

Jerzy Kuciński¹

Najnowsza pozaparlamentarna propozycja konstytucyjna – „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” ogłoszony 11 listopada 2018 r.

Słowa kluczowe: konstytucja, projekt konstytucji, zmiana konstytucji, prezydencki system rządów

Keywords: Constitution, draft Constitution, amendment to the Constitution, presidential system of government

Streszczenie

11 listopada 2018 r., w setną rocznicę odzyskania w 1918 r. niepodległości przez Polskę, został ogłoszony „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pisownia oryginalna), jako projekt środowiska ZPP/WEI (Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oraz think tanku Fundacja Warsaw Enterprise Institute), opracowany pod kierownictwem prof. Roberta Gwiazdowskiego. Jest to całościowy projekt nowej konstytucji, składający się ze 184 artykułów zgromadzonych w siedemnastu rozdziałach, do którego zostało dołączone trzynastostronicowe uzasadnienie. Za cechę charakterystyczną projektu należy uznać to, że zawiera on propozycje rozwiązań świadczącym o dosyć konsekwentnym opowiedzeniu się jego twórców za wprowadzeniem w Polsce prezydenckiego systemu rządów. Projekt w wielu swych propozycjach rozwiązań różni się od unormowań obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. Dotyczy to zwłaszcza katalogu zasad ustroju państwa, statusu prawnego jednostki w państwie i gwarancji tego statusu, źródeł prawa, władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, władzy sądowniczej, organów spoza systemu podziału władz, samorządu terytorialnego, finansów publicznych. Niektóre z istotnych ustrojowo-

¹ ORCID ID: 0000-0001-5003-8670, profesor, Społeczna Akademia Nauk w Łodzi.
E-mail: barbara.kucinska@vp.pl.

wo propozycji rozwiązań zawartych w projekcie zasługują na pozytywną ocenę, więcej jednak ma charakter dyskusyjny lub wywołujący uwagi krytyczne. Nie wydaje się więc, aby projekt mógł być uznany za doskonalszy od obowiązującej Konstytucji. Ponieważ jednak znajdują się w nim niektóre rozwiązania, których przyjęcie mogłoby pozytywnie wpłynąć na bardziej sprawne i efektywne funkcjonowanie mechanizmu państwowego, to zasługiwałyby one na wzięcie pod uwagę i uczynienie przedmiotem dyskursu politycznego, a w rezultacie ewentualnie za pożądane elementy polskiej ustawy zasadniczej – w przypadku dokonywania w niej zmian.

Abstract

The latest extraparlimentary proposal regarding the draft of the constitution of the Republic of Poland – „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” announced on 11th november 2018

To commemorate the 100th anniversary of the restoration of Poland's sovereignty regained in 1918, the Draft Constitution of the Republic of Poland (Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej original spelling) was announced on 11th November 2018 as a draft of ZPP/WEI circles (Union of Entrepreneurs and Employers and Warsaw Enterprise Institute Foundation think tank) developed under the leadership of Professor Robert Gwiżdowski. It is a comprehensive Draft of a new constitution consisting of 184 articles comprised in seventeen chapters including thirteen pages of explanatory notes. A consistent support of its authors for solutions introducing presidential system of government is a characteristic feature of the Draft. In a number of proposals, the Draft differs from regulations in the prevailing Constitution of the Republic of Poland of 1997. It specifically concerns the catalogue of rules of the form of government, legal status of an individual within the country and a guarantee of such status, sources of law, legislative, executive and judiciary powers, bodies outside the system of the separation of powers, territorial self-government, and public finances. Some of the material proposals of solutions related to a political regime included in the Draft deserve positive assessment. However, the majority of the same are of a controversial nature or inspire critical remarks. Thus, this Draft vis-à-vis the established Constitution cannot be considered as the better one. Still, as some of the solutions included in the same could have positive influence on more efficient and effective performance of the state mechanism, they would deserve some consideration and submission to a political discussion and ultimately such elements would be required in the Constitution should the amendment take place.

I.

11 listopada 2018 r., a więc w setną rocznicę odzyskania w 1918 r. niepodległości przez Polskę, został ogłoszony „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”² (pisownia oryginalna)³. Była to wersja II tego projektu, który, jako wersja I, został ogłoszony 11 listopada 2017 r., wówczas z zapowiedzią, że wersja II, ostateczna, zostanie przedstawiona na 100-lecie odzyskania niepodległości, co stało się faktem. Na stronie tytułowej projektu znajduje się informacja, że jest to „Projekt środowiska ZPP/WEI (czyli organizacji o nazwie Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oraz think tanku Fundacja Warsaw Enterprise Institute, stanowiącego zaplecze eksperckie i intelektualne ZPP), „opracowany pod kierownictwem prof. Roberta Gwiazdowskiego” (dr hab., adwokat, ekspert podatkowy, przewodniczący Rady Nadzorczej ZPP oraz członek Rady Nadzorczej ZUS). Projekt ogłoszony 11 listopada 2018 r. (dalej będziemy go nazywać „proj. Gwiaz.” lub po prostu „projekt”) to dwunasty już przygotowany i ogłoszony po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. całościowy pozaparlamentarny projekt konstytucji RP⁴. Podejmiemy próbę poddania tego projektu – na tle obowiązującej ustawy zasadniczej – analizie i ocenie, koncentrując uwagę zwłaszcza na zawartych w nim propozycjach zmian i przekształceń ustrojowych, szczególnie – niezależnie od stopnia ich kontrowersyjności – będących świadectwem samodzielnych poszukiwań autorów projektu w sprawach kształtowania ustroju państwa polskiego. Będziemy zwłaszcza starali się odpowiedzieć na pytanie: czy projekt ten może być

² www://zpp.net.pl/projekty/agenda-polska (12.03.2019).

³ Według Wielkiego słownika ortograficznego (Warszawa 2008, s.715), słowo „Rzeczpospolita” powinno w drugim przypadku brzmieć „Rzeczypospolitej” (tak jak w tytule Konstytucji RP z 1997 r.).

⁴ Na temat wcześniejszych jedenastu projektów istnieje bogate piśmiennictwo. Zob. zwłaszcza J. Kuciński, *Koncepcje zmian i przekształceń ustrojowych w pozaparlamentarnych projektach konstytucji RP ogłoszonych w latach 2004–2013*, Łódź-Warszawa 2015 i przywołana tam literatura (szczególnie w przypisach 1–4, s. 9–11); idem, *Najnowsze pozaparlamentarne propozycje konstytucyjne – kilka uwag o projekcie „Nowej Konstytucji”* Janusza Palikota, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2015, nr 2–3; idem, *Najnowsze pozaparlamentarne propozycje konstytucyjne – Janusza Korwin-Mikkego „Projekt konstytucji nowego państwa polskiego”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5. Zob. też R. Chruściak, *Zmiany, projekty i propozycje zmian w Konstytucji RP*, [w:] *Problemy zmiany Konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017, szczególnie s. 33–52.

uznany za doskonalszy od obowiązującej Konstytucji RP, za bardziej demokratyczny, bardziej postępowy.

II.

Twórcy proj. Gwiaz. w pierwszej części jego uzasadnienia, zatytułowanej „O wadach Konstytucji i potrzebie uchwalenia nowej”, wskazują przesłanki, jakie miały ich skłonić do przedstawienia tego projektu. Za główne uznają:

1. sposób, w jaki uchwalono Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r., który – ich zdaniem – oznaczał bardziej jej „przepchnięcie” niż „przyjęcie”, a także błędy drukarskie w pierwotnym jej tekście opublikowanym w Dzienniku Ustaw⁵ – w artykułach 31 ust. 3 i 93 ust. 1;
2. „konstytucyjny bałagan ustrojowy”, mający się wyrażać w tym, że Konstytucja stworzyła urząd nie tyle mieszany, ale właściwie „wymieszany”, łączący parlamentarno-gabinetowy system rządów, ze wzmocnioną pozycją premiera (ale nie tak jednak silną, jak w modelu kanclerskim) z demokratycznym mandatem prezydenta, wynikającym z bezpośrednich jego wyborów, ale bez zapewnienia mu realnej władzy. To, zdaniem twórców proj. Gwiaz., „stworzyło nie tylko chaos polityczny, ale także chaos prawny”⁶, niejasny podział kompetencji pomiędzy organami państwowymi oraz brak precyzyjności przepisów konstytucji uniemożliwiający jednoznaczną ich interpretację;
3. brak w Konstytucji regulacji uniemożliwiających skupienie władzy w ośrodku pozakonstytucyjnym w osobie szefa partii rządzącej, który rozstrzyga o umieszczeniu na liście wyborczej kandydata z jego partii, następnie przez tych wybranych posłów jego partii o sposobie wykonywania ustaw przez członków rządu, o zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli parlamentarnej, o obsadzie najważniejszych stanowisk w centralnych organach administracji rządowej oraz w największych spółkach skarbu państwa;
4. „utrwalenie” przez Konstytucję upolitycznienia procesu kontroli konstytucyjności ustaw, utrzymując Trybunał Konstytucyjny w kształ-

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁶ Cytaty z: Uzasadnienia proj. Gwiaz., s. 31.

cie niewiele zmienionym od 1982 r., co oznacza również maksymalne upolitycznienie powoływania sędziów Trybunału, wybieranych przez Sejm bezwzględną większością głosów (a więc przez posłów partii rządzącej, a *de facto* wskazanych lub zaakceptowanych przez szefa tej partii). Sędziowie mają następnie rozstrzygać o konstytucyjności ustaw uchwalonych przez Sejm, czyli przez posłów rządzącej większości;

5. stworzenie przez Konstytucję „nierównowagi w modelu trójpodziału władzy, oddając sądownictwo pod nadzór samych sędziów, ale nie dokonując ani ich demokratycznej, ani merytorycznej weryfikacji w momencie wejścia w życie konstytucji”. W ocenie twórców proj. Gwiaz., „Sądownictwo zostało oddane w kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa”⁷, gdyż to właściwie ten organ, a w jego ramach sędziowie, mają decydujący wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich;
6. „wewnętrzna sprzeczność klauzul generalnych”, czego przykładem – jak uważają twórcy projektu – jest treść art. 2 Konstytucji. Ich zdaniem nie ma sensu określenie „demokratyczne państwo prawne”, bowiem idea „państwa prawa” w okresie nowożytnym była kształtowana w czasach „gdy nie było jeszcze demokracji”, zaś określenie o zasadach „sprawiedliwości społecznej”⁸ jest niejasne i ma wiele różnych znaczeń.

W konkluzji twórcy proj. Gwiaz. oceniają, że obowiązująca ustawa zasadnicza z 1997 r. to „zła konstytucja”, której „nie da się obronić merytorycznie – można jej bronić tylko z powodów politycznych”⁹. Z tezą tą nie sposób się zgodzić. Wystarczy przypomnieć, na co wcześniej już wskazywałem¹⁰, że, w opinii zdecydowanej większości przedstawicieli nauki, nie istnieją żadne racjonalne przesłanki, które uzasadniałyby konieczność zastąpienia Konstytucji z 1997 r. nową ustawą zasadniczą, a nawet które uzasadniałyby niezbędność gruntownej rewizji Konstytucji RP, dokonania w niej zmian zasad ustrojowych. Ocenia się, że z powodu braku realnej perspektywy ustano-

⁷ Ibidem, s. 33.

⁸ Ibidem, s. 34.

⁹ Ibidem, s. 31 i 35.

¹⁰ J. Kuciński, *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Kompendium*, Warszawa 2014, s. 239–240.

wienia takiej procedury prac konstytucyjnych, która zapewniałaby przyszelej konstytucji merytoryczną i formalnoprawną legitymizację, „czasy dzisiejsze nie są powołane do uchwalania nowej konstytucji¹¹. Oczywiście pożądaney stabilności Konstytucji z 1997 r. nie powinno się absolutyzować; Konstytucja nie może być „styczna”, powinna zaś być – przy swojej „sztywności” – „żywa”, a więc „reagująca” na istotne zmiany warunków, w jakich „funkcjonują” jej normy¹².

Jeżeli chodzi o niektóre przedstawione wyżej w punktach oceny rozwiązań Konstytucji RP, to z niektórymi można się zgodzić (wyrażonymi w pkt 3, 4 i częściowo 6 – dotyczącymi zasad sprawiedliwości społecznej). Pozostałe wydają się albo nieprawdziwe: pkt 1 (Konstytucja była przygotowana i uchwalona w maksymalnie możliwym wówczas demokratycznym trybie i w drodze daleko idącego kompromisu); pkt. 6 w części pierwszej (bowiem idea demokracji i państwa prawa kształtowały się od końca XVIII w. równolegle); albo „naciągane”: pkt. 2 (większość polskich autorów pozytywnie ocenia bowiem hybrydowy, mieszany system rządów RP); pkt. 5 (nie wiadomo, na czym miałyby polegać „demokratyczna” oraz „merytoryczna” weryfikacja sędziów po wejściu Konstytucji w życie; trudno uznać na gruncie w obowiązującej ustawy zasadniczej, że sądownictwo „zostało oddane w kompetencje KRS).

III.

Warto teraz spróbować przedstawić – jak twórcy proj. Gwiaz. postrzegali pożądaney rezultaty wejścia w życie konstytucji uchwalonej na podstawie firmowanego przez nich projektu. Wskazali generalnie: „Celem powinno być takie ukształtowanie ustroju politycznego, który gwarantuje Obywatelom jak najszerszy zakres praw i wolności oraz zapewnia sprawne funkcjonowanie państwa, które nie powinno być żerowiskiem dla partii politycznych¹³. W pierw-

¹¹ L. Garlicki, *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 9, s. 13.

¹² Zob. szerzej na ten temat M. Kruk, *Czy praktyka ustrojowa wskazuje na konieczność zmian w Konstytucji?*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 12.

¹³ Cytaty z: *Uzasadnienia proj. Gwiaz.*, s. 35.

szej kwestii wyrazili pogląd, że obywatele już na podstawie samej konstytucji, powinni wiedzieć jakie mają prawa, jakie są gwarancje tych praw, jakie są ich granice, jakie są granice sfery, w której mogą swobodnie kształtować swój los i jak mogą reagować organy władzy publicznej na działania obywateli. zgodnie z indywidualistyczną koncepcją statusu prawnego jednostki. Uznawali za niezbędne, aby „organy władzy publicznej pełniły funkcję służebną wobec Obywateli i przestrzegały ich praw”. Miało temu służyć wyeksponowanie w przyszłej konstytucji „praw kardynalnych” – podstawowych praw człowieka i wolności obywatelskich.

Gdy idzie o zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa, to podstawą miało być „konsekwentne przeprowadzenie zasady podziału władz” oraz „wzmocnienie władzy wykonawczej i skoncentrowanie odpowiedzialności politycznej”¹⁴. W sprawach bardziej szczegółowych wymagało to odpowiedzi na kilka istotnych pytań: jaki przyjąć model systemu rządów – udoskonalony parlamentarno-gabinetowy, czy prezydencki, parlament jedno- czy dwuizbowy; jaki kształt powinien mieć proces ustawodawczy; jaki model powinno mieć sądownictwo konstytucyjne, czy włączyć je do sądownictwa powszechnego; jaki charakter powinien mieć sąd najwyższy i jak powinien być wyłaniany.

Twórcy proj. Gwiaz. zapewniali, że przedstawiony przez nich projekt „nawiązuje do polskiej tradycji republikańskiej i wolnościowej, eliminując te rozwiązania, które w przeszłości doprowadziły do osłabienia państwa”¹⁵. Z treści projektu nie wynika jednak w sposób jednoznaczny i pełny – do jakiej polskiej tradycji republikańskiej i wolnościowej on nawiązuje. Patriotyczna i historyczna symbolika zawarta w niektórych postanowieniach projektu (wybory do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta odbywałyby się 3 maja; zaprzysiężenie Prezydenta – 15 sierpnia, w rocznicę „cudu nad Wisłą”; sąd najwyższy składałby się z 44 sędziów, co oznaczałoby nawiązanie do tajemniczej i mesjanistycznej liczby wyrażonej w polskiej literaturze romantycznej) oraz pewne terminy użyte w projekcie („Prawa kardynalne”) zdają się wskazywać, że twórcy proj. Gwiaz. chcieli nawiązywać do tradycji ustrojowej I i II Rzeczypospolitej. Nie wiadomo natomiast, czy oznacza to odrzucenie przez nich tradycji ustrojowej III Rzeczypospolitej.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

IV.

Proj. Gwiaz. liczy 184 artykuły zgromadzone w siedemnastu rozdziałach: 1. Rzeczpospolita (art. 1–6); 2. Prawa kardynalne (art. 7–25); 3. Funkcje państwa (art. 26–34); 4. Źródła prawa (art. 35–39); 5. Sejm, Senat (art. 40–65); 6. Zgromadzenie Narodowe (art. 66–68); 7. Proces ustawodawczy (art. 69–72); 8. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 73–97); 9. Sąd Najwyższy i sądy powszechne (art. 98–115); 10. Prokuratura (art. 116–123); 11. Organy kontroli państwowej (art. 124–135); 12. Samorząd terytorialny (art. 136–149); 13. Finanse publiczne i Narodowy Bank Polski (art. 150–164); 14. Stany nadzwyczajne (art. 165–174); 15. Godło, barwy i hymn (art. 175–177); 16. Zmiana Konstytucji (art. 178–182); 17. Przepisy przejściowe i końcowe (art. 183–184). W porównaniu z Konstytucją RP, proj. Gwiaz. ma więcej rozdziałów (o 30%), ale mniej artykułów (o 24%). W systematyce projektu znajduje się pięć rozdziałów nieznanych obowiązującej ustawie zasadniczej (3, 6, 7, 10, 15), a kilka innych zostało inaczej nazwanych, głównie z powodu odmienności zawartych w nich propozycji uregulowań (2, 9, 11, 13). Wiele odmienności rozwiązań w porównaniu z Konstytucją RP znajdujemy też w innych rozdziałach projektu (1, 4, 5, 8, 14, 16). Zwrócić należy od razu uwagę, że – podobnie jak w obowiązującej ustawie zasadniczej – w proj. Gwiaz. nie ma rozdziału regulującego sprawy uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej, chociaż projekt był przygotowywany kilkanaście lat po przystąpieniu RP do Unii. O Unii nie ma ani słowa w całym projekcie, co może być także wyrazem niezbyt przychylnego stosunku twórców projektu do tej organizacji.

V.

Rozdział I proj. Gwiaz. zatytułowany jest tak samo jak rozdział I Konstytucji z 1997 r. i jak rozdział I Konstytucji marcowej z 1921 r. – „Rzeczpospolita” (w Konstytucji marcowej było to „Rzeczypospolita”). W sześciu artykułach tego rozdziału zostały wskazane przez twórców projektu podstawowe zasady ustroju politycznego państwa, pozwalające określić tożsamość konstytucyjną RP.

W projekcie otwiera ten rozdział przepis art. 1: „Polska jest Rzeczpospolitą” (pisownia oryginalna)¹⁶. Ma to z jednej strony wskazywać na związek Polski kreowanej przez projekt z jej poprzedniczkami (zwłaszcza z lat 1921–1952 i po 1989 r.), z drugiej zaś jest wyrazem ważnej zasady ustrojowej – republikańskiego charakteru państwa.

W kolejnych artykułach wyrażono następujące zasady ustroju politycznego państwa:

- państwa prawa – art. 2 ust. 1: „Rzeczypospolita jest państwem prawa” (pisownia oryginalna)¹⁷. W rozwinięciu tego przepisu wskazano w tym samym artykule trzy ważne reguły składające się na zasadę państwa prawa: 1) praworządności formalnej (ust. 2; w brzmieniu podobnym do przepisu art. 7 Konstytucji RP), 2) regułą nową, zgodnie z którą „każdy” na terytorium RP miałby prawo „do podejmowania wszelkich działań, które nie zostały mu w sposób jednoznaczny zakazane przez przepisy prawa” (ust. 3), 3) drugą nową regułą, w której wskazano, że „organ państwowy lub samorządowy może podejmować tylko takie działania, do których został w sposób jednoznaczny upoważniony przez przepisy prawa” (ust. 4). Wprowadzenie tych nowych reguł do konstytucji wydaje się ze wszech miar zasadne, bowiem dotychczas były one wyinterpretowywane z przepisów obowiązującej Konstytucji;
- władzy narodu – art. 3: „Władzę w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Naród”. W projekcie stanowi się, że „Naród stanowią wszyscy Obywatele” (art. 4 ust. 1). Nie wyjaśnia się natomiast – w jaki sposób ów naród-suweren ma „sprawować” tę władzę, w jakich postaciach i formach. W dalszych przepisach proj. Gwiaz. znajduje się niewiele postanowień dotyczących sprawowania władzy przez naród, zwłaszcza w formach demokracji bezpośredniej;
- zasada podziału władz (władzy) – art. 5: „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej polskiej sprawują Sejm, Senat i Zgromadzenie Narodowe, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej, a władzę sądowniczą Sąd Najwyższy i sądy powszechne”. Zacytowany przepis wywołuje

¹⁶ Według Wielkiego słownika ortograficznego (s. 715) słowo „Rzeczpospolita” powinno w piątym przypadku brzmieć „Rzecząpospolitą” (tak w art. 1 Konstytucji marcowej).

¹⁷ Według wskazanego wyżej słownika (s. 715) powinno być „Rzeczpospolita”.

na tle art. 10 Konstytucji RP następujące uwagi: 1) nie ma w nim – podobnie jak w Konstytucji marcowej – określenia „podział władz (władzy)”, 2) nie wskazuje się na regułę równowagi (równoważenia) władz, chociaż niektórzy autorzy nie bez racji uważają, że reguła ta stanowi w ujęciu Monteskiusza immanentny element zasady podziału władz (władzy), 3) proponuje się zmianę dotyczącą „piastunów” („nositeli”) poszczególnych władz: władzę ustawodawczą miałyby sprawować trzy organy – Sejm, Senat i Zgromadzenie Narodowe; władzę wykonawczą jeden organ – Prezydent; władzę sądowniczą tylko sądy – Sąd Najwyższy i sądy powszechne, co oznaczałoby zlikwidowanie obu trybunałów w ustroju państwowym RP;

- zasada nowa – art. 6 ust. 1, uznająca prezydenta za „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” (pisownia oryginalna)¹⁸. Można uznać, że usytuowany „wysoko” w systematyce proj. Gwiaz. (w rozdziale otwierającym ten projekt) przepis art. 6 ust. 1 to jedno z unormowań mających akcentować charakterystyczny dla uregulowań tego projektu prezydencki system rządów.

Nietrudno dostrzec, że zawarty w rozdziale 1 proj. Gwiaz. katalog zasad ustrojowych jest zdecydowanie bardziej ubogi, niż katalog takich zasad określonych w Konstytucji z 1997 r. Zabrakło w nim wśród zasad ustroju politycznego państwa: zasady wskazującej na sposoby sprawowania władzy przez naród; zasady pluralizmu politycznego; zasady uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Nie ma w projekcie postanowień dotyczących zasad ustroju społeczno-gospodarczego: uregulowań stanowiących podstawę dla zasady społeczeństwa obywatelskiego oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej¹⁹. Bez wątplenia braki te nie oznaczają postępu w kształtowaniu w projekcie konstytucyjnych podstaw ustroju państwa.

¹⁸ Według wskazanego wyżej słownika (s. 715) powinno być „Rzeczypospolitej”.

¹⁹ Odnotować natomiast warto, że w art. 156 projektu ustanowiono zakaz finansowania z budżetu „działalności politycznej” i przyjęto pełną jawność finansowania tej działalności. To sformułowanie „działalność polityczna” ma zbyt szeroki zakres podmiotowy, gdyż działalność taką prowadziłyby przecież nie tylko partie polityczne (o które zapewne chodziło autorom projektu), ale także Prezydent, ministrowie, izby parlamentu, zgromadzenie narodowe.

VI.

Rozdział poświęcony przede wszystkim sprawom statusu prawnego jednostki w państwie, zatytułowany „Prawa kardynalne”²⁰, został w systematyce proj. Gwiaz. „umieszczony” – podobnie jak dotyczący tych kwestii rozdział w Konstytucji RP – jako drugi w kolejności. Słowo *cardinalis* oznacza w języku łacińskim – zasadniczy, podstawowy. Autorzy projektu chcieli więc podkreślić taki właśnie charakter praw normowanych w tym rozdziale. Miały one – według intencji autorów proj. Gwiaz. – z jednej strony „wyznaczać (...) zakres władztwa Obywateli nad ich własnym losem”, z drugiej zaś „tworzyć ramy dla interwencji państwa w poczynania własne Obywateli”²¹.

Wśród praw kardynalnych normowanych w projekcie dają się wyróżnić dwie ich grupy: 1) prawa naturalne, przyrodzone, jako podstawowe prawa człowieka, które nie zostały mu przez kogokolwiek „nadane”, lecz stanowią cechę człowieka jako takiego (nie tylko obywatela), 2) inne wolności i prawa obywatelskie, które wynikają już nie bezpośrednio z natury człowieka, ale ze statusu obywatela i z politycznego ustroju państwa. Niektóre prawa tego rodzaju, o charakterze osobistym, politycznym, socjalnym i kulturalnym, uregulowane zostały także w art. 29–34 rozdziału 3 projektu, zatytułowanego „Funkcje państwa”, przy czym większość z nich (art. 29 ust. 1, 30, 32, 33, 34 ust. 1) zostało unormowanych w projekcie jako zadania państwa (RP „zapewnia”, RP „chroni”), a nie konkretnie ujęte prawa jednostek.

Prawa należące do pierwszej grupy zostały wyrażone w dwu artykułach proj. Gwiaz., „otwierających” rozdział 2: w art. 7 – „Życie, wolność i własność

²⁰ W Polsce w XVII i XVIII w. prawami kardynalnymi nazywano uregulowania prawne ustalające podstawowe zasady ustroju państwa (demokracji szlacheckiej). Należały do nich: artykuły henrykowskie, *pacta conventa*, wolna elekcja, *liberum veto*, *neminem captivabimus*, przywileje szlacheckie, akt unii polsko-litewskiej, przywileje stanowe Prus królewskich. W 1768 r. zostały one, na rozkaz ambasadora rosyjskiego Repnina, spisane i zatwierdzone jako „wieczne i niezmienne” przez tzw. sejm delegacyjny oraz objęty gwarancjami przez carycę Rosji Katarzynę II. Ich katalog został wówczas powiększony, obejmując także: uznanie katolicyzmu za religię panującą, prawa polityczne dla innowierców, zasadę wypowiedzenia posłuszeństwa królowi (rokosz), równość każdego szlachcica wobec prawa. Prawa kardynalne przewidywały uprawnienia i przywileje wyłącznie dla szlachty, miały więc ograniczony stanowo charakter. Trudno więc byłoby uznać trafność opinii wyrażonej w uzasadnieniu proj. Gwiaz. (s. 36), że ich nazwa oznacza „najlepszą tradycję Rzeczypospolitej Obojga Narodów”.

²¹ Uzasadnienia proj. Gwiaz., s. 36.

wszystkich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są przez nią chronione”; w art. 8 – „Wszyscy są równo wobec prawa. Nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny”. Na tle cytowanych przepisów nasuwają się dwie uwagi: 1) zdziwienie budzi brak w projekcie odwołania się do prawnonaturalnie pojmowanej godności człowieka jako źródła jego wolności i praw, traktowanej w wielu współczesnych konstytucjach (w tym w Konstytucji RP w art. 30) jako najważniejsza zasada przewodnia statusu jednostki, nieraz „otwierająca” całą normatywną część konstytucji, 2) w projekcie nie zostało wyrażone wprost prawo jednostki do własności, jako jej prawo podmiotowe, zawierające w sobie zespół uprawnień i korelatów owych uprawnień składających się łącznie na to prawo.

Znacznie więcej przepisów proj. Gwiaz. poświęcono propozycjom uregulowania wolności i praw drugiej grupy (w rozdziale 2 i 3). Gdyby pokusić się o przedstawienie takich regulacji, które na tle Konstytucji RP wyróżniają się nowatorstwem (niektóre z nich także swą kontrowersyjnością), to należałoby wskazać zwłaszcza następujące: 1) w grupie wolności i praw osobistych – „prawo każdego do obrony koniecznej, ze szczególnym uwzględnieniem obrony miru domowego” (art. 9) oraz prawo każdego „do posiadania broni w domu lub w mieszkaniu, w którym mieszka, chyba że zostanie go pozbawiony na podstawie wyroku sądowego” (art. 10); 2) w grupie wolności i praw politycznych – nie znajdujemy tu właściwie propozycji nowych praw, natomiast rzuca się w oczy brak niektórych ważnych znanych Konstytucji RP, a zwłaszcza: obywatelskiego prawa udziału w referendum oraz prawa wybierania Prezydenta, posłów i senatorów oraz przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (art. 62 ust.1 Konstytucji RP); powszechnego prawa składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej (art. 63 zd. 1 Konstytucji RP); 3) w grupie wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych – wyraźne stwierdzenie, że w ramach zapewnianej wolności gospodarowania (art. 14 ust. 1) nikomu nie można odmówić pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, jeśli spełnia warunki określone w ustawie (art. 14 ust. 3), przysługujące obywatelowi „prawo do równej dla każdego emerytury, od początku roku kalendarzowego następującego po roku, w którym ukończył wiek o 12 lat niższy od oczekiwanej długości życia” (art. 31 ust. 1).

W proj. Gwiaz. właściwie nie stanowi się o prawach człowieka tzw. trzeciej generacji. Nie ma w nim też przepisów dotyczących obowiązków jednostki

w normalnych warunkach funkcjonowania państwa (powszechny obywatelski obowiązek służby wojskowej istniałby jedynie w czasie trwania mobilizacji zarządzonej przez Prezydenta, co raczej trudno byłoby uznać za wyraz zasługującego na aprobatę nowatorskiego podejścia autorów projektu do zagadnień statusu prawnego jednostki w państwie). Dostyc ubogo przedstawia się też – na tle rozwiązań Konstytucji z 1997 r. – katalog prawnoinstytucjonalnych gwarancji wolności i praw jednostki, ograniczony do prawa każdego dostępu do sądu (art. 29) oraz do prawa każdego uzyskania zadośćuczynienia za podjęte wobec niego bezprawne działania organu państwowego lub samorządowego i do odszkodowania za szkody wyrządzone mu przez takie działania. Zdecydowanie krytycznie ocenić należy brak w projekcie trzech ważnych gwarancji: 1) konstytucyjnego zagwarantowania prawa strony do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, 2) prawa wniesienia skargi konstytucyjnej, gdyż w projekcie nie przewidziano istnienia jakichkolwiek instytucji pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa (w tym Trybunału Konstytucyjnego), 3) możliwości wystąpienia do organu pełniącego funkcję ombudsmana z wnioskiem o pomoc w ochronie wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej, gdyż w projekcie nie przewidziano istnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, jako rzekomo zbędnej w systemie ustrojowym w tym projekcie proponowanym.

VII.

W rozdziale zatytułowanym „Funkcje państwa”, poza przepisami określającymi zadania państwa związane z zapewnieniem i ochroną niektórych praw jednostki (art. 29–34), znalazły się trzy artykuły o innym charakterze: w art. 26 wskazano na podstawowy cel polskiego państwa, jakim jest „strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium oraz wolności i praw swoich obywateli”; w art. 27 za istotne zadanie RP uznano „dbałość o uzbrojenie armii”; zaś w art. 28 wskazano na niektóre formy oddziaływania państwa na gospodarkę – „dbałość o infrastrukturę przesyłową, komunikacyjną i telekomunikacyjną, dla utrzymania której mogą być tworzone, w drodze ustawy, celowe przedsiębiorstwa państwowe”. W rozdziale tym wśród celów (zadań) państwa nie znalazły się natomiast niektóre istotne, a znane Konstytucji z 1997 r.: za-

pewnienie bezpieczeństwa obywateli; zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Trudno byłoby więc uznać, że przepisy proj. Gwiaz. rzeczywiście oznaczają – co zapowiadano w uzasadnieniu projektu²² – bardziej precyzyjne niż dotychczas zdefiniowanie funkcji państwa.

VIII.

System źródeł prawa został w rozdziale 4 proj. Gwiaz. określony w sposób nieco odmienny i mniej szczegółowy niż w analogicznym rozdziale Konstytucji RP. Projekt wymienia w art. 35 ust. 1 rodzaje źródeł powszechnie obowiązującego prawa w sposób merytorycznie taki sam jak obowiązująca ustawa zasadnicza, z tym, że znane Konstytucji z 1997 r. wydawane przez Prezydenta w stanie wojennym rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234) miałyby być zastąpione wydawanymi przez Prezydenta dekretami z mocą ustawy – „gdy Sejm i Senat nie mogą obradować” w czasie stanu wojennego (art. 35 ust. 1, 38 ust. 1, 90 oraz 174). Dekretami nie można byłoby zmienić ordynacji wyborczej (art. 38 ust. 2). Dekrety wymagałyby zatwierdzenia w drodze ustawy uchwalonej na najbliższym posiedzeniu Sejmu odbytym po ogłoszeniu dekretu. W przypadku nieuchwalenia ustawy zatwierdzającej dekret, traciłby on moc obowiązującą „od dnia, w którym wszedł w życie” (art. 38 ust. 3).

W projekcie zaproponowano kilka rozwiązań dotyczących źródeł prawa powszechnie obowiązującego odmiennych od tych przyjętych w Konstytucji RP: 1) ratyfikacja i wypowiedzenie każdej umowy międzynarodowej wymagałoby ustawy, 2) zatwierdzenie ustawy ratyfikującej umowę międzynarodową, na podstawie której RP przekazywałaby organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu „kompetencje organów władzy państwowej”, wymagałoby każdorazowo – co zasługuje na aprobatę – przeprowadzenia w tej sprawie referendum ogólnokrajowego (art. 36), przy czym w projekcie nie wskazano jakichkolwiek wymogów, od których spełnienia zależałby wiążący charakter wyniku takiego referendum, 3) prawo wydawania rozporządzeń mieliby: a) prezydent (art. 90) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 37) – jako źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP (art. 35 ust. 1); b) z upoważnienia prezydenta mini-

²² Ibidem, s. 36.

ster kierujący działem administracji (art. 93) – jako aktów nie będących raczej źródłami powszechnie obowiązującego prawa, nie spełniających bowiem wymogów określonych w art. 37 projektu. W przypadku rozporządzeń zrezygnowano w projekcie z wymogu określenia w ustawowym upoważnieniu zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych dotyczących treści aktu.

W proj. Gwiaz. nie ma wprost mowy o aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym. W tekście projektu wskazuje się jednak pewne rodzaje aktów, które – jako niazaliczone do źródeł powszechnie obowiązującego prawa – miałyby zapewne taki charakter. Chodzi o następujące akty: regulamin sejmu uchwalony przez sejm (art. 63); regulamin senatu uchwalony przez senat (art. 63) – oba te akty regulowałyby „porządek prac” izb; zarządzenia wydawane przez prezydenta „na podstawie ustaw” (art. 90); statut kancelarii prezydenta nadawany przez prezydenta (art. 97).

Proj. Gwiaz. wykazuje kilka istotnych, o charakterze ustrojowym, luk w postanowieniach dotyczących systemu źródeł prawa. Do najważniejszych należy zaliczyć: 1) brak wskazania najwyższej pozycji konstytucji w tym systemie, z której wynikałaby jej nadrzędność wobec wszystkich innych aktów normatywnych obowiązujących na terytorium RP (a także sposobu jej stosowania), co zasługuje na szczególnie krytyczną ocenę przy rezygnacji w projekcie z instytucji kontroli konstytucyjności prawa, stanowiącej nieodłączny składnik państwa prawa i konstytucjonalizmu, 2) brak wyraźnego określenia relacji prawnych między ustawą a ratyfikowaną umową międzynarodową; całkowite pominięcie wśród źródeł prawa aktów normatywnych stanowiących przez organizację międzynarodową, jeżeli RP ratyfikowałaby konstytuującą tę organizację umowę międzynarodową, z której wynikałoby prawo stanowienia przez tę organizację takich aktów. Są to bez wątpienia luki konstytucyjne o dużym ciężarze gatunkowym, które na pewno przysparzałyby wiele trudności w funkcjonowaniu porządku prawnego RP.

IX.

W proj. Gwiaz. przewiduje się – jak już wskazywaliśmy, a co zostało powtórzone w art. 40 projektu – że władzę ustawodawczą sprawowałyby trzy organy: sejm i senat, które z racji sposobu ich kreacji byłyby organami przed-

stawicielskimi oraz Zgromadzenie Narodowe, które nie miałyby takiego charakteru. Każdy z tych organów posiadałby własne, zróżnicowane kompetencje. W dalszych rozważaniach tego fragmentu artykułu skoncentrujemy się na wskazaniu innych jeszcze proponowanych w projekcie rozwiązań dotyczących organów władzy ustawodawczej odmiennych od tych przyjętych w Konstytucji z 1997 r.

Zmianie uległby skład senatu, w którym znalazłoby się „po trzech senatorów z każdego województwa” (art. 42, aktualnie 48 senatorów, co oznaczałoby naruszenie równości praw wyborczych w wyborach do Senatu, ponieważ – z uwagi na zróżnicowaną liczbę obywateli w poszczególnych województwach, siła ich głosów byłaby dalece niejednakowa). Zgromadzenie Narodowe stanowiłoby „posłowie i senatorowie obradujący wspólnie” (art. 66).

Kandydaturę w wyborach do sejmiku i senatu mógłby zgłosić „każdy obywatel, któremu przysługuje bierne prawo wyborcze” (art. 54; kandydatów tych mogłoby więc być bardzo wielu, zwłaszcza w wyborach do sejmiku). Prawa zgłaszania kandydatów do tych organów byłyby pozbawione partii polityczne. Prawo wybierania w wyborach do sejmiku i senatu miałyby „każdy Obywatel Polski, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18 lat” (art. 43 ust. 1), a więc – jak można sądzić z braku innych postanowień w tej sprawie – także obywatele ubezwłasnowolnieni, a także pozbawieni praw publicznych. Za rozwiązanie zaiste kuriozalne, nieznanym współczesnym państwom demokratycznym, trzeba uznać propozycję projektu przyznania rodzicom prawa „oddania głosu za swoje dzieci, które w dniu wyborów nie ukończyły 18 lat” (art. 43 ust. 2). Oznaczałoby to ewidentne naruszenie, uznawanej w demokratycznych systemach wyborczych za nieodłączny element wolnych wyborów zasady równości praw wyborczych, gdyż ta dietność rozstrzygałaby o sile głosu danego uczestnika wyborów.

Bierne prawo wyborcze w wyborach do sejmiku przysługiwałoby każdemu obywatelowi, „który ma prawo wybierania posłów” (art. 44), a więc ukończył 18 lat. Bierne prawo w wyborach do senatu przysługiwałoby obywatelowi polskiemu, „który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 35 lat i co najmniej przez 5 lat sprawował funkcje w organach uchwałodawczych lub wykonawczych samorządu terytorialnego” (art. 45). Według opinii autorów projektu²³,

²³ Ibidem, s. 39.

to drugie proponowane rozwiązanie miałyby odmienić „charakter” senatu, uwolnić go od funkcji „izby refleksji”, uczynić z niego „izbę samorządową”, co – jak uważano – umacniałoby „władzę samorządową” (municipalną) i oznaczałoby „wzbogacenie” modelu trójpodziału władzy Monteskiusza. Te zamierzenia, może nawet warte rozważenia, nie znalazły jednak normatywnego wyrazu w projekcie, bowiem samorząd terytorialny nie został normatywnie w jakikolwiek sposób „włączony” ani w proces wyłaniania senatu, ani w jego funkcjonowanie.

Przy zachowaniu rozwiązań dotyczących instytucji mandatu wolnego posła i senatora, w projekcie dodano, że parlamentarzystów nie wiążą także „instrukcje władz partii lub organizacji, do których należą” (art. 48). To kolejny przykład niepozbowionego racji niechętnego stosunku autorów projektu do tzw. partyjniactwa, ale może także, co byłoby raczej dziwne, do partii politycznych jako takich. W projekcie – raczej słusznie – nie ma przepisów dotyczących immunitetu materialnego i formalnego posła i senatora. Pozostałaby jedynie przywilej nietykalności (art. 56).

Wybory do sejmu byłyby trzyprzymiotnikowe: powszechne; większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych; tajne. Zasada równości praw wyborczych nie obowiązywałaby z powodów wyżej wskazanych. Wybory do senatu byłyby: powszechne; tajne; większościowe (większość względna), w okręgach wyborczych stanowiących województwa (podobnie jak w Konstytucji marcowej – art. 36). Również w tych wyborach – jak zwracaliśmy uwagę – nie obowiązywałaby zasada równości praw wyborczych. W projekcie przy wyborach do sejmu i senatu pominięto zasadę bezpośredniości, „obecną” w systemach wyborczych większości demokratycznych państw.

Czteroletnia kadencja sejmu nie mogłaby być skrócona, ani sejm nie mógłby być rozwiązany. Kadencja senatu trwałaby 6 lat i nie mogłaby być skrócona, przy czym co dwa lata wybierana byłaby jedna trzecia ogólnej liczby senatorów (rotacyjnie).

Gdy idzie o organizację wewnętrzną sejmu i senatu, to składałyby się na nią: w obu izbach – wybierani z grona, odpowiednio, posłów lub senatorów – marszałkowie i wicemarszałkowie; w sejmie – komisje stałe i nadzwyczajne oraz komisje śledcze, zaś tryb działania tych komisji (także śledczych) miałby określać regulamin sejmu; w senacie – komisje (bez określenia ich charakteru).

Wśród przewidzianych w projekcie funkcji sejmu i senatu można wyróżnić spełniane wspólnie przez obie izby, oraz spełniane oddzielnie przez każdą izbę. Zarówno sejm, jak i senat uczestniczyłyby w realizacji funkcji ustawodawczej. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwałaby posłom, senatorom i prezydentowi (art. 69 ust. 1) z wyjątkiem inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej oraz innych ustaw bezpośrednio wyznaczających sytuację finansów państwowych, która przysługiwałaby wyłącznie prezydentowi. Realizacja przepisu art. 69 ust. 1 projektu oznaczałaby likwidację znanej Konstytucji RP obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako instytucji demokracji bezpośredniej, chociaż – trzeba przyznać – w praktyce o bardzo ograniczonej skuteczności²⁴. Zdziwienie budzi przepis proj. Gwiaz., który wyłącznie inicjatorowi projektu ustawy przyznaje prawo „wprowadzenia zmian do projektu ustawy złożonej w Sejmie” (art. 69 ust. 2). Czyżby miało to oznaczać, że posłowie nie mogliby w odpowiednim trybie proponować wprowadzenia zmian do projektu złożonego przez senat lub przez prezydenta? Byłoby to rozwiązanie nielogiczne, podważające sens prac w sejmie nad takim projektem ustawy. Rozpatrując ustawę uchwaloną przez sejm, senat mógłby ją albo przyjąć bez zmian, albo uchwalić odrzucenie jej w całości (bez możliwości uchwalenia poprawek do ustawy). Ponieważ w projekcie nie ma uregulowania, które pozwalałoby sejmowi na „przełamanie” stanowiska senatu o odrzucenie ustawy w całości, więc uchwalenie przez senat odrzucenia ustawy oznaczałoby zamknięcie postępowania ustawodawczego. Senat, nie będąc „izbą refleksji”, mógłby więc spełniać rolę „negatywnego prawodawcy”. Prezydent mógłby odmówić podpisania ustawy (weto prezydenckie). W takim przypadku ustawa mogłaby zostać ponownie uchwalona, ale wtedy przez Zgromadzenie Narodowe większością 2/3 głosów wszystkich członków (339 członków. 508-osobowego ZN). Próg głosów wymagany dla przełamania w ZN weta prezydenta został ustawiony bardzo wysoko, byłby bardzo trudny do osiągnięcia, co spowodowałoby, że prezydent, odmawiając podpisania ustawy, spełniałby w zdecydowanej większości przypadków, rolę hamującą wobec ustawodawczej działalności izb

²⁴ Zob.: J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2018, zwłaszcza rozdz. VI; M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań 2016, szczególnie rozdz. III.

parlamentu (prezydent jako „negatywny prawodawca”). Ustawy – co do zasady – wchodziłyby w życie „nie wcześniej niż 6 miesięcy od ich publikacji”, chyba, że „Sejm uchwali szybszy termin ich wejścia w życie większością 2/3 głosów” (art. 70 ust.5). Kompetencje wyłączne sejmu składają się na jego dwie funkcje: a) funkcję kontrolną sprawowaną wobec ministrów, o której nie stanowi się w projekcie wprost, ale którą da się wyinterpretować z przepisu wskazującego na możliwość uchwalenia ministrowi przez sejm wotum nieufności (co do zasady bezwzględną większością wszystkich głosów, w przypadku zaś czterech wymienionych w projekcie ministrów – większością 2/3 wszystkich głosów). Z przyjętego w projekcie rozwiązania o odpowiedzialności politycznej ministrów także przed sejmem (nie tylko przed prezydentem) wynikałoby prawo sejmu do kontroli działalności tych ministrów (nie wiadomo przez jakie podmioty sejmowe, przy pomocy jakich instrumentów i w jakich formach), jako rodzaj „hamulca” stosowanego przez sejm wobec działalności ministrów; b) funkcję kreacyjną; sejm powoływałby prokuratora generalnego (art. 117), prezesa najwyższej izby kontroli (art. 126) oraz prezesa narodowego banku polskiego (art. 159). Funkcja kreacyjna senatu wyrażałaby się jedynie w kompetencji tego organu do wyrażania zgody na powoływanie przez prezydenta sędziów sądu najwyższego, w tym prezesa tego sądu²⁵.

Zaproponowany w projekcie odmienny od obecnego status ustrojowy zgromadzenia narodowego, jako jednego z organów władzy ustawodawczej, znalazł wyraz w przyznaniu temu organowi nowych kompetencji, wykraczających poza wskazane enumeratywnie w Konstytucji RP, które są związane jedynie z osobą prezydenta. Te nowe kompetencje zgromadzenia obejmowałyby jego funkcję ustrojodawczą, udział w niektórych procesach ustawodawczych oraz wyznaczałby ramy funkcji kreacyjnej tego organu. Zgromadzenie narodowe miałoby prawo uchwalania ustawy o zmianie konstytucji. Marszałek sejmu zwoływałby zgromadzenie narodowe również w celu (art. 68): uchwalenia – w trybie wskazanym wyżej – ustawy, której podpisania odmówił prezydent; rozpatrzenia sprawozdania prezydenta

²⁵ Przedstawione wyżej kompetencje senatu, składające się na jego funkcje, zupełnie nie uzasadniają uznawania tego organu przez twórców projektu za „izbę wyższą parlamentu” (Uzasadnienia proj. Gwiaz., s. 39). Z racji posiadanej funkcji (i kompetencji) to sejm byłby – tak jak to jest obecnie – w ramach dwuizbowego parlamentu izbą pierwszą, a senat izbą drugą.

z wykonania budżetu (w projekcie nie określono terminu, w jakim prezydent byłby zobowiązany złożyć zgromadzeniu takie sprawozdanie); uznania niezdolności sędziego sądu najwyższego do piastowania urzędu ze względu na stan zdrowia (tryb owego uznania nie został w projekcie określony); „powołania lub złożenia z urzędu (...) oraz uznania (...) niezdolności do piastowania urzędu ze względu na stan zdrowia” – prezesa najwyższej izby kontroli lub prezesa narodowego banku polskiego. Gdy idzie o złożenie przez ZN z urzędu osoby piastującej taki urząd, to mogłoby to w świetle projektu (art. 130 i art. 161) nastąpić jedynie „za naruszenie Konstytucji lub ustawy” (delikt konstytucyjny) – na wniosek $\frac{1}{4}$ wszystkich członków zgromadzenia (127 członków), większością $\frac{2}{3}$ wszystkich głosów (337 głosów). Z tych samych powodów i w takim samym trybie mogłoby nastąpić złożenie przez ZN z urzędu prokuratora generalnego (art. 121 ust. 1). W takiej formie realizowana więc byłaby odpowiedzialność konstytucyjna przed zgromadzeniem narodowym osób pełniących wskazane wyżej urzędy. Niezdolność z uwagi na stan zdrowia do piastowania urzędu przez prokuratora generalnego i prezesa NIK byłaby stwierdzana przez zgromadzenie w taki sam sposób (art. 122 ust. 2 i art. 131) – na wniosek $\frac{1}{4}$ wszystkich członków ZN, większością $\frac{2}{3}$ głosów (w projekcie nie wskazano trybu uznawania przez ZN niezdolności prezesa NBP do piastowania urzędu z tego powodu). Pewne trudności interpretacyjne sprawia natomiast na tle cytowanych przepisów art. 68 projektu o zwoływaniu zgromadzenia narodowego „w celu (...) powołania” prezesa NIK i prezesa NBP. Przypomnijmy, że – jak wskazaliśmy wyżej – kompetencje do powoływania obu organów oddano innymi przepisami projektu w gestię sejmu (art. 126 i art. 159). Nie sposób przyjąć, że twórcy projektu świadomie dwom organom władzy ustawodawczej chcieli przyznać kompetencje do powoływania tych samych organów państwowych. Należy raczej przyjąć, że, jeżeli nie jest to usterka legislacyjna, która twórcom projektu tak ważnego aktu normatywnego jak konstytucja chciałyby nie przynieść, określenie „w celu powołania” oznacza nie sam akt powołania, gdyż ten należałby do sejmu, ale inne czynności przed zgromadzeniem narodowym związane z powołaniem, mające miejsce już po dokonaniu formalnego powołania przez sejm (np. przyjęcie ślubowania od osób powołanych).

X.

Wiele rozwiązań zaproponowanych przez autorów proj. Gwiaz. świadczy w sposób jednoznaczny, że chcieli oni odrzucenia, jako źle ich zdaniem funkcjonującego, systemu rządów kreowanego przez Konstytucję z 1997 r., w którym przewagę mają rozwiązania modelu parlamentarnego (parlamentarno-gabinetowego), a wprowadzenia w Polsce prezydenckiego systemu rządów. Tym samym autorzy projektu „wpisali się” niejako w nurt propozycji formułowanych w niektórych pozaparlamentarnych projektach konstytucji RP ogłoszonych w XXI wieku, w których postulowano – bardziej lub mniej konsekwentnie – przekształcenie polskiego systemu rządów w prezydencki²⁶. Trzeba przyznać, że autorzy proj. Gwiaz. byli dosyć konsekwentni w proponowaniu w tym projekcie rozwiązań świadczących o prezydenckim charakterze systemu rządów. Skoncentrujemy więc teraz uwagę na ukazaniu zasadniczych cech tego systemu rządów w świetle projektu.

Monistyczna konstrukcja egzekutywy. Cała władza wykonawcza byłaby skupiona w gestii prezydenta. Nie byłoby rządu jako odrębnego organu o charakterze kolegialnym, nie byłoby też premiera. Ministrowie byłiby powoływani i odwoływani samodzielnie przez prezydenta (choćby prezydent byłby zobowiązany odwołać ministra, któremu sejm wyraził wotum nieufności), byłby więc oni wykonawcami woli prezydenta, przed nim głównie odpowiedzialnymi politycznie. Kompetencje ministrów kierujących działem administracji byłyby określone w ustawach, zadania pozostałych ministrów wyznaczałby prezydent.

Zasadnicza funkcja ustrojowa prezydenta generalnie została określona w sformułowaniu, że jest on „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 6 ust. 1 i art. 73). Prezydent to jedyny organ państwowy, którego funkcja ustrojowa została określona w ten sposób, co zapewne miało istotne znaczenie dla jego roli w systemie sprawowania władzy. Warto natomiast zwrócić uwagę, że prezydent nie został w projekcie zobowiązany do realizacji ważnego zadania ustrojowego przypisanemu głowie państwa w obowiązującej ustawie zasadniczej – czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji,

²⁶ Zob. na ten temat zwłaszcza J. Kuciński, *W kierunku prezydenckiego systemu rządów – postulaty dokonania zmian Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Problemy zmiany Konstytucji...*

co miałyby istotne znaczenie w warunkach rezygnacji przez autorów projektu z utrzymania instytucji kontroli konstytucyjności prawa.

Silną legitymację dla spełniania przez prezydenta roli „najwyższego przedstawiciela” RP i dla realizacji jego kompetencji stwarzałyby proponowany w projekcie tryb jego kreacji. Prezydent byłby wybierany na pięcioletnią kadencję „w wyborach powszechnych, w głosowaniu tajnym” (art.74, z natury równych, zapewne bezpośrednich). Bierne prawo wyborcze przysługiwałoby obywatelowi polskiemu, „którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończył 40 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu” (art. 76). „Każdy komu przysługuje bierne prawo wyborcze, mógłby zgłosić swoją kandydaturę w wyborach” (art. 77; to propozycja wielce dyskusyjna, aż strach pomyśleć ilu mogłoby być tych kandydatów w wyborach prezydenckich). Na prezydenta zostałby wybrany kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (większość bezwzględna). Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskałby wymaganej większości, przeprowadzane byłoby ponownie głosowania, w którym dokonywano by wyboru spośród dwóch kandydatów, a na prezydenta wybrany byłby ten, który otrzymał więcej głosów (większość względna).

Prezydent bezpośrednio (bez kontrasygnaty) realizowałby funkcję codziennego rządu, realnie sprawując władzę wykonawczą, a tym samym pełniłby funkcję politycznego lidera całego państwa. Do kompetencji prezydenta należałoby: a) prowadzenie polityki zagranicznej i wykonywanie innych kompetencji z tej dziedziny; b) zapewne – chociaż wprost nie ma o tym w projekcie mowy – prowadzenie polityki wewnętrznej; c) realizacja kompetencji związanych z budżetem (przygotowanie projektu, wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w sprawie przedstawienia projektu budżetu, przy czym w proj. Gwiaz. nie określono w jakim terminie prezydent powinien przedstawić sejmowi projekt ustawy budżetowej, kierowanie wykonaniem budżetu, składanie sprawozdań z wykonania budżetu); d) realizacja zadań związanych z obronnością państwa; e) kompetencje związane z ustawodawstwem (inicjatywa ustawodawcza, zapewnienie wykonywania ustaw); f) wydawanie rozporządzeń i zarządzeń na podstawie ustaw (nie przewidziano w normalnych warunkach funkcjonowania państwa prawa prezydenta do samodzielnego stanowienia aktów normatywnych); g) kompetencje kreacyjne inne niż powoływanie i odwoływanie ministrów: samodzielne

powoływanie sędziów sądów powszechnych, nie uznano bowiem za celowe zapewnienie udziału w tym procesie przedstawicieli sędziów zasiadających w organie typu rada sądownictwa; powoływanie – co do zasady za zgodą senatu – sędziów sądu najwyższego, w tym prezesa tego sądu, samodzielne powoływanie i odwoływanie wojewodów, jako przedstawicieli prezydenta w województwie (przy czym prezydent byłby zobowiązany odwołać wojewodę w przypadku wyrażenia mu wotum nieufności przez 2/3 organów gmin wchodzących w skład województwa, chociaż nie bardzo wiadomo o jakie organy chodzi – czy stanowiące, czy wykonawcze); h) tradycyjne uprawnienia głowy państwa.

Elementy prezydenckiego systemu rządów widoczne są także w projektowanych wzajemnych relacjach legislatywy i egzekutywy: a) w elementach rozdzielenia (separacji) władzy ustawodawczej i wykonawczej, co wyrażałoby się w: nieodpowiedzialności politycznej prezydenta przed parlamentem; niepołączalności funkcji w strukturach władzy wykonawczej (ministrów i wojewodów) z jakimikolwiek innymi funkcjami publicznymi, a więc przede wszystkim z piastowaniem mandatu posła czy senatora; w nieposiadaniu przez prezydenta prawa rozwiązania parlamentu; w generalnym braku – przy związaniu prezydenta postanowieniami ustaw – wpływu parlamentu na wykonywanie ustaw przez egzekutywę; b) we wzajemnej kontroli i równoważeniu władz, widocznym przede wszystkim w istnieniu następujących postulowanych instytucji: prezydenckie prawa weta zawieszającego wobec ustaw uchwalonych przez parlament; wymaganej – co do zasady – zgodzie senatu na powołanie przez prezydenta sędziów sądu najwyższego, w tym prezesa tego sądu; procedury pociągania prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej i prawnej (za naruszenie konstytucji, ustawy lub popełnienie przestępstwa) przez sąd najwyższy, na skutek postawienia prezydenta w stan oskarżenia przez zgromadzenie narodowe (uchwałą podjętą na wniosek 1/3 wszystkich członków ZN, większością 4/5 głosów). Sąd najwyższy pociągając prezydenta do odpowiedzialności mógłby orzec o złożeniu go z urzędu.

Jedynym właściwie proponowanym rozwiązaniem w proj. Gwiaz., nieznanym w klasycznym prezydenckim systemie rządów, a typowym dla systemu parlamentarnego, byłaby instytucja wotum nieufności, które sejm w stosownej procedurze określonej w art. 95 ust. 1 i 2 mógłby wyrazić ministrowi.

XI.

W porównaniu z rozwiązaniami obowiązującej Konstytucji z 1997 r., daleko idące zmiany proponuje się w proj. Gwiaz. w sprawach władzy sądowniczej. Zwróćmy uwagę na te najważniejsze ustrojowo.

Istotnemu przekształceniu miałyby ulec struktura władzy sądowniczej. Składałyby się na tę władzę jedynie sąd najwyższy i sądy powszechne (art. 5) jako organy wymiaru sprawiedliwości w RP. Oznaczałoby to: a) likwidację obu istniejących obecnie trybunałów: Trybunału Konstytucyjnego, przy całkowitej rezygnacji w projekcie z jakiegokolwiek postaci pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa, co zasługuje na zdecydowaną ocenę krytyczną, jako pomysł osłabiający demokrację i „obiedniający” treść zasady państwa prawa; Trybunał Stanu, jako organu odpowiedzialności konstytucyjnej, przy przekazaniu sądowi najwyższemu prawa pociągania do odpowiedzialności prawnej prezydenta, a zgromadzeniu narodowemu prawa pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej prokuratora generalnego, prezesa NIK i prezesa NBP; b) likwidację sądów administracyjnych i sądów wojskowych, których funkcje przejęłyby sądy powszechne.

Sąd najwyższy składałby się z 44 sędziów powoływanych, co do zasady (podobnie jak prezes tego sądu), przez prezydenta za zgodą senatu, przy czym pierwszy skład SN zostałby wyłoniony w wyborach powszechnych (co miałoby istotne znaczenie dla stworzenia wybranym tak sędziom tego sądu silnej legitymacji do orzekania w ważnych sprawach), w których swoją kandydaturę mógłby zgłosić każdy, kto spełniałby wymogi określone w art. 102 projektu by być sędzią SN. Wymogi te zostały znacznie podwyższone w porównaniu z obowiązującymi obecnie. Urząd sędziego SN byłby sprawowany dożywotnio, chyba że sędzia sam zrzekłby się sprawowania urzędu. Kognicja sądu najwyższego byłaby w porównaniu z obecną ograniczona. Sąd ten rozpatrywałby jedynie „sprawy określone w Konstytucji” (sprawę oskarżenia prezydenta, ważność wyborów) oraz „sprawy zakończone prawomocnym wyrokiem przed sądami powszechnymi, które, z uwagi na ich doniosłość dla porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, sędzia Sądu Najwyższego przedstawi do rozpoznania Sądowi Najwyższemu” (art. 100). W tym drugim przypadku sąd najwyższy byłby zapewne szczególnego rodzaju sądem kasacyjnym. Niewykluczone, że do spełniania przez sąd naj-

wyższy takich ograniczonych funkcji, jego 44-osobowy skład sędziowski byłby wystarczający.

Sędziów sądów powszechnych powoływałby samodzielnie prezydent. Przewidziane w projekcie wymogi w stosunku do kandydatów na sędziów sądów powszechnych również byłyby znacznie wyższe (art. 107) od istniejących obecnie. Warto podkreślić, że wymogi dotyczące i sędziów SN, i sędziów sądów powszechnych zostałyby określone bezpośrednio w konstytucji, co służyłoby wzmocnieniu autorytetu sędziów wśród wszystkich zawodów prawniczych. Złożenie z urzędu sędziego sądu powszechnego, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko mogłoby nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu najwyższego, w przypadkach określonych w ustawie. Takie rozwiązanie, uniezależniające prace owych sędziów od władzy wykonawczej, również służyłoby umocnieniu ich autorytetu ustrojowego. Sędziowie sądów powszechnych przechodziliby, co do zasady, w stan spoczynku „z początkiem roku kalendarzowego następującego po roku, w którym ukończą wiek o 8 lat niższy od oczekiwanej długości życia” (art. 110 ust. 1). Każdy „sędzia byłby w sprawowaniu urzędu i w wyrokowaniu (...) niezawisły” i podlegałby „tylko Konstytucji oraz ustawom” (art. 113).

XII.

W proj. Gwiaz. zaproponowano dokonanie – w porównaniu z Konstytucją RP – istotnych ustrojowo zmian dotyczących organów państwowych „nie mieszczących się” w systemie „podziału władz” określonego w art. 5 projektu. Zmiany te zmierzają w kilku kierunkach: a) pożądanej konstytucjonalizacji prokuratury (rozdz. 10), jako odrębnego pionu organów państwowych, b) likwidacji istniejącego urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, co zasługuje na jednoznacznie krytyczną ocenę, jako rozwiązanie osłabiające instytucjonalne gwarancje wolności i praw jednostki w RP; dekonstytucjonalizacji istniejącej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, co wydaje się propozycją rozsądną.

Rozdział dotyczący prokuratury został w systematyce proj. Gwiaz. „pomieszczony” bezpośrednio po rozdziale o sądzie najwyższym i sądach powszechnych, co oznaczać może wolę autorów tego projektu zaakcentowania związku funkcji prokuratury ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości,

a pośrednio z ochroną wolności i praw jednostki, które prokuratura mogłaby w swej działalności naruszać. Funkcje prokuratury zostały wskazane w art. 116, jako „ściganie” przestępstw i wykroczeń²⁷. „Na czele” prokuratury stałby prokurator generalny powoływany przez Sejm na 5 lat (art. 117), przy czym byłby on ograniczony na okres 5 lat po zakończeniu kadencji w pewnych prawach publicznych (kandydowania w jakichkolwiek wyborach, pełnienia jakiegokolwiek funkcji publicznej). Nie istniałyby żadne związki prokuratora generalnego z którymkolwiek organem władzy wykonawczej, a więc prokuratura byłaby – co zasługuje na akceptację na tle obecnych doświadczeń – w pełni niezależna w działaniu. W projekcie określono wysokie wymagania wobec obywatela, który mógłby zostać powołany na stanowisko prokuratora generalnego. Prokuratorowi generalnemu przysługiwałby immunitet nietykalności. Mógłby on być złożony z urzędu przez zgromadzenie narodowe we wskazanej wyżej procedurze za popełnienie deliktu konstytucyjnego. Niezależność prokuratury wzmacniałaby przyjęcie zasługującego na uznanie rozwiązania, że prokurator generalny samodzielnie powoływałby wszystkich innych prokuratorów.

W rozdziale proj. Gwiaz. zatytułowanym „Organy kontroli państwowej” stanowi się o najwyższej izbie kontroli, a zwłaszcza o jej prezesie. W porównaniu z rozwiązaniami obowiązującej Konstytucji RP, w rozdziale tym proponowano kilka nowych rozwiązań ustrojowych, przy czym nie wszystkie zasługują na uznanie: a) inaczej został określony przedmiot działań kontrolnych NIK – „kontroluje działalność finansową organów państwa i samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, partii politycznych oraz komitetów wyborczych” (art. 125). Przywołany przepis wymaga kilku słów komentarza: wszystkie kontrole prowadzone przez NIK miałyby w świetle projektu charakter obligatoryjny, podczas gdy obowiązująca Konstytucja RP „zna” kontrole obligatoryjne NIK oraz kontrole fakultatywne; zakres podmiotowy kontroli NIK przewidzianych w projekcie byłby znacznie węższy niż zakres podmiotowy kontroli NIK uregulowanych w obowiązującej Konstytucji (art. 203); na gruncie Konstytucji

²⁷ Tak określone funkcje prokuratury byłyby częściowo odmienne od funkcji, jakie spełnia prokuratura na podstawie art. 2 obowiązującej ustawy z 28 stycznia 2016 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1767, ze zm.) – „Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności”.

z 1997 r. kontrole NIK obejmują „działalność” podmiotów poddanych takim kontrolom i są prowadzone z punktu widzenia wyraźnie wskazanych w Konstytucji kryteriów odnoszących się do poszczególnych grup kontrolowanych podmiotów, zaś zgodnie z projektem kontrola obejmowałaby jedynie „działalność finansową” podmiotów poddanych tej kontroli, bez wskazania kryteriów kontroli. Pewnym *novum*, trzeba stwierdzić, że niebezdiskusyjnym, przewidzianym w projekcie byłyby kontrole NIK działalności finansowej „partii politycznych i komitetów wyborczych”, dyskusyjnym o tyle, że – zgodnie z art. 156 ust. 1 projektu – środki finansowe tych podmiotów nie mogłyby pochodzić z budżetu państwa, ale jedynie ze źródeł pozabudżetowych; b) kilka nowych rozwiązań zaproponowano w projekcie w sprawach dotyczących prezesa NIK: prezes byłby powoływany przez sejm na 3 lata i mógłby być ponownie powołany tylko dwa razy; prezesem NIK mógłby zostać obywatel spełniający wskazane w projekcie wymogi (art. 127); w zakresie prowadzonych kontroli prezesowi NIK „przysługiwałyby uprawnienia prokuratora” (art. 128); prezesowi przysługiwałby immunitet nietykalności; prezes NIK nie mógłby prowadzić żadnej innej działalności; mógłby on być złożony z urzędu przez zgromadzenie narodowe we wskazanej wyżej procedurze za popełnienie deliktu konstytucyjnego; po odejściu z urzędu na skutek zakończenia kadencji prezes NIK nie mógłby przez 5 lat kandydować w żadnych wyborach powszechnych lub samorządowych.

XIII.

Rozdział zatytułowany „Samorząd terytorialny” został w systematyce proj. Gwiaz. – inaczej niż w Konstytucji z 1997 r. – trafnie umieszczony po rozdziałach dotyczących naczelnych organów państwowych. Spróbujemy wskazać zawarte w nim istotne ustrojowo propozycje odmienne od rozwiązań przyjętych w sprawach samorządu terytorialnego w obowiązującej Konstytucji. Nie jest ich wiele: 1) w projekcie spośród zawartych w czternastu artykułach siedemnastu przepisów dotyczących samorządu terytorialnego aż pięć zostało poświęcone gminom, jako podstawowym jednostkom tego samorządu, co zapewne miało akcentować rolę gminy w systemie samorządowym (struktura terytorialna samorządu terytorialnego nie została w projekcie określona), 2)

jeszcze większe znaczenie miałyby przewidziana w projekcie możliwość wyrażenia przez odpowiednią ilość organów gmin wchodzących w skład województwa wotum nieufności wojewodzie, 3) powierzenie przez ustawę jednostce samorządu terytorialnego wykonania zadań administracji państwowej nie mogłoby nastąpić bez zapewnienia finansowania, 4) spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji państwowej rozstrzygałby sąd najwyższy, 5) jednostki samorządu terytorialnego mogłyby prowadzić działalność gospodarczą w ograniczonym zakresie – jedynie w takich obszarach, jak infrastruktura wodociągowa, kanalizacyjna, gazowa, drogowa i energetyczna, 6) w projekcie wprost wskazano na uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia szpitali, domów opieki społecznej i szkół.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w proj. Gwiaz. nie znalazło się kilka ważnych ustrojowo uregulowań dotyczących samorządu terytorialnego, które znajdują się w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. Ta uwaga dotyczy zwłaszcza pominięcia w projekcie: 1) najważniejszej ustrojowo funkcji samorządu terytorialnego, za jaką Konstytucja RP uznaje jego uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej, 2) wskazania na wykonywanie przez samorząd zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, 3) określenia podmiotu samorządu terytorialnego, który z mocy prawa tworzyłby ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowiących wspólnotę samorządową, 4) przyznania wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego (a nie tylko gminie, jak w projekcie) osobowości prawnej, 5) poddania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ochronie prawnej, 6) określenia zasad wyboru organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, 7) instytucji referendum lokalnego, 8) zasady domniemania kompetencji gminy w wykonywaniu zadań samorządu terytorialnego nie zastrzeżonych dla innych jednostek tego samorządu, 9) nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że pominięcie w proj. Gwiaz. tak istotnych ustrojowo kwestii dotyczących samorządu terytorialnego oznacza cofnięcie się autorów projektu w ich propozycjach dotyczących tego samorządu w porównaniu z unormowaniami obowiązującej Konstytucji.

XIV.

W rozdziale proj. Gwiaz. zatytułowanym „Finanse publiczne i Narodowy Bank Polski”, 8 artykułów (15 przepisów) zostało poświęcone finansom publicznym, a 6 artykułów narodowemu bankowi polskiemu i jego prezesowi. Za najważniejsze zawarte w projekcie nowe propozycje w sprawach finansów publicznych należy uznać następujące: 1) możliwość – wynikająca z braku w projekcie wyraźnych odmiennych postanowień – odmowy przez prezydenta podpisania ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym w drodze zgłoszenia weta wobec takiej ustawy, przy czym to prezydenckie weto mogłoby zostać przełamane drogą ponownego uchwalenia ustawy przez zgromadzenia narodowe w trybie wskazanym wyżej, 2) możliwość RP przystępowania do międzynarodowych unii walutowych, przy czym wówczas zasady emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej określone byłyby nie przez NBP, ale przez umowy międzynarodowe, 3) wspomniany wyżej zakaz finansowania z budżetu „działalności politycznej”, 4) przyjęcie ważnego dla obywateli konstytucyjnego domniemania, że – „w przypadku, gdy przepis prawa ustanawiający obowiązek zapłaty daniny publicznej może być interpretowany na różne sposoby” – „zobowiązany dokonał jego właściwej interpretacji do czasu, gdy nie zostanie ona zakwestionowana przez sąd”, ale „ze skutkiem na przyszłość” (art. 150 ust. 2).

W sprawach NBP i jego prezesa w proj. Gwiaz. znajdujemy kilka propozycji nowych rozwiązań: 1) rezygnacja z nałożonego na NBP obowiązku odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza, 2) powoływanie przez sejm prezesa NBP bez udziału prezydenta w tej procedurze, 3) uznanie prezesa NBP za jedyny organ NBP, przy czym prezes NBP mógłby powołać radę polityki pieniężnej jako organ doradczy do ustalania polityki pieniężnej, chociaż tylko on byłby odpowiedzialny za prowadzenie polityki pieniężnej, 4) nałożenie na prezesa NBP obowiązku przedkładania corocznie sejmowi we wskazanym w projekcie terminie założeń polityki pieniężnej, 5) przyznanie prezesowi NBP przywileju nietykalności, 6) możliwość złożenia prezesa NBP z urzędu przez ZN we wskazanej wyżej procedurze za popełnienie deliktu konstytucyjnego.

XV.

Istotne odmienności w porównaniu z rozwiązaniami w Konstytucji z 1997 r. zaproponowano w proj. Gwiaz. w sprawach zmiany konstytucji: 1) nieco wyższa byłaby minimalna liczba posłów (100 posłów), która mogłaby przedłożyć projekt ustawy o zmianie konstytucji (przy zachowaniu prawa inicjatywy ustrojodawczej senatu i prezydenta), 2) organem mającym wyłączne prawo uchwalenia konstytucji byłoby zgromadzenie narodowe (nie jest na gruncie projektu jasne, czy projekt ustawy o zmianie konstytucji uprawnione podmioty przedkładałyby sejmowi czy zgromadzeniu narodowemu), 3) uchwalenie przez ZN ustawy o zmianie konstytucji wymagałoby opowiedzenia się za nią większości 4/5 wszystkich jego członków (407 członków), co w praktyce trudno byłoby osiągnąć, zaś konstytucja uchwalona jednak w takim trybie byłaby nie tylko bardzo stabilna, ale miałaby nadmiernie chyba „sztywny” charakter, stanowiący przeszkodę we właściwym „reagowaniu” przez nią na istotne zmiany warunków w jakich przyszłoby „funkcjonować” jej normom, 4) w terminie 14 dni od uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji prezydent mógłby „zarządzić przeprowadzenie referendum zatwierdzającego” (art. 181 zd. 1), niezależnie od tego, jakie przepisy obowiązującej konstytucji zmieniałaby ta ustawa.

Byłoby to więc referendum w pełni fakultatywne, zależne jedynie od woli prezydenta (w obowiązującej Konstytucji w procedurze zmiany ustawy zasadniczej przewidziano referendum warunkowo obligatoryjne – jeżeli zmiana Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, uprawniony podmiot może w określonym terminie zgłosić „żądanie” przeprowadzenia referendum zatwierdzającego, a wówczas Marszałek Sejmu ma obowiązek niezwłocznego zarządzenia takiego referendum). Podobnie jak to normuje Konstytucja z 1997 r., zmiana konstytucji zostałaby w referendum przyjęta, jeżeli opowiedziałoby się za nią „większość głosujących” (art. 181 zd. 2), niezależnie od frekwencji w głosowaniu referendalnym.

XVI.

Podjmując na zakończenie dokonanej wyżej analizy „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” z 11 listopada 2018 r. próbę syntetycznej oceny proponowanych w nim propozycji ustrojowych można stwierdzić:

1. generalnie charakteryzując projekt trzeba powiedzieć, że jest to:
 - całościowy projekt nowej konstytucji RP,
 - projekt niewątpliwie oryginalny, interesujący w niektórych swoich propozycjach,
 - projekt zawierający propozycje rozwiązań świadczących o dosyć konsekwentnym opowiedzeniu się przez jego twórców za wprowadzeniem w Polsce prezydenckiego systemu rządów;
2. niektóre istotne ustrojowo propozycje rozwiązań zawarte w projekcie zasługują na pozytywną ocenę. Dotyczy to zwłaszcza:
 - nawiązania do tradycji ustrojowych Rzeczypospolitej,
 - wymogu ustawy dla ratyfikacji każdej umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazywałaby organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej,
 - przyznanie sądowi najwyższemu prawa pociągania prezydenta do odpowiedzialności prawnej,
 - konstytucjonalizacji prokuratury i jej ustrojowego „usytuowania”, wyrażającego się w pełnej niezależności od władzy wykonawczej,
 - dekonstytucjonalizacji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
 - trafnego usytuowania w projekcie rozdziału o samorządzie terytorialnym,
 - wyraźnego wskazania na różnice w podstawach prawnych działań jednostek oraz działań organów państwowych i samorządowych;
3. w projekcie zawarto propozycje niektórych rozwiązań budzących wątpliwości co do swej trafności lub wprost uwagi krytyczne. Wskazać należy zwłaszcza na:
 - „ubogi” katalog zasad ustroju państwa, brak wśród nich niektórych ważnych, znanych wielu współczesnym demokratycznym konstytucjom, zarówno zasad ustroju politycznego, jak i społeczno-gospodarczego,

- ograniczenie form demokracji bezpośredniej jedynie do dwóch rodzajów referendum, które raczej rzadko mogłyby znajdować zastosowanie w praktyce, brak natomiast instytucji referendum w sprawach o istotnym znaczeniu dla państwa lub obywateli, oraz jakichkolwiek form inicjatywy obywatelskiej; w rezultacie oznaczałoby to wydatne zawężenie możliwości bezpośredniego sprawowania władzy przez naród,
- „ubogość” propozycji rozwiązań w sprawach statusu prawnego jednostki w państwie, zwłaszcza brak wskazania na godność człowieka jako prawnonaturalne źródło jego wolności i praw oraz „zubożenie” instytucjonalnych gwarancji wolności i praw (w tym uznanie za zbędną instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, jako ombudsmana znacznego wielu demokratycznym konstytucjom),
- niejasności w niektórych propozycjach rozwiązań dotyczących źródeł prawa, szczególnie brak określenia relacji między ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz aktami prawa pochodnego Unii Europejskiej a konstytucją i ustawami,
- rezygnacja z jakiegokolwiek postaci kontroli konstytucyjności prawa, w tym uznanie Trybunału Konstytucyjnego za organ zbędny w polskim systemie ustrojowym,
- niejasności podziału kompetencji między sejmem a zgromadzeniem narodowym przy powoływaniu prezesa NIK i prezesa NBP,
- proponowany katalog podstawowych zasad prawa wyborczego do sejmu i do senatu, w którym pominięto zasadę bezpośredniości wyborów, a także pewne rozwiązania proponowane w wyborach do tych organów naruszające zasadę równości praw wyborczych: w wyborach do sejmu przez przyznanie rodzicom prawa oddania głosu za ich niepełnoletnie dzieci; w wyborach do senatu przez wybór po trzech senatorów z każdego województwa. Do tego dodać należy wielce dyskusyjną propozycję, aby w wyborach do sejmu, do senatu i na prezydenta mógł zgłosić swoją kandydaturę każdy, komu przysługuje bierne prawo wyborcze do tego organu, przy całkowitym wyeliminowaniu partii politycznych z tego etapu procedury wyborczej do izb parlamentu,
- propozycje ograniczenia, z jednej strony, a z drugiej pewnego rozszerzenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego kontroli NIK, przy braku wskazania w projekcie kryteriów stosowanych w tej kontroli,

- wyraźne „cofnięcie się” w porównaniu z Konstytucją RP w propozycjach rozwiązań w sprawach samorządu terytorialnego,
- ustanowienie zbyt wysokich wymogów przy uchwalaniu przez ZN ustawy o zmianie konstytucji.

Ogólnie można uznać, że przedstawiony 11 listopada 2018 r., a „firmowany” przez R. Gwiazdowskiego, projekt konstytucji RP trudno byłoby uznać za doskonalszy od obowiązującej Konstytucji z 1997 r. – za bardziej od niej demokratyczny, bardziej postępowy. Twórcy tego projektu konstytucji nie wskazali przy tym – jak wyobrażają sobie wprowadzenie jej w życie na gruncie przepisów art. 235 Konstytucji RP z 1997 r. Ponieważ jednak w projekcie znajdują się niektóre rozwiązania, których przyjęcie mogłoby pozytywnie wpłynąć na bardziej sprawne i efektywne funkcjonowanie mechanizmu państwowego, to zasługiwałyby one na wzięcie pod uwagę i uczynienie przedmiotem dyskursu politycznego, a w rezultacie ewentualnie za pożądane elementy polskiej ustawy zasadniczej – w przypadku dokonywania w niej zmian.

Literatura

- Chruściak R., *Zmiany, projekty i propozycje zmian w Konstytucji RP*, [w:] *Problemy zmiany Konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017.
- Garlicki L., *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 9.
- Kruk M., *Czy praktyka ustrojowa wskazuje na konieczność zmian w Konstytucji?*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 12.
- Kuciński J., *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Kompendium*, Warszawa 2014.
- Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej polskiej. Studium prawno-politologiczne*, Warszawa 2018.
- Kuciński J., *W kierunku prezydenckiego systemu rządów – postulaty dokonania zmian Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Problemy zmiany Konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017.
- Kuciński, J., *Koncepcje zmian i przekształceń ustrojowych w pozaparlamentarnych projektach konstytucji RP ogłoszonych w latach 2004–2013*, Łódź-Warszawa 2015.
- Kuciński, J., *Najnowsze pozaparlamentarne propozycje konstytucyjne – kilka uwag o projekcie „Nowej Konstytucji”* Janusza Palikota, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2015, nr 2–3.

Kuciński, J., *Najnowsze pozaparlamentarne propozycje konstytucyjne – Janusza Korwin-Mikkego „Projekt konstytucji nowego państwa polskiego”*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5.

Rachwał M., *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań 2016.