

Komunikat Jerzy Kuciński¹

Najnowsze pozaparlamentarne propozycje konstytucyjne – Janusza Korwin-Mikkego „Projekt konstytucji nowego państwa polskiego”

W dniu 3 maja 2015 r., w rocznicę daty symbolicznej dla Polski i Polaków, ogłoszone zostały – niezależnie do siebie – dwa kolejne w XXI wieku pozaparlamentarne projekty konstytucji RP. Jeden z nich, projekt całościowy, dosyć oryginalny, chociaż wielce kontrowersyjny w swych propozycjach ustrojowych, firmowany był oraz rekomendowany przez Janusza Korwin-Mikkego² i określany na jego stronie tytułowej jako „Konstytucja Korwina”, „Tekst projektu konstytucji nowego państwa polskiego”, wreszcie jako „Konstytucja państwa polskiego”. Podjmiemy próbę poddania tego projektu (dalej w skrócie „Proj. Kor.”) analizie i ocenie, koncentrując się zwłaszcza na zawartych w nim najistotniejszych propozycjach zmian i przekształceń ustrojowych, szczególnie – mimo ich kontrowersyjności – tych oryginalnych, będących świadectwem samodzielnych poszukiwań autorów projektu, dotyczących kształtowania ustroju państwa polskiego.

I.

Proj. Kor. nie może być – co do zasady – rozważany metodą stałego porównywania go z Konstytucją RP z 1997 r., albowiem oparty jest na zupełnie

¹ Autor jest profesorem zwyczajnym w Społecznej Akademii Nauk w Warszawie.

² korwin-miike.pl/blog/wpis/tekst_projektu_konstytucji_nowego_państwa_polskiego_art.1_art.49/2627; art. 50_art.100/2628; art. 101_art.141/2629 (3.06.2015).

odmiennej filozofii ustrojowej, nieakceptującej ani koncepcji liberalno-demokratycznych, ani socjaldemokratycznych, które przede wszystkim znalazły się u podstaw unormowań obowiązującej ustawy zasadniczej. Trzeba też od razu zauważyć, że Proj. Kor. oznacza świadome zerwanie przez jego twórców z postępowym i demokratycznym dorobkiem polskich konstytucji, co widoczne jest zarówno w jego treści, jak i w jurydycznej formie. Spróbujemy więc w sposób syntetyczny przedstawić i ocenić najważniejsze ustrojowo propozycje, które zostały zawarte w tym projekcie, zwłaszcza dotyczące państwa, zasad ustroju, źródeł prawa, konstytucyjnego statusu jednostki oraz systemu organów państwa.

II.

Proj. Kor. składa się z krótkiego wstępu, zawierającego na początku odwołanie do Boga (*invocatio Dei*), oraz 141 artykułów zgrupowanych w dwunastu (ewentualnie trzynastu) „działach”. Ewentualnie bowiem należy od razu odnotować, iż w projekcie dwukrotnie wymieniono „Dział IV” – najpierw zatytułowany „Wolności i prawa” (art. 28–49), a następnie „Prezydent” (art. 50–64). Jest to bez wątpienia świadectwem legislacyjnego bałaganiarstwa twórców projektu (nie jest to zresztą jedyny przykład owego bałaganiarstwa w tym projekcie). Pozostałe działy noszą tytuły: I – „Państwo”, II – „Prawa kardynalne”, III – „Źródła prawa”, V – „Rada Stanu”, VI – „Senat”, VII – „Sejm”, VIII – „Ziemie i gminy”, IX – „Sądy”, X – „Majątek Państwa”, XI – „Stany nadzwyczajne”, XII – „Przepisy końcowe”. W niektórych spośród tych działów zastosowano dodatkowo ich systematykę wewnętrzną. Systematyka ogólna Proj. Kor. nawiązuje w pewnym stopniu, ale jedynie częściowo, do Konstytucji kwietniowej 1935 r., przy czym zaskakujący jest brak w nim wyodrębnionego działu dotyczącego rządu.

III.

W otwierającym część normatywną projektu dziale I „Państwo” (liczącym 11 artykułów) wyróżniono dwie mniejsze jednostki systematyczne: „Zasa-

dy ogólne” (art. 1–6), „Organy Państwa” (art. 7–11). W pierwszej mowa jest zwłaszcza o następujących sprawach: 1) że to „nowe państwo polskie” ma powstać w przyszłości, zapewne w dniu wejścia w życie „Konstytucji Korwina”, przy czym państwo to nie byłoby nazywane Rzeczpospolitą Polską, gdyż taka nazwa państwa polskiego w projekcie nie występuje, co zapewne ma podkreślać chęć zerwania przez twórców projektu z istniejącą Rzeczpospolitą Polską, 2) że obywatelami tego nowego państwa będą automatycznie osoby posiadające obywatelstwo III Rzeczypospolitej Polskiej w dniu powstania nowego państwa (z możliwością nabycia lub utraty obywatelstwa), 3) że nowe państwo będzie chronić „naturalne prawa swych obywateli” (art. 2 ust. 3, ale tylko obywateli, a nie innych osób i podmiotów pozostających pod władzą państwa), w szczególności ich życia, wolności i własności, 4) o celach owego nowego państwa, które miałyby strzec swojej suwerenności i całości (zapewne całości swego terytorium – uwaga J.K.), dbać o „podległe sobie” ziemie polskie, o dziedzictwo „cywilizacji łacińskiej”, przestrzegać polskich tradycji, realizować „zasady sprawiedliwości” (tak szeroko określone), służyć kolejnym pokoleniom swych obywateli (art. 1), 5) o podziałach terytorialnych państwa, wyróżniając podstawowe jednostki tego podziału jakimi miałyby być „ziemie i gminy”, oraz jednostki pomocnicze, które mogłyby być tworzone przez ustawy.

W drugiej części działu I najważniejsze ustrojowo znaczenie zdają się mieć następujące propozycje unormowań:

1. wyraźne wskazanie, iż „państwo działa poprzez swoje organy, na podstawie i w granicach prawa” (art. 6). W cytowanym przepisie wyrażona została zasada praworządności formalnej, obejmując w swej treści regułę legalizmu oraz regułę przestrzegania prawa przez organy państwa;
2. wyróżnienie dwu grup tych organów: a) „organów konstytucyjnych państwa”, do których w projekcie zaliczono kolejno: „judykaturę”³,

³ Termin „judykatura” został użyty w projekcie niewłaściwie, bowiem nie jest on tożsamy z pojęciem „władza sądownicza”, słownikowo oznacza zaś „zbiór zasad prawnych i metodę wyrokowania sądu; orzecznictwo sądowe” (*Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 2003, s. 578; podobnie *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, Warszawa 2005, s. 268). W nauce używa się czasem zaproponowanego przez W. Sokolewicza pojęcia „judykatorywa”, na wzór słów legislatorywa (władza ustawodawcza) i egzekutywa (władza wykonawcza).

obejmującą trybunał i sądy (w dalszych partiach projektu organy te normowane są w odwrotnej kolejności); „legislaturę” (pojęcie to jest tożsame z terminem legislatura, częściej używanym), obejmującą radę stanu, senat, sejm, rady ziemi i rady gmin; „egzekutywę”, a więc rząd, wojewodów, zarządy ziemi i zarządy gmin; b) tworzone i likwidowane przez organy konstytucyjne państwa „pomocnicze organy”, do których zaliczono: radę banku polskiego oraz prezesa i zarząd tego banku, a także kancelarie organów państwa. Ponieważ w tych pomocniczych organach stanowi się w części projektu zatytułowanej „Organy Państwa”, to można uważać, że także one zostały uznane za organy państwa, co nie może nie budzić istotnych wątpliwości, ponieważ nie są uprawnione do korzystania z atrybutów przysługujących organom państwa – do podejmowania samodzielnie decyzji w imieniu państwa oraz korzystania z instrumentów działania przysługujących państwu.

Lektura treści działu I Proj. Kor. rodzi znacznie więcej, i to bardziej istotnych, wątpliwości ustrojowych i uwag krytycznych. Otóż poza wskazaną wyżej zasadą praworządności formalnej nie ma w projekcie przepisów dotyczących innych zasad ustroju politycznego państwa (również społecznego i gospodarczego), stanowiących wspólnie podstawę kształtowania struktur państwa i jego demokratycznego funkcjonowania. Chodzi tu zwłaszcza o takie zasady akceptowane i wyrażane konstytucyjnie we współczesnym państwie demokratycznym, jak: suwerenności narodu, państwa prawnego, demokratyczności ustroju, urzeczywistniania władzy przez zbiorowego suwerena nie tylko w formach przedstawicielskich, ale także bezpośrednio, podziału władzy i równowagi władz, pluralizmu politycznego, uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy itp. O żadnej z tych zasad nie ma najmniejszej nawet wzmianki w projekcie, co wskazuje na całkowicie niedemokratyczny charakter Proj. Kor., zgodnie z resztą z wielokrotnie wyrażoną przez samego Korwin-Mikkego niechęcią, a nawet wrogością do demokracji i jej instytucji. Jest to więc pod tym względem projekt jakby z innej epoki i niejako z innego politycznego świata.

Zob. np. tytuł mojej pracy: *Legislatura – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.

IV.

Dział II Proj. Kor. posiada bardzo wzniosły tytuł – „Prawa kardynalne”, ale relatywnie niezbyt bogatą treść. Kilka artykułów tego działu (art. 12–16) dotyczy problemów obywatelstwa, bez wątpienia ważnych dla adresatów przepisów projektu – zwłaszcza nabywania i utraty obywatelstwa, a także praw wyborczych obywateli – „prawa głosowania w wyborach” i „prawa kandydowania w wyborach” (obecnie określa się najczęściej te prawa jako „prawo wybierania” i „prawo wybieralności”). Praw wyborczych obywatel mógłby zostać pozbawiony prawomocnym orzeczeniem sądu, przy czym prawa wybieralności nie miałyby osoby pozbawione wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Trzy artykuły tego działu projektu dotyczą spraw życia i rodziny. W pierwszym z nich rozstrzyga się, na wzór stanowiska Kościoła: „Państwo zapewnia obywatelowi (a więc znowu nie każdemu – uwaga moja J.K.) ochronę życia od poczęcia aż do naturalnej śmierci” (art. 17 ust. 1), ale równocześnie dopuszcza się możliwość wymierzenia „obywatelowi” (znowu tylko jemu) kary śmierci za zabójstwo z winy umyślnej (art. 17 ust. 2). W kwestii małżeństwa w projekcie proponuje się rozwiązanie: „Małżeństwo, czyli uznany (nie bardzo wiadomo przez kogo – uwaga moja J.K.) związek mężczyzny z kobietą, jest chroniony na zasadach określonych w ustawie” (art. 19). Nie jest to więc ochrona najsilniejsza z możliwych.

V.

Na podstawie postanowień Proj. Kor. wyróżnić można trzy grupy źródeł prawa: 1) akty prawne będące źródłami prawa powszechnie obowiązującego w państwie (obowiązującego wszystkich adresatów), 2) akty o charakterze wewnętrznym, 3) akty, których moc obowiązywania nie została w pełni sprecyzowana. Do pierwszej grupy (art. 20) zaliczono w projekcie „kolejno” (termin ten zapewne miał wskazywać na ich rangę prawną): a) konstytucję, b) „ustawy lub ratyfikowane przez Państwo umowy międzynarodowe i akty prawne organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Państwo” (spójnik „lub” ma zapewne wskazywać na równorzędną moc praw-

ną tych trzech rodzajów aktów prawnych), c) rozporządzenia, d) akty prawa miejscowego. Akty o charakterze wewnętrznym to na pewno zarządzenia (art. 27), ale pewnie również statuty nadawane przez organy konstytucyjne państwa organom pomocniczym (art. 10 ust. 1 lit. b), a także regulaminy określające sposób funkcjonowania organów wieloosobowych, przyjęte przez te organy (art. 8 ust. 2). Do aktów, których moc obowiązywania nie została w pełni sprecyzowana, zaliczyć należałoby natomiast dekrety wydawane przez prezydenta, niezaliczone ani do aktów powszechnie obowiązujących, ani do aktów o charakterze wewnętrznym, akty prawne wykonawcze, przypominające trochę rozporządzenia.

Na rangę konstytucji w systemie źródeł prawa wskazano w Proj. Kor. zwłaszcza w przywołanym wyżej przepisie art. 20 tego projektu, w którym ten akt prawny wymieniony został na pierwszym miejscu w katalogu aktów powszechnie obowiązujących, a także w przepisie art. 138 zamieszczonym w dziale XII „Przepisy końcowe”, dotyczącym specjalnego, utrudnionego trybu uchwalania ustaw o zmianie konstytucji. Ustawa o zmianie konstytucji musiałaby być uchwalona większością ośmiu radców stanu i ponad trzech czwartych pełnego składu senatu (sejm w tej procedurze by nie uczestniczył). Gdyby prezydent odmówił podpisania takiej ustawy (weto konstytucyjne prezydenta), wówczas dla jej ponownego uchwalenia (a więc „przełamania” prezydenckiego weta) wymagana byłaby większość dziewięciu radców i co najmniej cztery piąte pełnego składu senatu. Procedura uchwalania ustaw o zmianie konstytucji czyniłaby z tego aktu prawnego akt bardzo sztywny, być może sztywny nadmiernie. W Proj. Kor. nie ma natomiast przepisów analogicznych do bardzo ważnych ustrojowo przepisów art. 8 ust. 1 i 2 obowiązującej ustawy zasadniczej, określających Konstytucję RP mianem „najwyższego prawa” RP i nakazujących – co do zasady – bezpośrednie stosowanie jej przepisów. Z tego punktu widzenia ujęcie zagadnień konstytucyjnych w projekcie to wyraźny krok wstecz w zakresie roli konstytucji w systemie źródeł prawa.

W Proj. Kor. znalazło się kilkanaście przepisów dotyczących ustaw, zwłaszcza procedury ustawodawczej. Nie podjęto w nim natomiast – co raczej nie powinno dziwić – próby określenia przedmiotu ustawy, chociaż w kilku przepisach wskazano na wyłączność ustawy w niektórych sprawach. Ustawa została usytuowana w projekcie, gdy chodzi o jej moc prawną, poniżej kon-

stytucji, ale zrównana swą mocą z ratyfikowanymi przez państwo umowami międzynarodowymi oraz aktami prawnymi tych organizacji międzynarodowych, których członkiem jest państwo. Ustawy posiadałyby wyższą moc prawną niż rozporządzenia, zarządzenia, akty prawa miejscowego, a zapewne także niż dekrety wydawane przez prezydenta.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwałoby trzem radcom, siedmiu senatorom lub piętnastu posłom (obywatelska inicjatywa ustawodawcza byłaby wyeliminowana). Projekt ustawy (każdy) mógłby być poddany dalszej procedurze ustawodawczej (w projekcie uregulowanej dosyć enigmatycznie), jeżeli uzyskałby aprobatę siedmiu radców (rada stanu byłaby więc swoistym „sitem” ustawodawczym). Najważniejszym organem uchwalającym ustawy byłby senat, który jednak miałby prawo obradowania jedynie nad projektami ustaw przekazanymi mu przez radę stanu (ale nie mógłby ustalać wysokości podatków). Uchwalenie ustawy przez senat wymagałoby większości dwóch trzecich „bezwzględnej liczby Senatorów” (art. 70). Gdyby prezydent zgłosił weto wobec ustawy, to jej ponowne uchwalenie przez senat (odrzućenie prezydenckiego weta ustawodawczego) wymagałoby większości czterech piątych senatorów i poparcia przez dziewięciu radców stanu (czyli tak jak przy wecie konstytucyjnym, a więc bardzo trudne do osiągnięcia).

Dziwną propozycję zawarto w Proj. Kor. w sprawie wejścia w życie ustaw. Wchodziłyby one bowiem w życie „w sześć lat od chwili uchwalenia” (art. 72 zd. 1), a skrócenie tego okresu byłoby możliwe tylko na wniosek prezydenta i wymagałoby jednomyślności senatu. W praktyce niektóre ustawy mogłyby więc przestać być aktualne w okresie *vacatio legis*, chociaż być może przywołane rozwiązanie wpłynęłoby ograniczająco na ilość uchwalanych ustaw. Odmienność procedur ustawodawczych przewidziano w projekcie dla ustaw o budżecie państwa oraz dla kilku innych jeszcze ustaw, które dzięki temu miałyby moc prawną równą konstytucji.

Bardzo „oszczędne” są w Proj. Kor. przepisy dotyczące umów międzynarodowych oraz aktów prawnych organizacji międzynarodowej (osobista niechęć samego Korwin-Mikkego do Unii Europejskiej była zapewne przyczyną braku w projekcie unormowań dotyczących wprost tej organizacji). Z systematyki wewnętrznej przywoływanych wcześniej art. 20 oraz 25 i 27 projektu wynika, że: a) rozważane akty miałyby moc prawną niższą niż konstytucja, ale równą ustawom, b) akty te miałyby moc prawną wyższą niż akty o charakterze wy-

konawczym i wewnętrznym. Nowością byłoby to, że nie tylko wszystkie zawierane przez państwo umowy międzynarodowe, ale również wszystkie akty prawne organizacji międzynarodowej, której państwo byłoby członkiem, wymagałyby dla ich obowiązywania na terytorium Polski ratyfikacji przez prezydenta i obowiązywałyby (w Polsce – czego nie dodano, uwaga moja J.K.) „od daty ich ratyfikacji” (art. 24 ust. 1). Cytowany fragment przepisu projektu niekoniecznie pozostaje w zgodności z innym przepisem tego projektu, stanowiącym, iż: „Prawo obowiązuje w państwie pod warunkiem prawidłowego ogłoszenia treści aktu prawnego będącego jego źródłem w Dzienniku Praw Państwa Polskiego” (art. 22; ów „Dziennik” byłby więc nowym urzędowym organem publikacyjnym). Zgodnie z projektem prezydent mógłby ratyfikować umowę międzynarodową lub akt prawny organizacji międzynarodowej pod dwoma warunkami: 1) za zgodą tego organu państwa, w kompetencjach którego leżałoby stanowienie prawa przewidzianego tymi aktami prawnymi (pewne ograniczenie władzy prezydenta), 2) po orzeczeniu trybunału (obligatoryjnym) o zgodności takiego aktu z aktami prawnymi wyższego rzędu.

O pozostałych rodzajach aktów prawnych będących źródłami prawa stanowi się merytorycznie w Proj. Kor. raczej powściągliwie:

- o dekretach, że wydaje je prezydent „na podstawie i w granicach szczególnego upoważnienia określonego w akcie prawnym wyższego rzędu i w celu jego wykonania” (art. 25);
- o rozporządzeniach, że je „wydaje premier, a kontrasygnują właściwi ministrowie” (art. 59 ust. 5 zd. 1 – jest to zupełnie nowa, nieznaną parlamentarnym systemom rządów formuła kontrasygnaty);
- o aktach prawa miejscowego, że „ustanawiają” te akty „rady Ziem i gmin oraz terenowe organy Państwa”, a akty obowiązują na obszarze działania tych organów (art. 26 ust. 1);
- o zarządzeniach, że „obowiązują tylko organy podległe organowi wydającemu zarządzenie” (art. 27).

VI.

W dziale IV Proj. Kor. (pierwszym o tej numeracji), zatytułowanym „Wolności i prawa”, zarówno jego systematyka wewnętrzna, jak zwłaszcza treść są

dowodem na to, że standardy konstytucyjnego normowania statusu jednostki, znane współczesnym państwom demokratycznym (w tym także Polski), są dalekie od unormowań proponowanych w projekcie, który z tego punktu widzenia jawi się jako pewnego rodzaju ideologiczno-polityczny skansen konstytucyjny.

Wśród konstytucyjnych podstaw statusu prawnego jednostki nie ma w Proj. Kor. nawet wzmianki o zasadzie (idei) godności człowieka jako naturalnym prazródle jego wolności i praw. Jest to rozwiązanie zasługujące na najostrzejszą krytykę we współczesnych czasach – zwłaszcza na tle regulacji tej kwestii w obowiązujących konstytucjach i w dokumentach politycznych. Wolność została uznana w projekcie (w art. 2 ust. 3) za jedno z naturalnych praw obywateli państwa polskiego (art. 2 ust. 2), ale nie za ogólną zasadę (ideę) konstytucyjną, współkształtującą podstawy prawne statusu obywatela (jednostki) w państwie. W części działu IV projektu zatytułowanej „Sprawiedliwość” mowa jest w art. 36 o równości „obywateli” wobec prawa. Oznaczałoby to, że inne poza obywatelami osoby oraz podmioty zbiorowe pozostające pod władzą państwa polskiego niekoniecznie musiałyby być wobec prawa równymi.

W dziale „Wolności i prawa” unormowań dotyczących konkretnych wolności i praw nie jest zbyt wiele. Są to przede wszystkim uregulowania w sprawach wolności i praw osobistych oraz wolności i praw politycznych. Wśród wolności i praw osobistych mowa jest o tym, kiedy „obywatel” (znów tylko obywatel) może być pozbawiony wolności, o prawie „obywatela” do wyrażania własnego zdania oraz poglądów, o wolności „obywatela” wykonywania przepisów religii i sprawowania jej obrzędów, o prawie „obywatela” do obrony przed sądem i domniemaniu niewinności. W sprawach wolności i praw politycznych najwięcej uwagi poświęcono prawom wyborczym pełnoletnich obywateli – prawu „wybierania w wyborach” i „prawu kandydowania” w wyborach ogólnokrajowych i lokalnych – oraz ograniczeniom tych praw, a także warunkom „obejmowania” funkcji w organach państwa, pełnienia ich, odpowiedzialności z tego tytułu i utraty funkcji (będzie o tym również mowa dalej). W projekcie stanowi się także o prawie „obywateli” do zrzeszania się i o ograniczeniach w tym zakresie, jak również o prawie „obywatela” do sądu. Gdy idzie o wolności i prawa ekonomiczne, to w projekcie mowa jest jedynie o warunkach, w jakich może nastąpić pozbawienie albo ograniczenie własności (w tym wywłaszczenie). W Proj. Kor. uregulowane zostały tak-

że niektóre, ale tylko niektóre, instytucje pełniące funkcje środków ochrony wolności i praw: prawo złożenia do trybunału „wniosku” o takim charakterze jak znana Konstytucji z 1997 r. skarga konstytucyjna; prawo „każdego” do wynagrodzenia szkody wyrządzonej mu wskutek czynności urzędowej sprzecznej z prawem. W projekcie określono tylko jeden obowiązek „obywatela”, to jest obowiązek „przestrzegania prawa” (art. 2 ust. 2).

VII.

Najwięcej uwagi poświęcono w Proj. Kor. organom państwa. Postanowienia dotyczące tych kwestii znalazły się zarówno w dziale I i IV (pierwszym o tym numerze – łącznie 9 artykułów, niektóre wyżej już omawiane), jak też w innych działach w całości poświęconym tym zagadnieniom: w dziale IV („Prezydent” – drugim dziale o tym numerze), w dziale V („Rada Stanu”), w dziale VI („Senat”), w dziale VII („Sejm”), w dziale VIII („Ziemie i gminy”), w dziale IX („Sądy”) – łącznie obejmując 69 artykułów.

Przywołane wyżej 9 artykułów projektu dotyczy albo wszystkich organów państwa, albo pewnych ich kategorii. Zawierają one: wskazaną już wyżej klasyfikację organów państwa; określają sposób liczenia kadencji organów jednoosobowych i kolegialnych; regulują tryb podejmowania decyzji przez organy kolegialne oraz prawne podstawy ich funkcjonowania; wskazują – kto może pełnić funkcje w organie państwa, w tym w radzie lub zarządzie ziemi lub gminy, tryb obejmowania i utraty funkcji w organach państwa oraz tryb odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres pełnionej funkcji w centralnym konstytucyjnym organie państwa. Niektóre z konkretnych zawartych w tych przepisach propozycji wydają się interesujące, inne budzą wątpliwości lub zastrzeżenia (nie ma miejsca, by sprawami tymi zająć się bardziej dokładnie).

Analiza treści wskazanych – 69 artykułów projektu, zwłaszcza dotyczących centralnych organów państwa, pozwala przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie: jaki system rządów proponuje się w Proj. Kor. dla państwa polskiego? Na to pytanie może być udzielona jedna tylko odpowiedź – miałby to być system prezydencki, chociaż w jego oryginalnej, rodzimej formie, wyrażającej się – poza uznaniem prezydenta wybieranego w dwustopniowych

wyborach za organ „sprawujący władzę” w państwie – w swoistym funkcjonalnym i kreacyjnym „wtopieniu” rządu w urząd prezydenta, w istnieniu rady stanu (słowo „stan” oznacza w tym przypadku „państwo”), w uznaniu wyłanianego w pośrednich wyborach senatu za główny organ stanowiący ustawy i kontrolujący wykonanie budżetu, przy jednoczesnym ograniczeniu funkcji wybieranego w bezpośrednich wyborach sejmu, w przyznaniu trybunałowi niektórych funkcji pełnionych obecnie przez Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu oraz Sąd Najwyższy. Na oryginalności, ale i dyskusyjności tych propozycji zawartych w Proj. Kor., określających system rządów w państwie polskim, skupimy teraz uwagę.

VIII.

Prezydent. Byłby wybierany w wyborach powszechnych, równych, pośrednich (dwustopniowych, rzadko spotykanych we współczesnych państwach) i tajnych. Prezydenta wybieraliby elektorzy, którzy zostali wybrani podczas poprzednich wyborów prezydenckich w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych (ponowny wybór elektorów byłby dopuszczalny). Kadencja prezydenta trwałaby 7 lat, przy czym ta sama osoba nie mogłaby być wybrana prezydentem po raz drugi.

Prawo zgłaszania kandydata na prezydenta miałyby sto tysięcy obywatele mających prawo głosowania w wyborach prezydenta lub co najmniej tysiąc członków rad gmin. W głosowaniu, określonym w projekcie jako „pierwotne”, odbywającym się „w drugą niedzielę maja roku kalendarzowego, którego numer jest bez reszty podzielony przez 7” (art. 52 ust. 1), prezydentem zostałby kandydat, który by otrzymał więcej niż połowę głosów od elektorów (większość bezwzględna). Jeżeli żaden z kandydatów nie zostałby w tym głosowaniu prezydentem, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadzono by głosowanie ponowne, a w nim wyboru dokonywano by spośród dwóch kandydatów, którzy w głosowaniu pierwotnym otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Prezydentem zostałby wybrany kandydat, który w głosowaniu ponownym otrzymał więcej głosów elektorskich (większość względna).

W dwu przypadkach mogłaby mieć miejsce utrata funkcji przez prezydenta: 1) w wyniku stwierdzenia przez senat większością ponad trzech

czwartych jego pełnego składu trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania władzy ze względu na stan zdrowia, 2) w razie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności karnej (nie konstytucyjnej) przed trybunałem, pozbawienia wolności, aresztowania lub zatrzymania – co mogłoby nastąpić tylko za wyrażoną osobiście przez prezydenta zgodą własną lub dwóch trzecich pełnego składu senatu. W każdym z tych przypadków funkcję prezydenta obejmowałiby do końca kadencji (a więc nie odbywałyby się przedterminowe wybory prezydenckie) „Marszałek Sejmu, kolejni wicemarszałkowie Sejmu, Marszałek Senatu i wicemarszałkowie Senatu” (art. 54 ust. 2), o ile by wyrazili na to zgodę (zwróćmy uwagę, że drugą osobą w państwie byłby w tej sytuacji marszałek sejmowy, a nie marszałek senatu).

W Proj. Kor. wprost została określona najważniejsza funkcja ustrojowa prezydenta: „Prezydent sprawuje władzę w Państwie” (art. 58 zd. 1). Na gruncie tego rozstrzygnięcia właśnie prezydentowi, jako jedynemu organowi państwa sprawującemu w państwie władzę, powierzono realizację rozlicznych istotnych kompetencji, przy czym wyliczenie tych kompetencji w projekcie nie jest wyczerpujące, o czym świadczy zwłaszcza użyte w nim sformułowanie „w szczególności” (art. 58 zd. 1).

Wśród kompetencji prezydenta określonych w Proj. Kor. można wyróżnić następujące ich grupy:

1. kompetencje ze sfery rządzenia państwem, bowiem to właśnie prezydent miałby „prowadzić” politykę zagraniczną oraz wewnętrzną państwa (art. 58 pkt 1 i 5), co należałoby rozumieć, że to właśnie on wytyczałby strategiczne cele i kierunki tych polityk, samodzielnie realizowałby najważniejsze ich elementy, a także kierowałby i koordynowałby realizacją innych elementów owych polityk przez pozostałe organy państwa (zwłaszcza przez premiera i przez ministrów);
2. kompetencje arbitrażu politycznego, obejmujące m.in. „rozstrzygnięcie bieżących sporów kompetencyjnych” (art. 58 pkt 4);
3. kompetencje prawodawcze, obejmujące: udział prezydenta w procedurze uchwalania ustaw – podpisywanie wszystkich ustaw, prawo odmowy podpisania ustawy (weto prezydenckie), prawo przekazania ustawy przed jej podpisaniem do trybunału z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z aktami wyższego rzędu; wyłączne prawo prezydenta inicjatywy w sprawach ustaw budżetowych, prawo stanowienia dekretów;

4. kompetencje kreacyjne, obejmujące: prawo mianowania (wyboru) części członków rady stanu; prawo powoływania i odwoływania osób określonych w konstytucji, w tym premiera, a na jego wniosek ministrów i wojewodów (art. 59 ust. 1 lit. a), przy czym to prezydentowi bezpośrednio podlegaliby ministrowie spraw zagranicznych, wojny i policji (tj. połowa ministrów), ale także służby specjalne; prawo powoływania jednej trzeciej sędziów trybunału oraz powoływania części członków rady banku Polski;
5. kompetencje wykonawcze i ochronne, obejmujące uprawnienia i obowiązki tradycyjnie przynależne rządowi – zapewnianie wykonywania ustaw, chronienie interesów skarbu państwa;
6. kompetencje do inicjowania kontroli norm sprawowanej przez trybunał;
7. kompetencje dotyczące sił zbrojnych, przysługujące prezydentowi jako zwierzchnikowi tych sił tak w okresie pokoju, jak i w czasie wojny;
8. kompetencje organizacyjne – wnioskowanie o zebranie się przez sejm na sesję, określanie struktury organów pomocniczych państwa podległych ministrom i wojewodom;
9. tradycyjne kompetencje głowy państwa – nadawanie orderów i odznaczeń, stosowanie („wykonywanie”) prawa łaski;
10. inne kompetencje na wypadek wojny – stwierdzanie stanu wojny, jeżeli senat nie mógłby się zebrać na posiedzenie.

Już te wskazane wyżej kompetencje prezydenta przekonują, że wykonując je drogą podejmowanych bez kontrasygnaty (bo ta nie jest w projekcie wymagana), a więc jako prerogatywy, aktów urzędowych, prezydent rzeczywiście sprawowałby władzę w państwie, zajmowałby pierwszoplanową pozycję w całym konstytucyjnym systemie rządów.

IX.

Rząd (nazwa rada ministrów nie jest w projekcie używana). W Proj. Kor. to w dziale „Prezydent” wyodrębniono część zatytułowaną „Premier, ministrowie, wojewodowie”. Przepisy dotyczące tych organów są raczej skąpe.

Oprócz przywołanego wyżej przepisu dotyczącego ich powoływania rozstrzyga się w nich jeszcze, iż: „Rząd stanowi Premier i ministrowie” (art. 59 ust. 2), przy czym ministrów wymienia się enumeratywnie w następującej kolejności: „wojny” (ciekawa nazwa, bo w art. 63 pkt 1 wskazuje się, że minister ten odpowiada za wojsko „w czasie pokoju”), policji, spraw zagranicznych, finansów, sprawiedliwości oraz gospodarki terenami i ochrony środowiska (7-osobowy skład rządu łącznie z premierem). Rząd w świetle projektu byłby zależny wyłącznie od prezydenta (który „w sytuacjach wyjątkowych” mógłby odwołać ministra bez wniosku premiera – art. 59 ust. 1 lit. a) i nie musiałby ubiegać się w jakiegokolwiek formie o aprobatę którejś z izb parlamentu. O słabej pozycji prawnoustrojowej rządu świadczy wyraźnie kilka innych jeszcze proponowanych w Proj. Kor. rozwiązań: 1) premierowi podlegaliby jedynie ministrowie finansów, sprawiedliwości oraz gospodarki terenami i ochrony środowiska (pozostali podlegaliby „bezpośrednio” prezydentowi), 2) rząd byłby pozbawiony „prawa projektowania ustaw” (art. 59 ust. 4), 3) rząd nie miałby obowiązku zbierania się na posiedzeniach, a jeżeli obradowałby w tej formie, to nie miałby możliwości głosowania, 4) prezydent mógłby na piśmie „zastrzec sobie prawo decyzji w określonych kwestiach” (art. 59 ust. 6 – zapewne w kwestiach należących do kompetencji rządu, premiera lub ministrów). Tak zaprojektowany rząd byłby właściwie atrapą, ornamentem ustrojowym, niemającym konstytucyjnie wskazanych własnych kompetencji.

X.

Rada stanu. Proponowana w Proj. Kor. rada stanu miałaby być nowym organem państwa, nieznanym polskim konstytucjom. O projektowanej w projekcie jej wysokiej pozycji prawnoustrojowej świadczy to, że przepisy jej dotyczące zostały pomieszczone po unormowaniach dotyczących prezydenta, a przed uregulowaniami pochodzącymi z wyborów – senatu i sejmu oraz pozostałych organów państwa. Zauważmy, że tak wysoką pozycję prawnoustrojową miałby zajmować organ nie wybierany przez zbiorowy podmiot suwerenności. Ta propozycja jest kolejnym świadectwem ignorowania przez twórców projektu powszechnie akceptowanej w państwach demokratycznych zasady suwerenności narodu, z której wynika uznanie wyższej rangi

prawnoustrojowej organów pochodzących z powszechnych wyborów niż organów wyłanianych – tak jak rada stanu – w innych procedurach.

Rada stanu miałaby liczyć 11 radców stanu, powoływanych w następujący sposób: czterech mianowanych przez prezydenta, z czego jeden spośród 100 kandydatów zgłoszonych przez rektorów „najważniejszych uczelni” (art. 66 pkt 1); czterech wybranych przez senat, z czego jeden spośród kandydatów zgłoszonych przez rektorów wskazanych uczelni; trzech wybranych przez sejm spośród 100 kandydatów zgłoszonych także przez rektorów tych uczelni. Co roku wymieniałoby się dwóch radców, poczynając od najstarszych (rotacja).

Pozycję prawnoustrojową rady stanu określono w projekcie następująco: „Rada Stanu jest organem stanowiącym prawo pod kontrolą Senatu i Prezydenta” (art. 65). Rada stanu byłaby jedynym organem, który po zgłoszeniu projektu ustawy przez uprawnione podmioty i zaaprobowaniu go przez siedmiu radców miałby prawo przekazać taki projekt senatowi do dalszych prac nad nim i uchwalenia. Poparcia przez co najmniej 9 radców stanu wymagałoby ponowne uchwalenie przez senat ustawy (lub ustawy o zmianie konstytucji) „zawetowanej” przez prezydenta. Rada stanu spełniałaby również funkcję kreacyjną, powołując jedną trzecią sędziów trybunału.

XI.

Senat. Organ ten został *de iure* uznany w Proj. Kor. za pierwszą izbę polskiego parlamentu, o kompetencjach znacznie szerszych niż przyznane sejmowi. W oryginalny sposób zaproponowany został tryb wyboru senatu. Senatorowie byliby wybierani po dwóch „z każdej Ziemi” (art. 69 zd. 1), przy czym – jak wyjaśniono w art. 141 projektu – „Przez »Ziemie« rozumie się województwa” (art. 141), nie precyzując jednak, czy chodzi o województwa istniejące w dniu wejścia w życie „Konstytucji nowego państwa polskiego”, czy o jakieś inne. W tej sytuacji nie da się precyzyjnie określić liczebności składu senatu w projekcie. Senatorów wybierano by „w wyborach pośrednich na sześć lat” (art. 69 zd. 2), przy czym co trzy lata wybierano by z każdej ziemi jednego senatora (rotacja). Wyboru senatorów dokonywali by elektorzy, wybierani przez wyborców, którzy musieliby mieć co najmniej 29 lat, w wyborach tajnych, bezpośrednich i równych (a więc z pewnym ograniczeniem powszech-

ności). Wybory senatorów byłyby nierówne: każdy elektor dysponowałby tyłoma głosami, ile sam otrzymał w wyborach.

Charakter prawnoustrojowy senatu jako pierwszej izby polskiego parlamentu został określony przede wszystkim w przepisie art. 68, w którym wskazuje się: „Senat stanowi najważniejszy organ stanowiący ustawy” (przepis ten budzi wątpliwości językowe dotyczące określenia „stanowiący ustawy”, gdyż ustawy są uchwalane, o czym jest mowa w art. 70 i 71 projektu). O roli senatu w procesie inicjowania i uchwalania ustaw oraz przy ponownym uchwalaniu ustaw (także ustaw o zmianie konstytucji) zawetowanych przez prezydenta była już mowa wcześniej. Przypomnieć tutaj warto, iż senat nie miałby „prawa uchwalania wysokości podatków” (art. 76 zd. 2). Drugą funkcją senatu byłaby funkcja kreacyjna. Senat wybierałby czterech radców stanu, jedną trzecią sędziów trybunału oraz część członków rady banku Polski. Senat rozpatrywałby sprawozdanie prezydenta z wykonania ustawy o budżecie państwa, a w razie odrzucenia takiego sprawozdania wnosiłby o „ukaranie przez Trybunał konkretnych osób za to odpowiedzialnych” (art. 130 ust. 2). W ramach realizacji funkcji kontrolnej senat „kontrolowałby także politykę zagraniczną” (art. 77 ust. 1 pkt 6). W tym przypadku nie jest jasne, czy chodziłoby o kontrolę polityki zagranicznej prowadzonej przez ministra spraw zagranicznych, czy również prowadzonej przez prezydenta. Senat posiadałby kompetencję do inicjowania kontroli norm sprawowanej przez trybunał. Wreszcie do kompetencji senatu należałoby także „stwierdzanie stanu wojny” lub „wypowiadanie wojny” (art. 77 ust. 1 pkt a), jak również „zawieranie pokoju” (art. 77 ust. 1 pkt b).

W projekcie wskazano, iż senat działałby w permanencji („obraduje na posiedzeniach” – art. 73 ust. 1), że wybierałby ze swego grona marszałka senatu i wicemarszałków, przy czym to marszałek byłby jedynym organem kierowniczym tej izby. Organami pomocniczymi senatu byłyby zaś komisje.

XII.

Sejm. Pozycja prawnoustrojowa sejmu nie została w Proj. Kor. określona w sposób wyraźny. Otwierający VII dział projektu przepis: „Sejm jest jedynym organem mającym prawo uchylać wysokość podatków powszechnych” (art. 78

ust. 1 zd. 1) niewiele pozwala wnioskować o koncepcji konstytucyjnego usytuowania tego organu. Raczej inne przepisy wskazanego działu stwarzają możliwość pewnego dookreślenia pozycji prawnoustrojowej sejmu.

Sejm miałyby się składać z 444 posłów (tak jak pod rządami Konstytucji marcowej z 1921 r.), zaś liczba ta mogłaby być albo zwiększona, albo zmniejszona uchwałą rady stanu (art. 78 ust. 3). Zauważmy, że zgodnie z projektem rada stanu mogłaby to uczynić bez żadnych warunków i ograniczeń (np. ustalić skład sejmu na 100 posłów albo na 1000 posłów), co skłania do oceny, iż autorom Proj. Kor. albo zabrakło wyobraźni ustrojowej, albo zwykłego zdrowego rozsądku wymaganego od tych, którzy podejmują próbę konstytucyjnego regulowania ustroju państwa. Bowiem według propozycji zawartych w projekcie to niewielki liczebnie organ, nie pochodzący przy tym z wyborów powszechnych, miałyby rozstrzygać o liczebności dużego organu wybieranego w powszechnych wyborach przez obywateli. Ta propozycja jest kolejnym dowodem na to, iż autorzy Proj. Kor. są niechętni demokracji oraz demokratycznym procedurom i instytucjom. Posłowie byłiby wybierani przez obywateli na okres 4 lat, w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych, w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Za interesującą uznać można zawartą w projekcie propozycję dotyczącą trybu zgłaszania kandydatów na posłów. Prawo to miałyby stu wyborców, pod warunkiem jednak wpłaty kaucji (art. 79). Kaucja przepadałaby w razie nieotrzymania przez kandydata na posła pięciu procent głosów ważnych w danym okręgu wyborczym. Rozwiązanie to mogłoby zapobiegać „radosnemu”, ale bezmyślnemu czasem zgłaszaniu jako kandydatów na posłów kogo tylko się da. Posłem według projektu zostawałby ten kandydat, który w głosowaniu otrzymałby największą liczbę ważnie oddanych głosów (większość względna).

Wśród funkcji spełnianych przez sejmowe podmioty najważniejszą bodajże byłaby w świetle Proj. Kor. funkcja kontrolna. Miałaby ona być realizowana przez posłów oraz przez specjalny pomocniczy organ sejmu, jakim byłaby „komisja kontroli” (poświęcono jej odrębną część w dziale dotyczącym sejmu). Nie może natomiast nie budzić zdziwienia, iż w projekcie nie przewidziano w ogóle możliwości sprawowania kontroli przez sejm *in pleno* – przez organ bezpośrednio wybierany przez obywateli i tym samym będący ich reprezentantem.

W projekcie znajduje się przepis: „Posłowie kontrolują działania organów Państwa” (art. 82 ust. 1). Przy takim sformułowaniu dopuszczalna byłaby interpretacja, iż posłowie mogliby kontrolować działania wszystkich organów państwa, również prezydenta, rady stanu, senatu, sądów, trybunału. Ten dylemat interpretacyjny pogłębia jeszcze sformułowanie, iż „Każdy poseł może żądać od urzędników państwowych wyjaśnień, co do rozdysponowanych przez nich pieniędzy” (art. 82 ust. 2), bowiem osoby zasiadające w wymienionych wyżej organach państwa to na pewno „urzędnicy państwowi”. Urzędnik taki miałby obowiązek udzielenia odpowiedzi na „zapytanie poselskie” w ciągu 21 dni od daty jego otrzymania.

Sporo relatywnie uwagi poświęcono w projekcie organowi pomocniczemu sejmowi – komisji kontroli, której kadencja pokrywałaby się z kadencją sejmowi. Zadaniem tej komisji byłoby przyjmowanie „wniosków w sprawie dokonania fachowej kontroli w przypadku podejrzeń” (art. 84 ust. 3 – nie bardzo wiadomo, czego miałyby dotyczyć te „podejrzenia”, jakie podmioty miałyby prawo je formułować i wobec jakich podmiotów).

Oryginalne, aczkolwiek mało rozważne wydaje się proponowane rozwiązanie, iż „każdy poseł mógłby zgłosić jednego posła do Komisji Kontroli” (art. 86 ust. 1). Hipotetycznie mogłoby się więc tak zdarzyć, iż zostałoby zgłoszonych do komisji nawet kilkuset posłów. Doprowadzić by to mogło do sytuacji zaiste patowej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 86 ust. 2 projektu członkiem komisji kontroli zostawałby (bez wyboru) poseł, który został zgłoszony przez co najmniej pięć procent pełnego składu sejmowi (maksymalnie więc komisja kontroli mogłaby liczyć 20 członków). W pesymistycznym więc wariantcie komisja mogłaby albo w ogóle nie zostać wyłoniona, albo wyłoniona w bardzo okrojonym składzie, utrudniającym sprawne jej funkcjonowanie.

Interesujące rozwiązanie zaproponowano natomiast w projekcie w sprawie powoływania przewodniczącego komisji kontroli. Co do zasady, miałyby go powoływać spośród posłów kandydat na prezydenta, który uzyskał drugi wynik w ostatnim głosowaniu w wyborach prezydenta z udziałem co najmniej dwóch kandydatów. Zapewne miałyby to służyć większemu obiektywizmowi działań kontrolnych komisji. Gdyby przewodniczący komisji kontroli nie został powołany w tym trybie, wówczas powoływaliby go członkowie komisji ze swego grona.

W świetle przepisów Proj. Kor. komisja kontroli spełniałaby kilka istotnych funkcji ustrojowych, które aktualnie realizowane są głównie przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zakres kompetencji kontrolnych sejmowej komisji kontroli został określony w projekcie szeroko. Miałaby ona prawo kontrolować działania (znowu bez ograniczeń podmiotowych): a) „wszystkich organów Państwa – z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości, rzetelności i terminowości” (art. 87 ust. 1 lit. a), b) „wszystkich podmiotów wykorzystujących majątek Państwa lub zawierających z nim umowę – z punktu widzenia legalności i gospodarności” (art. 87 ust. 1 lit. b). Komisja kontroli miałaby prawo złożenia do trybunału „wniosku o zbadanie zgodności aktu prawnego z aktami prawnymi wyższego rzędu” (art. 87 ust. 2). Uprawnienie to posiadałoby więc szeroki zakres przedmiotowy, obejmując wszystkie podlegające kontroli trybunału akty prawne uchwalone lub ustanowione zgodnie z obowiązującym prawem.

Z innych funkcji spełnianych przez sejm (lub posłów) na gruncie Proj. Kor. należałoby odnotować jeszcze trzy: 1) kompetencję sejmu do inicjowania kontroli norm sprawowanej przez trybunał, 2) prawo sejmu do powoływania części członków rady banku Polski, 3) prawo inicjatywy ustawodawczej przysługujące piętnastu posłom. Generalnie można stwierdzić, że Proj. Kor. „spychałby” sejm, organ pochodzący z bezpośrednich wyborów, na drugą pozycję w ramach parlamentu, za senatem wyłanianym w sposób mniej demokratyczny niż sejm, bowiem w wyborach pośrednich, uznawanych w nauce za zdecydowanie bardziej elitarne, a przez to mniej demokratyczne niż stosowane najczęściej bezpośrednio wybory do pierwszej izby parlamentu.

Sejm pracowałby w trybie sesyjnym, zbierając się raz w roku na sesję „w celu uchwalenia wysokości podatków” (art. 83 ust. 1 – bardzo ograniczony przedmiotowo zakres). Marszałek sejmu mógłby uznać, że w danym roku nie ma potrzeby zwoływania sesji. Natomiast na wniosek prezydenta sejm zbierałby się we wskazanym przez prezydenta terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie.

XIII.

Trybunał. Przepisy dotyczące tego organu pomieszczono w Proj. Kor. w dziale zatytułowanym „Sądy”, poświęcając mu tylko sześć artykułów (a więc stosun-

kowo niewiele). Trybunał składałby się z 90 sędziów, powoływanych przez prezydenta, radę stanu i senat w równej liczbie (a więc po trzydziestu) na okres 4 lat. W projekcie nie ma zakazu powtórnego powołania danej osoby na funkcję sędziego trybunału. Sędziowie trybunału wybieraliby ze swego grona prezesa trybunału, co służyłoby umocnieniu niezależności trybunału (o niezależności tego organu od innych organów państwa nie ma wprost mowy w projekcie). Trybunał spełniałby role ustrojowe realizowane na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej przez trzy organy państwowe:

1. przez Trybunał Konstytucyjny, co wyrażałoby się w dwu funkcjach trybunału: a) funkcji kontroli norm, czyli badaniu – na wniosek prezydenta, sejmu, senatu, rady gminy lub komisji kontroli sejmu, w wyniku wniosku sądu rozpatrującego konkretną sprawę, a także w rezultacie wniosku obywatela, wniosku mającego charakter skargi konstytucyjnej – zgodności aktów prawnych z aktami prawnymi wyższego rzędu, b) funkcji polegającej na rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych między konstytucyjnymi organami państwa na wniosek jednego z nich;
2. przez Trybunał Stanu, co wyrażałoby się w prawie trybunału do orzekania o utracie funkcji lub innej karze w sprawie naruszenia prawa w związku z pełnieniem funkcji w konstytucyjnym organie państwa (poza organem gminy, a zapewne także poza organem ziemi – zob. art. 103 ust. 2);
3. przez Sąd Najwyższy, przy czym w tym przypadku trybunał: a) sprawowałby nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, jako zajmujący najwyższą pozycję w hierarchicznej strukturze sądów, b) orzekałby (obligatoryjnie) o ważności wyborów – poza wyborami organów gmin i ziemi – konstytucyjnych organów państwa.

Orzeczenia trybunału miałyby moc powszechnie obowiązującą, a te z nich, które byłyby wydawane w wyniku kontroli norm, obowiązywałyby od daty wejścia w życie aktu prawnego uznanego przez trybunał za niezgodny z aktami prawnymi wyższego rzędu (a więc z mocą wsteczną, *ex tunc*). Pozostałe orzeczenia obowiązywałyby zapewne od daty ich ogłoszenia (*ex nunc*). Państwo ponosiłoby odpowiedzialność wobec podmiotów poszkodowanych z powodu wejścia w życie aktów prawnych niezgodnych z aktami prawnymi wyższego rzędu.

XIV.

Sądy powszechne. Dział Proj. Kor. zatytułowany „Sądy” otwierają przepisy dotyczące „sądów powszechnych”. O innych rodzajach sądów, zwłaszcza zaś o sądach administracyjnych, sprawujących kontrolę orzeczeń organów administracji z punktu widzenia legalności i z tego powodu uznawanych w demokratycznym państwie prawnym za instytucje nieodzowną dla zachowania praworządności oraz ochrony wolności i praw jednostki, nie ma w projekcie ani słowa. Na podstawie przepisów Proj. Kor. nie sposób stwierdzić, czy sądy powszechne byłyby uprawnione do rozstrzygania spraw sądownoadministracyjnych. W projekcie stanowi się jedynie, że „właściwość (...) merytoryczną wydziałów sądów” (podobnie jak właściwość terytorialną sądów oraz zasady postępowania przed nimi) określi ustawa (art. 107 ust. 1).

Z przepisów Proj. Kor. wynika, że struktura sądów byłaby dwustopniowa – sądy gminne i sądy ziemskie – hierarchiczna, z trybunałem na czele. Sądy, tak jak obecnie, wydawałyby orzeczenia w imieniu państwa. Orzeczenia sądu nie mogłyby – poza ograniczonym podmiotowo prezydenckim prawem łaski – być zmienione przez inne organy państwa.

Sędziowie byłiby niezawisli w takim samym zakresie jak na gruncie Konstytucji z 1997 r., podlegając jedynie konstytucji oraz ustawom. Zupełnie odmienny byłby natomiast tryb powoływania sędziów (zapewne sędziów wszystkich sądów, i gminnych, i ziemskich), gdyż byłiby oni wybierani. Prawo wybierania sędziów, w liczbie określonej ustawą, na okres 4 lat miałoby „Obywatele mieszkający na obszarze wspólnot, dla których właściwy terytorialnie jest jeden sąd gminny” (art. 108). Wyborów dokonywano by na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności, w jednomandatowych okręgach wyborczych (okręgów tych byłoby więc bardzo dużo). Sędziowie wybrani na terenie właściwości danego sądu wybieraliby prezesa sądu „spośród sędziów z ośmioletnim doświadczeniem zawodowym” (art. 109 ust. 1 – zapewne z co najmniej ośmioletnim doświadczeniem; co jednak by się działo w przypadku, jeżeli takiego sędziego nie byłoby wśród sędziów wybranych na terenie właściwości danego sądu?).

Oryginalne, aczkolwiek kontrowersyjne są propozycje Proj. Kor. dotyczące udziału sędziów w rozpatrywaniu spraw oraz w orzekaniu. Sędzia nie mógłby więc rozpatrywać sprawy: w sądzie, na terenie właściwości któ-

regu został wybrany; w sądzie, którego teren właściwości sąsiaduje z terenem wskazanym wyżej; a także z udziałem osób uprawnionych do wyboru sędziego (art. 110). Jeżeli idzie o orzekanie, to w projekcie zaproponowano dwa rozwiązania: 1) „W poszczególnych sprawach orzekaliby sędziowie wyłonieni w drodze losowania spośród wszystkich sędziów danej instancji w Państwie” (art. 111 ust. 1; trudno to sobie organizacyjnie wyobrazić), 2) „W sprawach rozpatrywanych w sądach wyższej instancji orzekają sędziowie z doświadczeniem w orzekaniu w sądach niższej instancji określonym w ustawie, za zgodą Trybunału” (art. 111 ust. 2). Jak więc widać, w orzekaniu uczestniczyliby jedynie sędziowie zawodowi, bez jakiegokolwiek udziału czynnika społecznego.

XV.

Ziemie i gminy. Taki tytuł nosi dział VIII Proj. Kor., zamieszczony po dziale poświęconym sejmowi, a przed działem poświęconym sądom. W dziale VIII w piętnastu artykułach jest mowa o gminach, ich organach i działalności, a tylko w jednym o ziemiach i organach ziem. O organach ziem stanowi się jeszcze tylko w trzech innych przepisach projektu. Z treści art. 103 ust. 2 wynika, że przepisy rozważanego działu dotyczące gmin „odnoszą się z odpowiednimi zmianami do Ziem, z użyciem nazwy »gubernator« i miast z użyciem nazwy »burmistrz«”. Analizując więc przepisy projektu dotyczące gmin, będziemy mieli na uwadze, że odnoszą się one odpowiednio także do miast i ziem.

Istotę gminy wyrażają trzy zwłaszcza przepisy projektu: „Mieszkańcy wspólnoty tworzą gminę”, „Gminie przysługuje samorząd”, „Mieszkańcy wspólnoty odpowiadają za zobowiązania gminy na zasadach określonych ustawą” (art. 89 ust. 1–3). Zacytowane przepisy wydają się wielce znamienne: 1) jedyny raz w całym projekcie użyty został w nich termin samorząd, przy czym brak jest określenia powszechnie przyjmowanego w prawodawstwie postępowych i demokratycznych państw – samorząd terytorialny. Jest to wyrazem niechętnego stosunku autorów projektu do samorządu w ogóle, w tym również do samorządu terytorialnego, 2) wspólnota gminna nie stanowiłaby samorządu (terytorialnego) z mocy prawa, ale samorząd jedynie

by jej „przysługiwał” (nie bardzo wiadomo, co to określenie miałoby znaczyć), 3) gmina nie posiadałaby osobowości prawnej, gdyż to mieszkańcy wspólnoty, a nie sama gmina odpowiadałoby za zobowiązania gminy.

W Proj. Kor. wyróżniono dwie grupy zadań gmin, wykonywanych na podstawie uchwał ich rad: 1) „zadania własne, niesprzeczne z prawem” (art. 92 zd. 1 pkt 1), w tym prawo rad gmin uchwalania podatków lokalnych (art. 78 ust. 1 zd. 2), 2) „zadania państwa, dopuszczone ustawą do wykonywania przez gminę” (art. 92 zd. 1 pkt 2). W tym drugim cytowanym przepisie zwraca uwagę protekcyjnie w tonie słowo „dopuszczone”, zamiast używanego powszechnie terminu „powierzone”. Źródła dochodów gmin na realizację zadań własnych i zadań państwa miałyby określić ustawa.

Jako organy gminy wymienia się w projekcie: radę, jako organ stanowiący; zarząd, jako organ wykonawczy. Jednak w dalszych przepisach projektu mowa jest najpierw o wyborach zarządu, a dopiero w drugiej kolejności o wyborach rady. To kolejny przykład widocznej w Proj. Kor. niechęci jego autorów do wyborów bezpośrednich jako trybu kreacji organów kolegialnych (zob. także systematykę wewnętrzną art. 41, w którym mowa jest najpierw o obejmowaniu funkcji w organach państwa – „na podstawie powołania”, a dopiero następnie – „w wyniku wyborów”).

Wybory zarządu rozpoczynałyby się od wyboru przez mieszkańców wspólnoty na okres 4 lat wójta – w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Wójt pełniłby funkcje prezesa zarządu gminy. Prawo zgłaszania kandydata na wójta miałoby pięćdziesięciu mieszkańców mających prawo głosowania w wyborach wójta. Tryb głosowania oraz wyboru wójta byłby analogiczny jak opisany wyżej tryb głosowania oraz wyboru prezydenta, przy czym wybory pierwotne odbywałyby się w drugą niedzielę roku kalendarzowego, „którego numer jest bez reszty podzielny przez 2, ale nie jest bez reszty podzielny przez 4” (art. 96 ust. 1). Wybrany wójt powoływałby i odwoływałby członków zarządu gminy. Wójt mógłby utracić funkcję w wyniku stwierdzenia przez radę gminy jego trwałej niezdolności do sprawowania władzy ze względu na zły stan zdrowia większością ponad dwóch trzecich pełnego składu rady. W razie utraty funkcji przez wójta obejmowałby ją dotychczasowy członek zarządu gminy powołany przez radę.

Rada gminy byłaby wybierana przez mieszkańców wspólnoty na okres 4 lat w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych, w jedno-

mandatowych okręgach wyborczych. Prawo zgłaszania kandydata do rady miałyby dziesięciu wyborców, pod warunkiem że wpłacili kaucję. Przepisy dotyczące przypadku kaucji w wyborach do sejmu znajdowałyby odpowiednie zastosowanie w wyborach rady gminy. Głosowanie w wyborach do rady gminy odbywałoby się w dniu głosowania pierwotnego w wyborach wójta. Tryb wyboru radnego byłby analogiczny do wyboru wójta. Dotyczyłoby to również utraty funkcji przez radnego w trakcie kadencji.

Rada gminy działałaby w permanencji (na posiedzeniach). Rada wybierałaby ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Posiedzenia rady zwoływałby przewodniczący i przewodniczył im.

XVI.

Podjmując próbę całościowej oceny Janusza Korwin-Mikkego „Projektu Konstytucji nowego państwa polskiego”, należy najpierw poczynić dwie istotne uwagi o charakterze formalnoprawnym: 1) w projekcie używa się często terminów i pojęć o niedookreślonej treści, czasem zupełnie odbiegających od pozytywnych tradycji polskich konstytucji, 2) w wielu miejscach projektu daje o sobie znać wspomniane wcześniej bałaganiarstwo legislacyjne jego autorów, wyrażające się również w odesłaniach do nieistniejących albo niewłaściwych przepisów tego projektu. Natomiast o samej treści projektu można powiedzieć tyle, że – pomimo jego niewątpliwej oryginalności – nie jest to projekt postępowy, uwzględniający dorobek współczesnych konstytucji, ale projekt w wielu swych rozwiązaniach archaiczny, którego realizacja cofnęłaby Polskę na jej drodze ku nowoczesności. Jest to projekt autorów niechętnych, a często wrogich demokracji, zwłaszcza demokracji bezpośredniej i jej formom. Projekt odrzucający niemal wszystkie zasady ustrojowe przyjmowane i akceptowane powszechnie w cywilizowanych społecznościach, narodowo ksenofobiczny, ograniczający wolności i prawa człowieka i obywatela. Projekt, który należy zdecydowanie odrzucić jako podstawę ewentualnych prac nad zmianami Konstytucji RP.