnieniu pełnej jego niezależności od wszystkich innych organów państwowych.

Zasadniczą funkcję prokuratora generalnego określono w Proj. SP jako „stanie na straży praworządności” oraz „czuwanie nad ściganiem przestępstw” (art. 215a ust. 1). Nie są to nowe funkcje tego organu, ale w projekcie nadano im rangę konstytucyjną. Określono też tym samym, że zajmowałby on najwyższe miejsce w systemie organów prokuratury. Organizację prokuratury określałaby ustawa.

X.

Prezentowane przez siły polityczne oraz przez inne odpowiedzialne podmioty projekty nowych konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub daleko idących zmian w Konstytucji obowiązującej bez wątpienia zasługują na uwagę i analizę, i dlatego stawały się one już przedmiotem rozważań znawców prawa konstytucyjnego. Stąd też bierze się zainteresowanie autora opracowania projektem zmian w Konstytucji RP przedstawionym przez Solidarną Polskę Zbigniewa Ziobro. Projekt ten w wielu swych propozycjach, zwłaszcza doty-

czących wprowadzenia w RP prezydenckiego systemu rządów, jest tworem stosunkowo oryginalnym, nad którym warto się pochylić.

Ocena zawartych w Proj. SP propozycji reformy ustroju konstytucyjnego RP nie może być jednowymiarowa – jedynie aprobująca lub jedynie krytyczna. Niektóre z tych propozycji zasługują na ocenę pozytywną, inne rodzą dylematy ocenne z uwagi na swoje niedopracowanie lub na kontrowersyjny charakter, są wreszcie takie, które nie mogą nie wywoływać ocen negatywnych.

Na pozytywną ocenę zasługują zwłaszcza propozycje wzmocnienia rangi form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród, wprowadzenia jednoizbowego parlamentu (Sejm o zmniejszonym liczebnie składzie osobowym), ograniczenia zakresu immunitetu poselskiego i sędziowskiego (także innych osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe), ustanowienia nowego, w pełni apolitycznego organu odpowiedzialności konstytucyjnej (Sąd Odpowiedzialności Państwowej), a także zakazu łączenia mandatu poselskiego z członkostwem w Radzie Ministrów. Mieszane oceny wywołują propozycje wprowadzenia prezydenckiego systemu rządów i obniżenia rangi ustrojowej Rady Ministrów (także Sejmu) – z uwagi zwłaszcza na swoje legislacyjne niedopracowanie, a ponadto pominięcie w projekcie rozstrzygnięć dotyczących reguł ustalania wyników wyborów do jednoizbowego Sejmu, przyznania prezydentowi uprawnienia do stanowienia prawa o mocy ustawy, poddania prezydenta kontroli Sejmu oraz rozszerzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego przez przyznanie mu kompetencji do orzekania o zgodności z konstytucją prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, a stosowanego bezpośrednio na terytorium RP. Wreszcie na wyłącznie krytyczne oceny zasługują propozycje pozbawienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego charakteru powszechnie obowiązującego i cechy ostateczności przez dopuszczenie możliwości odrzucenia przez Sejm takiego orzeczenia w odpowiedniej procedurze, pominięcie w katalogu zasad ustroju politycznego państwa zasady podziału władzy, a także liczne, wyżej wskazane luki prawne w projekcie.

Literatura

- Banaszak B., Granat M., *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przeгляд Sejmowy” 2007, nr 4.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.
- Kuciński J., *Prawa i Sprawiedliwości koncepcja ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni” 2012, nr 18.
- Kuciński J., *Władza ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza w projektach konstytucji RP z lat 2004–2005*, Warszawa 2006.
- Lasocki M., *Projekty zmiany Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1.
- Rogowska A., Zieliński M., Żurek J., *Analiza projektów zmian Konstytucji 1997–2010*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak i M. Jabłoński, Wrocław 2010.