

## WSTĘPNE ZAŁOŻENIA NOWEJ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ

### Propozycje

*„czym jest konstytucja jakiegoś kraju – jest faktycznym stosunkiem sił istniejących w danym kraju [...].*

*Ten faktyczny stosunek sił spisuje się na karcie papieru, daje mu się wyraz na piśmie, a skoro zostanie spisany, nie jest to już tylko faktyczny stosunek sił, lecz staje się on teraz prawem, instytucją prawną, a kto przeciwko niej występuje, podlega karze!”*

(Ferdynand Lassalle, *O istocie konstytucji*)

Od kilku lat podejmowano różnorodne próby realizacji wysuwanych w minionych dziesięcioleciach postulatów dotyczących opracowania nowej konstytucji. Nie znajdowały one dotąd w zasadzie odbicia w pracach parlamentarnych. W wyniku powołania 7 XII 1989 r. Sejmowej, a następnie Senackiej Komisji Konstytucyjnej parlament stał się najważniejszym ośrodkiem prac nad przygotowaniem ustawy zasadniczej III Rzeczypospolitej. Na mocy uchwały z 7 XII 1989 r. zadaniem Sejmowej Komisji Konstytucyjnej jest „przygotowanie Konstytucji Państwa Polskiego” (art. 1). Realizacja tego zadania wymaga spełnienia kilku warunków o charakterze politycznym i prawnym, umożliwiających określenie prawidłowego trybu prac parlamentarnych nad przyszłą konstytucją. W pierwszym rzędzie należy rozstrzygnąć, czy obecny parlament powinien uchwalić nową konstytucję? W wypadku odpowiedzi negatywnej należy skrócić jego kadencję po uprzednim uchwaleniu w pełni demokratycznej ordynacji wyborczej do dwuizbowego parlamentu. Racjonalne przesłanki przemawiają za tym, aby nowo wybrany parlament uchwalił konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Następną kwestią jest określenie przewidywanego terminu uchwalenia przyszłej ustawy zasadniczej. Jednocześnie konieczność przyspieszenia reform politycznych wymaga odstąpienia od realizacji postanowienia o tym, że: „Zadaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach jest stworzenie nowej, demokratycznej konstytucji” („Stanowisko w sprawie reform politycznych” z 5 IV 1989 r.). Oznaczałoby to, że obecny parlament winien ograniczyć się do przygotowania projektu (projektów) przyszłej konstytucji.

Stopień i zakres przemian wewnętrznych w Polsce uzasadnia konieczność określenia nowej koncepcji ustrojowej Państwa Polskiego. Tę koncepcję powinna wyrażać przyszła konstytucja Rzeczypospolitej. Z istoty tej koncepcji wynikać będzie charakter prac projektodawczych nad nową konstytucją, jak

i tryb jej uchwalenia. Stąd pytanie o to, czym powinna być przyszła ustawa zasadnicza i jakie zasady winny określać jej treść w celu zapewnienia pewnej zgodności ustroju konstytucyjnego z ustrojem rzeczywistym. Wymaga to odrzucenia koncepcji stanowiących podstawę Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. Niezbędne jest także przewyciężenie dominującej do niedawna praktyki traktowania konstytucji jako instrumentu realizacji wielokrotnie zmieniających się, doraźnych interesów rządzących. Są to zarazem okoliczności utrudniające zmianę stosunku rządzonych do konstytucji, co z kolei stanowi niezbędną przesłankę realizacji zasadniczych reform ustrojowych. Charakter i tempo realizacji tych reform zadecyduje w istocie o wyborze właściwego momentu dla uchwalenia nowej konstytucji Rzeczypospolitej. W związku z tym rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy uzasadnione jest uchwalenie konstytucji w ciągu kilku czy kilkunastu najbliższych miesięcy? Presji zwolenników tego rozwiązania należy przeciwstawić racje przemawiające za przyjęciem konstytucji Rzeczypospolitej przez nowo wybrany parlament po przeprowadzeniu zasadniczych reform wewnętrznych, co zapewne wymaga dłuższego czasu. Wiąże się to z odrzuceniem dotychczasowego ustroju konstytucyjnego i zastąpienia go nowym porządkiem prawnym opartym na innych wartościach oraz rozwiązaniach instytucjonalnych.

Byłoby pożądane, aby nowa konstytucja została powszechnie uznana za akt narodowego wyznania wiary, zbliżając się w tym do pozycji, jaką odgrywa ustawa zasadnicza w Stanach Zjednoczonych. Zależać to będzie od określenia charakteru i treści nowej konstytucji polskiej. Postulaty dotyczące kształtu nowej konstytucji są niezwykle zróżnicowane i w części się wykluczające. Dotyczy to samej istoty konstytucji. W jakim stopniu powinna ona być manifestem politycznym, a w jakim zawierać program przyszłości? Z tym wiąże się także forma konstytucji. Czy ma to być zwięzły akt zawierający podstawowe zasady organizacji państwa i społeczeństwa, przekazujący szczegółową regulację ustawom? Zadaniem ustrojodawcy będzie zachowanie złotej proporcji pomiędzy skrajnymi postulatami konstytucyjnymi.

Czynnikiem przesądzającym o treści przyszłej konstytucji będzie określenie i dokonanie wyboru systemu wartości uwzględniającego istniejący pluralizm aksjologiczny społeczeństwa, podlegający zarazem istotnym przewartościowaniom. Należy dążyć do tego, aby zbiór wartości stanowiący podstawę nowej konstytucji był w miarę możliwości zupełny, hierarchicznie uporządkowany i niesprzeczny. Chodzi zarówno o wartości określające ustrój państwa, jak i pozycję jednostki w społeczeństwie. Trzeba ustalić, jakie wartości o fundamentalnym znaczeniu są powszechnie uznawane za cenne, zarówno przez państwo, jak i obywateli (i ich grupy). Dotychczasowa, polska Konstytucja stalinowska wyrażała hegemonię jednego systemu wartości. Kolejną kwestią jest właściwe ujęcie wartości w normach prawnych. Tekst konstytucji będzie odwoływać się bądź wprost, bądź implicite do różnych wartości. Znajdzie to wyraz przede wszystkim we wstępie do konstytucji, jak i m.in.

w rozdziałach określających zasady ustrojowe i status obywateli w Rzeczypospolitej.

Przy określaniu kształtu konstytucji ustrojodawca winien uwzględnić różnorodne warunki prawne i polityczne, jak i w pewnym stopniu tradycję ustrojową Polski Niepodległej oraz obce rozwiązania instytucjonalne. Nowa konstytucja Rzeczypospolitej powinna być w szczególności aktem oryginalnym, uwzględniającym we właściwej proporcji postanowienia określające organizację władzy państwowej oraz pozycję jednostki w społeczeństwie, jak i program polityczny i ideowy oparty na wybranym systemie wartości. Przy tworzeniu konstytucji winno się uwzględnić wnioski wynikające z oceny funkcjonowania dotychczasowej ustawy zasadniczej. Tekst konstytucji winien być stosunkowo zwięzły, a normy konstytucyjne powinny być tak skonstruowane, aby możliwa była znaczna swoboda ich interpretacji. Jednocześnie należy uwzględnić wydatne rozszerzenie materii konstytucyjnej, zwłaszcza o regulację pozycji jednostki w państwie. Z wielu względów, w tym natury historycznej, należy się opowiedzieć za koncepcją sztywniej konstytucji poprzez zamieszczenie procedury utrudniającej nieuzasadnione zmiany jej tekstu. Być może należałoby wprowadzić do konstytucji kategorię ustaw organicznych. Przede wszystkim nowa konstytucja powinna być aktem normatywnym o najwyższej mocy prawnej. Oznacza to, że spośród wszystkich pozostałych, najważniejsza jest funkcja normatywna konstytucji. Jednakże w pewnym stopniu także konstytucja Rzeczypospolitej będzie dokumentem politycznym.

Ewolucja stosunków politycznych ma zapewnić przesłanki prawidłowego funkcjonowania systemu demokracji parlamentarnej w Rzeczypospolitej Polskiej, jako demokratycznym państwie prawnym, opartym na zasadzie podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Wybór systemu wartości, jak i postulowany charakter przyszłej ustawy zasadniczej określają treść naczelných zasad konstytucyjnych. Należą do nich w szczególności: republikański charakter Państwa Polskiego; zasada niepodległości; zasada suwerenności narodu i państwa; zasada zwierzchnictwa narodu realizowana za pośrednictwem wybranych organów lub bezpośrednio (referendum) oraz zasada praworządności. Dalsze rozważania dotyczą tylko niektórych zagadnień podlegających regulacji konstytucyjnej.

Nowa konstytucja powinna zawierać rozszerzony (w części ponownie zredagowany) katalog praw i wolności obywatelskich. Wyczerpująca regulacja tej kwestii wymaga także określenia w konstytucji dopuszczalnych ograniczeń w tym zakresie.

Znacznemu rozszerzeniu ulegną przepisy konstytucyjne dotyczące władzy ustawodawczej. Nastąpić winno utrwalenie dwuizbowego parlamentu, jako całość stanowiącego najwyższą władzę ustawodawczą. Precyzyjnego ujęcia wymaga określenie pozycji obu izb, które winny być zrównane w zakresie ustawodawstwa. Uznaje się potrzebę zachowania przewagi Sejmu.

Jednocześnie należy zapewnić Senatowi pewien zakres własnych uprawnień wykonywanych bez współudziału Sejmu. Funkcja ustrojodawcza winna być powierzona połączonemu Sejmowi z Senatem w Zgromadzenie Narodowe (bądź Zgromadzenie Konstytucyjne). Uzasadnione jest wprowadzenie do tekstu konstytucji niektórych, ściśle określonych materii ustawodawczych, jak m.in. budżet państwa i zaciąganie pożyczek państwowych. Należy obu izbom przyznać prawo do samorozwiązania się. Jednocześnie ograniczenia wymaga zakres uprawnień prezydenta wobec parlamentu.

Logiczną konsekwencją przyjęcia postulowanej koncepcji ustawy zasadniczej jest wprowadzenie nowej systematyki konstytucji, zarówno ogólnej, jak i w obrębie poszczególnych rozdziałów. Konstytucja Rzeczypospolitej obejmie wstęp i kilka rozdziałów. Pierwszy z nich zawierać będzie naczelne zasady konstytucyjne, po nim zamieszczony będzie rozdział o prawach i wolnościach obywatelskich. Kolejno następując będą rozdziały o władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Należy jeszcze wskazać na to, że wśród pozostałych znajdować się będzie rozbudowany rozdział o zmianie i rewizji konstytucji.

Nadanie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej charakteru aktu normatywnego wymaga m.in. uznania, że jej postanowienia (poza określonymi wyjątkami) są prawem bezpośrednio obowiązującym. Ważne znaczenie będzie miało wprowadzenie do ustawy zasadniczej zamkniętego systemu źródeł prawa. Ponadto, w zakresie, w jakim jest to racjonalnie uzasadnione, należałoby zamieścić w konstytucji regulacje, które by pozwalały unikać odsyłania do ustaw zwykłych. Należy wreszcie opracować całkowicie odmienny od dotychczasowego tryb zmiany i rewizji przyszłej konstytucji Rzeczypospolitej.

Postulowany obecnie tryb przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji wymaga bezwzględnie znowelizowania art. 106. Nieuprawnione jest twierdzenie, iż wyłącznie Sejm jest uprawniony do uchwalenia nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym, grupa posłów powinna złożyć projekt ustawy zapewniający Senatowi równorzędny z Sejmem udział w pracach nad przygotowaniem i uchwaleniem ustawy zasadniczej. W przeciwnym wypadku należy liczyć się z możliwością podjęcia przez Senat inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie. Treść art. 106 winna być nadto rozszerzona o postanowienie wprowadzające obligatoryjnie referendum konstytucyjne nad projektem (projektami) ustawy zasadniczej przygotowywanym przez obecny parlament. Wtenczas należałoby także określić tryb konstytucyjny, odmienny od dotychczasowego trybu ustawodawczego. Postulowany zakres nowelizacji art. 106 stanowiłby realizację zapowiedzi, iż „Senat będzie wraz z Sejmem uczestniczył w nowelizowaniu i uchwalaniu Konstytucji” („Stanowisko w sprawie reform politycznych” z 5 IV 1989 r.).

*Toruń, dnia 19 II 1990 r.*