

Alicja GRZEŚKOWIAK

ZASADY NACZELNE W NOWEJ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ*

Komisja Konstytucyjna Senatu RP uchwałą z dnia 6 czerwca 1990 r. zatwierdziła systematykę projektu nowej konstytucji, czyniąc jej pierwszym rozdziałem rozdział obejmujący „Zasady naczelne”. Uznała ona, że wyodrębnienie zasad naczelnych, zgodne ze współczesnymi tendencjami konstytucyjnymi, a częściowo i z polską tradycją konstytucyjną, jest z wielu powodów celowe i dla treści konstytucji istotne.

Konstytucyjne zasady naczelne powinny wyklądać filozofię konstytucji. Proponowane zasady traktuję jako pewne fundamentalne idee, w myśl których kształtować się powinna polityczna wspólnota obywateli, tworząca państwo o określonym ustroju. To one określają formę państwa oraz pozycję w nim obywatela i innych wspólnot przezeń zakładanych. Naczelne zasady ustalają zatem podstawy prawnego i politycznego systemu państwowego. Tak rozumiane zasady naczelne powinny być regułami najważniejszymi, przy tym dostatecznie ogólnymi, tak by mogły zyskać znaczenie nadrzędne na tle innych treści konstytucyjnych. Nie powinny być w nich zawarte reguły, które będą unormowane w poszczególnych rozdziałach konstytucji. Zasady naczelne są treściami jakby wyłączonymi przed nawias rozwiązań szczegółowych i wytyczać powinny kierunek innym rozwiązaniom, przesądzając o ich koncepcji.

Według takiego rozumienia przedstawione zasady naczelne stanowić mają zespół przepisów prawnych, tworzących ramy dla pozostałych rozstrzygnięć konstytucyjnych oraz wszystkich rozwiązań ustawowych. Są to reguły o przeważającym charakterze jurydycznym, nie zaś deklaratoryjnym, z czego wynikać będzie dla wszystkich, także dla ustawodawcy konstytucyjnego, obowiązek ich respektowania jako prawnych norm nadrzędnych. Naczelne zasady konstytucyjne wyposażone muszą być bowiem w autonomiczną i najwyższą moc prawną.

* Referat generalny przedstawiony w Komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, w dniu 17 VII 1990 r.

Zasady naczelne ujęte w pierwszym rozdziale konstytucji wyrażają bezpośrednią aksjologię konstytucyjną, odbijającą filozofię tworzonego przez konstytucję porządku ustrojowego państwa. Stąd w „Zasadach naczelných” znalazły się reguły zawierające kwalifikowane treści konstytucyjne, eksponujące uniwersalne wartości ogólnoludzkie, fundamentalne wartości ogólnonarodowe, cenne i ważne dla człowieka i całej politycznej wspólnoty państwowej, wartości, na których powinno opierać się nie tylko samo państwo jako organizacja, ale cały obowiązujący w nim system polityczny, prawny i społeczny. Wartościom tym powinny być podporządkowane wartości wyrażane w pozostałych treściach konstytucyjnych tak, by system aksjologiczny konstytucji był między sobą koherentny.

Przedstawione zasady naczelne wyrażają wartości, których nowa konstytucja winna być nosicielem; zostały one tak sformułowane, by pozwalały także na zrekonstruowanie ich hierarchii.

Proponowane zasady naczelne oparte zostały na dwóch wartościach podstawowych, które powinny być realizowane przez cały system państwowy, a więc tak przez polityczny, społeczny, jak i gospodarczy ład państwa. Wszystkie urządzenia państwa powinny wartości te realizować.

Tymi wartościami są demokracja i prawa człowieka. Obie te wartości współcześnie nie kwestionowane i uważane za fundamentalne, są tak istotne dla wspólnot państwowych, że stały się podstawą większości systemów państwowych. Są one także warunkiem sine qua non dla państw zrzeszonych w Radzie Europy, które, by stać się jej członkiem, muszą spełniać je w swoich systemach państwowych. Wartości te wypracowane zostały w toku dziejów, będąc dziełem kultury i rozwoju cywilizacji. Podstawowy sens istnienia państwa jako wspólnoty politycznej polega na realizacji w swoich urządzeniach i organizacji tak demokracji, jak i praw człowieka. Wyznacza to zresztą państwu zadanie obrony tych dwóch wartości.

Demokracja i prawa człowieka są wartościami wzajemnie sprzężonymi i nierozdzielными. Prawa człowieka są treściowym warunkiem demokracji, są niesione przez demokrację i stanowią dla niej jedyną drogę. Ich rozwój znamienuje rozwój demokracji.

Dwie wartości – demokracja i prawa człowieka – na których zbudowana powinna być cała konstytucyjna konstrukcja państwa, są wskazane *expressis verbis* w zasadach naczelných, a więc zasady te mają sens bezpośrednio aksjologiczny. Ale obie te wartości są przewodnią nicią dla całości zasad naczelných, jako zaplanowanych według określonej koncepcji. Zasady te mają także swoją filozofię opartą na tych dwóch wartościach. Na czym ona polega? W naczelných zasadach ujmuję takie reguły, które uważam za najważniejsze dla demokratycznego urządzenia państwa, rozumianego jako wspólnota obywateli, oraz pozwalające określić pozycję w państwie innych wspólnot i jednostki. Filozofia zasad naczelných wyraża się nade wszystko traktowaniem człowieka jako jednostki o przyrodzonych prawach, żyjącej we

wspólnotach organizowanych dla jego dobra. Państwo jest oczywiście wśród nich wspólnotą najszerszą, bo obejmującą wszystkich obywateli. Ludzie w nim żyjący powinni tworzyć społeczeństwo obywatelskie, upodmiotowione i decydujące o swoich losach i o kształcie zakładanych przez siebie wspólnot. Realizację prawa człowieka do życia w demokratycznej wspólnocie państwowej, powołanej dla wspólnego dobra, zapewnić powinny naczelne zasady ujęte w pierwszym rozdziale konstytucji.

Teza I. CECHY I ZADANIA PAŃSTWA

Rzeczpospolita Polska, będąca wspólnym dobrem wszystkich jej obywateli, jest suwerennym państwem demokratycznym potwierdzającym i gwarantującym nienaruszalność praw człowieka, wynikających z jego przyrodzonej godności.

Rzeczpospolita Polska chroni niepodległość i niezbywalne prawo do całości terytorialnej państwa polskiego oraz demokrację i prawa człowieka.

KOMENTARZ

Konstytucja powinna określać, czym jest państwo, a to jest niemożliwe bez jasnego sformułowania idei, w imię których ono istnieje i działa, bez określenia jego sensu i celów. Najwłaściwszym dla nich miejscem jest ujęcie ich w pierwszej ogólnej zasadzie konstytucyjnej. Bo właśnie od nich powinna się rozpoczynać konstytucja, która w pierwszym artykule powinna określić istotę państwa.

Zespół cech Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiony w pierwszej tezie stanowi typologiczne opisanie państwa, wskazując na wartości szczególnie doniosłe i nakazane przez konstytucję do realizacji w urzędzeniu państwa. Są to wartości związane z sensem i charakterystyką państwa, a także z jego funkcjonowaniem. Wśród zasad naczelnych ujęte zostały reguły określające zespół cech Rzeczypospolitej. Są to – państwo, rozumiane jako dobro wspólne wszystkich obywateli, suwerenne, demokratyczne, uznające i poręczające prawa człowieka.

Założeniem sformułowania tak brzmiącej tezy było głębokie przekonanie, że konstytucja powinna określać w pierwszym rzędzie, czym jest Rzeczpospolita Polska jako państwo dla jej obywateli. Z tego punktu widzenia wychodząc, przyjęłam, że Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli. I to właśnie stanowi jedyną rację organizacji państwa. Idea państwa jako dobra wspólnego obywateli nie jest nowa. Przewijała się także w polskich tradycjach konstytucyjnych.

Przede wszystkim jednak należy wyjaśnić, że taki zwrot oznacza – z podmiotowego punktu widzenia – że Rzeczpospolita Polska jest państwem wszystkich obywateli, bez względu na miejsce ich zamieszkania. Pozostawianie obywatela Rzeczypospolitej Polskiej poza jej granicami nie zrywa więzów wspólnotowych. Proponowana formuła państwa jako wspólnego dobra

wszystkich obywateli ma podkreślić, że Rzeczpospolita Polska jest wspólną wartością wszystkich obywateli. Każdy obywatel, według tego kryterium, jest twórcą i autentycznym gospodarzem tego wspólnego dobra, któremu na imię Rzeczpospolita Polska. Wskazać ma, że państwo jest własnością wszystkich obywateli i jako takie powinno być wyrazem ich aspiracji i dążeń i wspólnym dorobkiem wszystkich. Zasada wspólnego dobra, zamiast przeciwstawiania obywateli państwu, jako oderwanej od nich struktury władzy, powinna wprowadzić do świadomości obywateli potrzebę zespolenia się z państwem jako ich dobrem wspólnym i pracy na rzecz tego dobra. Takie ujęcie ma więc zapobiec ewentualnym antagonizmom między obywatelem a państwem pojmowanym jako władza, zapobiec przeciwstawianiu się obywateli państwu na zasadzie my – oni, czyli władza, wyobcowany twór rządzących i ogół obywateli. Z drugiej strony określenie istoty państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli zapobiec ma atomizowaniu państwa na pojedynczych obywateli, złączonych umową i mogących w konsekwencji w każdej chwili ją zerwać, co musiałoby nastąpić, gdyby oprzeć sens państwa na – od czasu do czasu głoszonej, ale jak dotąd teoretycznie raczej – koncepcji umowy społecznej, która przecież musiałaby być równie fikcją prawną, jak i inne pojęcia używane często w konstytucjach.

Konstytucyjna ekspozycja sensu państwa zawierającego się w jego rozumieniu jako dobra wspólnego nakazuje przyjąć, że podstawowym obowiązkiem władz państwowych, jak i każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej jest troska o to dobro.

Rzeczpospolita Polska jest państwem suwerennym. Suwerenność, stanowiąca w tym wypadku zewnętrzną cechę państwa polskiego, oparta jest na poczuciu narodowym i godności polskiego społeczeństwa i oznacza wynikającą z prawa do samostanowienia niepodległość państwową, pełną jego niezależność i autonomiczność w stosunkach z innymi państwami oraz prawo do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic.

Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym. W pojęciu tym wyrażona jest jedna z dwóch podstawowych wartości, na których opierać powinna się cała konstrukcja Rzeczypospolitej Polskiej. Demokratyczne urządzenie państwa jako podstawowa cecha Rzeczypospolitej Polskiej winna być zarówno treścią, jak i formą państwa. Taki jest cel wskazania na Polskę jako państwo demokratyczne. Demokracja jest legitymizacją władzy państwowej istniejącej i funkcjonującej w państwie z woli większości obywateli państwa. Tworzona jest przez zespół konstytucyjnych instytucji i rozwiązań ściśle ze sobą związanych i wzajemnie uzależnionych, tak organizacyjnie, jak i funkcjonalnie. Stanowią one zasady przesądzające o poziomie demokracji w państwie. Zasady naczelne zaliczają do nich: 1) zasadę suwerenności Narodu, 2) zasadę podziału i równowagi władz, 3) zasadę konstytucjonalizmu, 4) zasadę samorządności, 5) zasadę pluralizmu politycznego, 6) zasadę współdziałania państwa i wspólnot religijnych (i im podobnych).

Teza pierwsza określająca cechy Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje, że państwo potwierdza i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka wynikające z jego przyrodzonej godności i wartości. Państwo jest wspólnotą powołaną przez ludzi dla ich dobra. Służyć powinno człowiekowi i tworzonemu przez niego grupom. Cały porządek państwa powinien być nastawiony na dobro wspólne obywateli, którego wyznacznikiem jest dobro jednostki. To człowiek powinien być podmiotem, zasadą i celem wszystkich urządzeń organizacji państwowej. Prawdziwe dobro wspólne polega na poszanowaniu praw człowieka, one też stanowić powinny ośnowę całego ustroju państwowego. Toteż urządzenie państwa oparte być musi tak na demokracji, jak i prawach człowieka, które znajdują swoje korzenie w wartości osoby ludzkiej i jej przyrodzonej godności. W formule zawartej w tezie pierwszej prawa człowieka mają wyraźnie naturalno-prawny rodowód. To nie państwo jest dawcą praw człowieka, tak samo jak prawa człowieka nie są przywilejem udzielanym przez władzę państwową. Prawa człowieka przysługują mu z samego faktu jego człowieczeństwa, nie zaś z nadania prawa czy nawet samej konstytucji. Ona tylko potwierdza ich związek z każdym człowiekiem i poręcza ich nienaruszalność. Cała wspólnota, jak też pochodząca od niej władza, powinny dbać o uznanie tych praw i ich poszanowanie tak ze strony organów państwa, jak i pojedynczych obywateli.

W tezie pierwszej znalazły także pomieszczenie podstawowe zadania państwa wynikające z jego konstytucyjnie określonego sensu. Zaliczono do nich, z pewną stałą konsekwencją, ochronę tych dwóch fundamentalnych wartości, które stanowią jej aksjologiczną podstawę. Zadaniem Rzeczypospolitej ma być obrona demokracji i obrona praw człowieka. Ale także ma być ochrona niepodległości i prawa do istnienia państwa w naszych granicach terytorialnych, co zabezpiecza naszą zewnętrzną suwerenność. Ekspozycja zadań Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszej tezie konstytucyjnej ma także w zamyśle podkreślenie – już na początku konstytucji – związania państwa (a więc nie samych władz państwowych, ale i wszystkich jego uczestników) obowiązkami wynikającymi z określonych zadań wspólnoty państwowej. Nakłada to także na samego ustawodawcę konstytucyjnego i ustawodawcę zwykłego, obowiązek konstrukcji przepisów respektujących i chroniących te najcenniejsze dla wspólnoty wartości.

Teza II. ZASADA SUWERENNOŚCI NARODU

Wszelka władza pochodzi od Narodu, który tworzą ludzie posiadający obywatelstwo polskie.

Naród sprawuje władzę bezpośrednio przez referendum i obywatelską inicjatywę ustawodawczą oraz pośrednio przez demokratycznie wybranych przedstawicieli.

KOMENTARZ

Zasada suwerenności Narodu uważana jest za podstawę uzasadnienia bytu i funkcjonowania władzy państwowej. Jest traktowana jako główna przesłanka demokratycznego urządzenia państwa. Zasadę tę można ujmować w dwojaki sposób – albo przyjmując, że władza zwierzchnia w państwie należy do narodu, albo że wszelka władza pochodzi od narodu. Punktem wyjścia dla przyjętej przeze mnie tezy jest drugie ujęcie, wskazujące na pierwotne pochodzenie władzy państwowej.

Odstąpiłam od formuły: „Władza zwierzchnia należy do Narodu”, uważając, że byłby to zapis fikcji prawnej, nie mającej, poza deklaracją, żadnego pokrycia w urządzeniach władzy państwowej. Formuła ta oznacza bowiem, że najwyższą władzą panującą w państwie jest ogół obywateli, który sprawuje władzę hierarchicznie najwyższą i nadzorczą, co mieści się w zwrocie „zwierzchnia”. W rzeczywistości nie mogłaby ona nigdy być zrealizowana w czystej i pełnej postaci. Proponuję zatem inne ujęcie zasady suwerenności Narodu, występujące zresztą w konstytucjach niektórych państw.

Tak sformułowana teza oznacza, że Naród jest pierwotnym źródłem władzy państwowej i że to od Narodu pochodzi każda władza państwowa; to Naród udziela władzy, której depozytariuszami są organy władzy państwowej.

Użyte w zasadzie suwerenności – co z naciskiem podkreślam, żeby nie powstały żadne niejasności interpretacyjne – pojęcie „Naród” oznacza – zgodnie z zawartym w niej konstytucyjnym objaśnieniem i zgodnie z koncepcją anglosaską – ogół ludzi posiadających polskie obywatelstwo. Powinno to usunąć wszelkie, ewentualne posądzania o nierównoprawne traktowanie obywateli nie będących narodowości polskiej. Zasada suwerenności z takim zakresem treściowym pojęcia „Naród” nie ogranicza w niczym praw mniejszości do zachowania własnej tożsamości narodowej i kulturowej, co powinno być zagwarantowane w dalszych częściach konstytucji, zwłaszcza w rozdziale mówiącym o prawach obywatelskich.

Użycie zbiorczego pojęcia „Naród” w przedstawionym sensie podmiotowym jest zabiegiem celowym. Posłużyłam się nim, mimo sugestii potrzeby rezygnacji z tego zwrotu, właśnie dla uniknięcia krytyki ze strony ludzi stanowiących mniejszości etniczne lub narodowościowe, będących polskimi obywatelami. Uważam, że konstytucyjne rozwinięcie pojęcia usunie zarzuty, a objęcie wspólnym pojęciem „Narodu” wszystkich obywateli polskiej wspólnoty państwowej przyczyni się do zintegrowania jej uczestników, związanych wspólnotowo celami państwa i desygnowaniem władz państwowych. Wszakże takie pojęcie powinno stać się istotną inspiracją do kreowania poczucia odpowiedzialności wszystkich obywateli za dobro Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z tezą drugą ogół obywateli polskich jest podstawowym źródłem władzy państwowej. To z jego wyborów – bezpośrednich lub pośrednich

– władza państwowa pochodzi. Jest to prostym, logicznym następstwem wyłożonej istoty państwa jako politycznej wspólnoty obywateli powołanej dla ich dobra.

Zasada suwerenności Narodu w przedstawionym brzmieniu zakłada upodmiotowienie wszystkich obywateli polskich w tym sensie, że to od nich i z ich wyborów wywodzi się wszelka władza. A więc wola ogółu obywateli decydować powinna tak o bycie, jak i o kształcie władzy państwowej.

Realizacja zasady suwerenności Narodu zapewniana jest w dwóch postaciach – bezpośredniej i pośredniej. Bezpośrednia oznacza, że ogół obywateli powierza władzę państwową w drodze wyborów powszechnych lub wyraża swoją wolę co do urządzenia państwa przez powszechne referendum albo sygnalizuje ją przez obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Wybory powszechne powinny być zasadniczą formą wyłaniania władzy państwowej. I tak, moim zdaniem, powinny być rozwiązane problemy wyborów nie tylko do dwuizbowego Sejmu, ale i prezydenckich czy samorządowych.

Druga postać realizacji zasady suwerenności Narodu, postać pośrednia, oznacza, że Naród władzę państwową powierza swoim przedstawicielom, którzy sprawują ją w ramach demokratycznie powołanych z woli Narodu organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władze te, pochodzące z woli ogółu Narodu, mogą być powołane na drodze innej niż wybory powszechne, chociaż zawsze powinna to być droga demokratyczna, zaś powołane organy pełnić powinny – nadaną im z woli Narodu – władzę państwową w jego imieniu.

Naród oddaje władzę państwową w konstytucyjnie określone i organizacyjnie uformowane ręce lub sprawuje ją bezpośrednio. Każda władza ma zatem za punkt wyjścia wolę ogółu polskich obywateli, którzy muszą mieć zagwarantowane formy jej wyrażania. Władzę tę wykonują demokratycznie i legalnie wybrani przedstawiciele Narodu.

T e z a III. ZASADA PODZIAŁU I RÓWNOWAGI WŁADZ

Władza państwowa jest sprawowana przez oddzielone od siebie i wzajemnie równoważące się organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Władza ustawodawcza wykonywana jest przez Sejm, składający się z Izby Poselskiej i Senatu; władza wykonawcza przez Prezydenta i Rząd, na którego czele stoi Premier; władza sądownicza – przez niezależne i niezawisłe sądy.

KOMENTARZ

Jest oczywiste, że zasady naczelne powinny wypowiadać się na temat zasadniczej formy politycznego ustroju państwa, co więcej, koncepcja tego ustroju powinna być w nich wyraźnie zarysowana.

O typie zasadniczej formy ustroju politycznego przesądza sposób organizacji władz państwowych. Trzy są rodzaje władz państwowych, tradycyjnie

uważane za najważniejsze. Są to władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza.

Z punktu widzenia zasadniczej formy ustroju politycznego istnieją – mówiąc bardzo ogólnie – trzy systemy ustrojowe. Pierwszy – w którym władza ustawodawcza ma przewagę nad wykonawczą, prowadzący często do kryzysogenego systemu parlamentokracji, drugi – zakładający przewagę władzy wykonawczej nad władzą ustawodawczą, co w efekcie przynosić może władzę despotyczną głowy państwa, i wreszcie trzeci – system równowagi tych władz w ich wzajemnych relacjach, oparty na zasadzie monteskiuszowskiego trójpodziału władz.

Dla politycznego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest kwestią kluczową, którą z tych trzech zasadniczych form ustrojowych przyjmie się w konstytucyjnych zasadach naczelnych. Wybrana forma ustroju politycznego, rozwinięta w dalszych częściach konstytucji, przesądzi o treści i kształcie ustrojowym państwa, o urządzeniach i instytucjach władz państwowych. Skonstruuje ona model politycznej wspólnoty obywateli, który – w takim czy innym ujęciu – musi być jednak koherentny z istotą Rzeczypospolitej określona na czele konstytucji. Teza trzecia proponuje oparcie konstytucyjnego ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej na systemie równowagi trójpodzielonych władz państwowych.

Lansowana w polskiej doktrynie konstytucyjnej czasów komunistycznych, zgodna z konstytucją stalinowską z 1952 r., zasada jednolitości władzy była wymysłem rządzących, zapewniającym tyranie monopartyjnych władz państwowych. Istnieją i dziś w Polsce zwolennicy wzmocnienia władzy prezydenta i oddanie mu szerokich kompetencji władzy wykonawczej, a także ustawodawczej, istnieją także zwolennicy pełnego lub istotnego poddania władzy wykonawczej pod dyktando władzy ustawodawczej. W tezie trzeciej proponuję rozwiązanie poręczające równoważenie się organów ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, uznając, że niebezpieczne dla demokratycznego państwa i dla praw człowieka jest oddawanie przewagi władzy jednemu zgromadzeniu lub jednej osobie. Naruszenie trójpodziału władzy i zaburzenie równowagi między nimi w formie przerostu jednej władzy nad drugą obraca wniwecz ustrój demokratyczny i prowadzi do podporządkowania sobie władzy słabszej przez silniejszą. Prowadzi także nieuchronnie do braku kontroli władzy silniejszej, a to z kolei wiedzie do wytworzenia poczucia braku odpowiedzialności i do powstawania mechanizmów rządzenia adeokratycznego, by doprowadzić do rządów antydemokratycznych.

Jednym z niezbędnych warunków i gwarancji demokracji jest więc trójpodział władzy. Trzy rodzaje władzy państwowej, odpowiadające trzem głównym zadaniom władzy państwowej, powinny być oddane w ręce trzech organów tej władzy. Demokracja bez tego dzielącego władzę zabiegu nie może się obejść.

Ten system oczywiście czasami niedomaga, ale jak dotąd, nie wymyślono żadnej innej zasady, która gwarantowałaby demokratyczne funkcjonowanie państwa ponad to, co zawarł Monteskiusz w teorii o trójpodziale władzy. Zasada ta ma, poza ideologicznym i gwarancyjnym, także walor pragmatyczny – służy sprawnemu funkcjonowaniu państwa, zapobiega krzyżowaniu się kompetencji i podejmowaniu decyzji przez organy władzy nie ponoszące odpowiedzialności za jej pełnienie.

Trójpodział władzy oznacza współcześnie ściśle rozgraniczenie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Każda z tych władz jest w zakresie swoich kompetencji samodzielna, a pod względem podmiotowym, co do zasady, niezależna. Z drugiej strony, każda z władz musi mieć konstytucyjnie zagwarantowane niezbędne prawa do wykonywania swoich zadań. W przeciwnym razie nie będzie warunków do samodzielnego sprawowania funkcji władczych w przyznanym jej zakresie.

Należy zatem dokładnie określić w konstytucji kompetencje każdej z władz tak, by żadna z nich nie przechwytywała nie należących do niej zadań lub zadań innej władzy nie ograniczała.

Proponowany system równowagi dotyczy zwłaszcza równoważenia między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Wymaga to opracowania szczegółowych gwarancji konstytucyjnych, by uniemożliwić ingerencję jednej z tych władz w uprawnienia drugiej.

Jest oczywiste, że działalność władz państwowych winna być względem siebie komplementarna, a niezbędne wzajemne powiązania muszą równoważyć się. Zdolność funkcjonowania zrównoważonego trójpodziału organów władzy państwowej zależy od rozwiązania dwóch kwestii szczegółowych – samodzielności i niezależności organów oraz umożliwienie im zgodnej i harmonijnej współpracy. Zasada równowagi zapewniona jest, gdy uprawnienia jednego organu wobec drugiego równoważone są przez uprawnienia odwrotne oddzielonych od siebie organów państwa.

Konieczne współdziałanie tych organów powinno opierać się nie na pozycji antagonistycznej, ale przyjaznej i harmonijnej. Władze te powinny wzajemnie kontrolować się, a w wypadku ewentualnych konfliktów możliwa powinna być mediacja bez potrzeby każdorazowego sięgania do środków tak drastycznych, jak rozwiązanie parlamentu czy upadek rządu przez zgłoszenie parlamentarnego votum nieufności.

Istotna i względnie stała równowaga sił między władzą ustawodawczą i wykonawczą może istnieć tylko w demokracji parlamentarnej, gdy przyjmie się, że wszelka władza pochodzi od ogółu obywateli, którzy przekazują ją czasowo i nie w pełni na te trzy rodzaje władzy państwowej. Przy takim widzeniu niezbędny jest, co także podkreślono w komentarzu do tezy drugiej, wybór tak władz ustawodawczych, jak i prezydenta w wyborach powszechnych.

Prezydent, co podkreślam ze szczególnym naciskiem, powinien być widziany wyłącznie w obrębie zasady trójpodziału władzy jako najwyższy przedstawiciel jednej z nich – władzy wykonawczej, a nie jako najwyższy przedstawiciel władzy w ogóle. Wyeliminowanie prezydenta z systemu trzech organów władzy i postawienie go ponad tymi władzami byłoby sprzeczne z demokratycznym ustrojem politycznym państwa, a w konsekwencji pozostawałaby w sprzeczności z demokracją jako jedną z głównych wartości poręczanych konstytucyjnie.

Pozycja władzy sądowniczej w państwie powinna być szczególna. Władza ta musi być bezwzględnie niezależna od innych władz, a podmioty ją pełniące – w sprawowaniu swych funkcji niezawisłe, a więc w woli swej autonomiczne. Tylko takie usytuowanie władzy sądowniczej pozwoli jej na pełnienie roli konstytucyjnie jej wyznaczonej – strażnika demokracji i praw człowieka w państwie.

Szczególny opis funkcji i gwarancji przysługujących organom władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej nastąpi w poszczególnych, dalszych rozdziałach konstytucji.

Zwrócić należy uwagę, że proponuję powrót do tradycyjnej, zunifikowanej nazwy polskiego parlamentu, która pominięta została w konstytucjach Polski międzywojennej, mimo utworzenia parlamentu dwuizbowego, i do której także nie nawiązano restytuując Senat w 1989 r. Władza ustawodawcza zwana byłaby jednolicie Sejmem, który składałby się z Izby Poselskiej i Senatu. Nie mam żadnych wątpliwości co do tego, że Sejm powinien być dwuizbowy, a Senat pełniłby rolę strażnika praw tak, by władza ustawodawcza miała wewnętrzny system kontroli swych decyzji.

Teza IV. ZASADA KONSTYTUCJONALIZMU

Wszystkie organy państwa są podporządkowane konstytucji i wypełniają swoje uprawnienia w granicach nią przewidzianych.

KOMENTARZ

Konstytucja stanowi podstawę konstrukcji demokratycznego państwa. Jest aktem prawnym z najwyższą mocą prawną, rozstrzygającym o sprawach najbardziej istotnych dla wspólnoty obywateli tworzących państwo i dla pojedynczego człowieka wchodzącego w skład tej wspólnoty. Określa ona istotę państwa i jego organizację, kompetencje i tryb funkcjonowania jego organów, będąc jakby statutem organizacyjnym państwa, określa pozycję człowieka na tle wspólnoty państwowej i jego relacje z organami władzy, wskazuje na prawa człowieka określając granice ingerencji w te prawa.

Konstytucja ma szczególne znaczenie dla demokracji i praw człowieka. Cały system organizacji państwa jest nastawiony na wprowadzanie i ochronę demokracji i praw człowieka. Stoi ona jakby ponad organami władzy, które zobowiązane są czynić tylko to, i w takim zakresie, w jakim pozwala im

konstytucja. Nie może być z nią sprzeczna ani żadna ustawa, uchwalona przez Sejm, ani żadna decyzja władzy wykonawczej, ani rozstrzygnięcie sądu. Jej miejsce wśród źródeł prawa jest, hierarchicznie rzecz biorąc, najwyższe, co konstytucja powinna wyraźnie stwierdzić.

Zabezpieczeniu funkcji konstytucji, jako najwyższego aktu prawnego kreującego demokratyczny ustrój i poręczającego prawa człowieka, służyć ma zasada konstytucjonalizmu, zobowiązująca najwyższą mocą wszystkie organy państwa, także najwyższe władze państwowe, do podporządkowania się jej przepisom. Konstytucja także formułuje granice uprawnień władzy, w których muszą one mieścić się w wypełnianiu swoich funkcji. Dla państwowej wspólnoty obywateli zasada ta ma niezwykley walor gwarancyjności, dając poczucie stabilności porządku państwowego i bezpieczeństwa prawnego.

Teza V. ZASADA SAMORZĄDNOŚCI OBYWATELI

WERSJA I

Formę udziału obywateli w sprawowaniu władzy stanowią samorządy terytorialne, zawodowe, gospodarcze i inne, tworzone stosownie do potrzeb wspólnot lokalnych lub grupowych.

WERSJA II

Rzeczpospolita Polska uznaje i gwarantuje udział samorządu terytorialnego i innych form samorządu tworzonego przez obywateli w sprawowaniu władzy.

KOMENTARZ

Wiele jest racji w spostrzeżeniach, że trójpodział władzy, choć sam w sobie niezbędny, jest we współczesnym demokratycznym państwie formułą zbyt wąską, by wyrazić rozdział władzy w państwie rozumianym wspólnotowo. Kształtuje się czwarty podmiot władzy, przejmujący kompetencje obywatelskich wspólnot, mniejszych niż ogólnopaństwowe, powoływanych przez obywateli dla ich dobra. Mowa tu o samorządzie i jego organach. To spostrzeżenie, zwerbalizowane w kwalifikowaną treść konstytucyjną w przedstawionej tezie, nie obce było już u zarania prac nad konstytucją Polski niepodległej. W wygłoszonym w Sejmie Ustawodawczym w dniu 6 V 1919 r. przemówieniu prezentującym rządowy „Projekt deklaracji konstytucyjnej”, ówczesny zastępca Prezydenta Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych Stanisław Wojciechowski o samorządzie powiedział tak: „Projekt nasz kładzie wielki nacisk na usamodzielnienie obywateli i jak największy rozwój samorządu. W przeciwieństwie do tej smutnej opinii, która mówiła, że Polska nierządem stoi, chcemy i pragniemy za pomocą odpowiednich ustaw doprowadzić do tego, ażeby mówiono o Polsce, że samorządem stoi...”.

Podstawowy sens demokratycznego państwa pojmowanego jako polityczna wspólnota obywateli polega na uczestnictwie wszystkich obywateli w sprawach publicznych. Człowiek i powoływane przezeń większe lub mniejsze wspólnoty polityczne, terytorialne, zawodowe, etniczne, religijne, gospodarcze i inne, stają się odpowiedzialne za własne losy. Sami zainteresowani rządzą swoimi sprawami, wybierają swoje organy i sprawują nad ich działalnością bezpośrednią kontrolę. Samorząd jest właśnie taką wspólnotą mającą na celu dobro wspólne grupy, zapewniającą udział obywateli w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb życia zbiorowego o znaczeniu lokalnym lub grupowym. Organizacja samorządowa stanowi zatem podstawę demokratycznej Polski i podstawę społeczeństwa obywatelskiego. W samorządzie, w stopniu jego samorządności i kompetencjach widzi się przejaw demokratycznych tendencji ustrojowych, a także wykładnik podmiotowości politycznej obywateli. Proponowana zasada konstytucyjna dotycząca samorządności potwierdza tę polityczną podmiotowość obywateli. Konstytucyjna regulacja zapewnia w sposób wyraźny udział samorządów we władzy, co jednak powinno być tak określone, by samorzady nie przyznawały sobie wszechwładnych uprawnień nad obywatelem – jego uczestnikiem. Człowiek na tle samorządu i jego organów, powoływanych w drodze wyborów powszechnych, musi pozostać podmiotem autonomicznych praw tak, by samorząd nie zajął jego miejsca w organizacji wspólnoty państwowej. Szersze rozwinięcie zasady samorządności znajduje w dalszych częściach konstytucji.

Teza VI. ZASADA DEMOKRATYCZNEGO PLURALIZMU POLITYCZNEGO

Ruchy obywatelskie, partie polityczne i inne wspólnoty obywateli, oparte na zasadzie demokratycznego pluralizmu politycznego, są formą dobrowolnego i równego uczestnictwa politycznego w kształtowaniu i wyrażaniu woli obywateli.

KOMENTARZ

Bez pluralizmu politycznego nie ma demokracji, bo nie ma demokracji bez wymiany idei, konfrontacji opinii i podejmowania działań kształtujących politykę wspólnoty państwowej. Zasada podkreśla pluralizm w tej materii i w ten sposób zabezpiecza państwo przed systemami monopartyjnymi lub innymi organizacjami obywateli, monopolizującymi życie publiczne i polityczne. Pluralizm polityczny jest ważnym filarem demokracji, jest jej jedną z podstawowych wartości. Realizowany jest głównie pod postacią wspólnot politycznych, mających postać partii. Konstytucja jednak, stanowiąc wśród zasad naczelnych zasady określające uczestnictwo obywateli w życiu publicznym i politycznym państwa, nie powinna pominąć i tego, że w polskiej rzeczywistości formuła partii jako postaci wspólnoty wyrażającej opinię i wolę obywateli w sprawach publicznych, choć obecnie realizowana w dużej ich

liczbie, nie jest formułą, która zyskała współcześnie powszechną akceptację obywateli. Ta, formułowana jest dość powszechnie w innej formie – społecznego ruchu obywatelskiego, który stawia sobie także pozytywne cele polityczne. Takim społecznym ruchem obywatelskim jest z pewnością ruch „Solidarność” i komitety obywatelskie oraz inne fora obywatelskie. Jak długo zachowują swoją fizjonomię ruchu społecznego i nie przekształcają się w partie polityczne, tak długo powinny one także być uznane konstytucyjnie jako forma politycznego uczestnictwa w kształtowaniu polityki państwa. Zasada znajduje oparcie w prawie człowieka do zrzeszania się, co znajdzie szczegółową regulację w rozdziale konstytucji dotyczącym praw obywatelskich.

Teza VII. ZASADA WZAJEMNYCH STOSUNKÓW MIĘDZY PAŃSTWEM A KOŚCIOŁAMI

Państwo i Kościół rzymskokatolicki oraz inne Kościoły i związki wyznaniowe są suwerenne i niezależne, każde we własnym zakresie rządzi się własnymi prawami. Działają wobec siebie na zasadzie wzajemnego poszanowania i prowadzą stosowne współdziałania dla dobra człowieka i tworzonych przez niego wspólnot.

Stosunki między państwem a Kościołem rzymskokatolickim określają umowy zawarte ze Stolicą Apostolską. Stosunek państwa do innych Kościołów niż rzymskokatolicki oraz do związków wyznaniowych reguluje ustawa uchwalona po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami.

KOMENTARZ

Niezbędne wydaje się umieszczenie wśród naczelnych zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej reguły dotyczącej wzajemnych stosunków między państwem a Kościołem i związkami wyznaniowymi, a w tym odrębnie artykułowanej zasady dotyczącej stosunków między państwem a Kościołem katolickim.

Człowiek jest z natury istotą społeczną. Żyje, działa i rozwija się we wspólnotach ludzkich. Kościół jest także wspólnotą istniejącą w państwie, chociaż tak z racji swojej istoty, jak i zadań odrębną od politycznej wspólnoty obywateli.

Proponowane zasady konstytucyjne ujęte w pierwszym rozdziale regulują kwestie dotyczące różnych wspólnot, w których żyje obywatel, od wspólnoty państwowej wychodząc. Konstytucja uznaje i gwarantuje ich byt i demokratyczne działanie w pluralistycznym państwie, począwszy od organizacji państwa, które jest kwalifikowaną postacią wspólnoty służącej wszystkim obywatelom.

Kościół jest wspólnotą ludzi, ale wspólnotą szczególnego rodzaju i o szczególnym znaczeniu. Stanowi apolityczną wspólnotę wyznaniową opartą na podstawowym, przyrodzonym każdemu człowiekowi prawie do religii,

do wolności wyznania i przekonań oraz ich publicznego wyrażania. U podstaw jego działania leży dobro człowieka i wspólnot ludzkich.

Tak więc obie wspólnoty: państwowa i kościelna, „z różnego tytułu służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi. Tym skuteczniej będą wykonywać tę służbę dla dobra wszystkich, im lepiej będą rozwijać między sobą zdrową współpracę” (KDK, 76).

W Rzeczypospolitej Polskiej jej obywatele w ogromnej większości są uczestnikami tych obu wspólnot. Państwo tę rzeczywistość powinno uwzględniać w swoich prawach i urządzeniach, uznając i respektując prawa człowieka do uczestnictwa we wspólnocie Kościoła oraz prawa Kościoła do istnienia, działania i wolności głoszenia wiary, uczenia swojej nauki społecznej, spełniania w sposób nieskrępowany wśród ludzi swych obowiązków, ogólnie mówiąc: wypełniania swojej misji.

Proponowana zasada przewiduje oparcie wzajemnych stosunków między państwem a Kościołem przede wszystkim na sformułowanych w *Gaudium et spes* zasadach autonomii i niezależności państwa i Kościoła. Widzi konieczność prowadzenia stosownej współpracy dla dobra wspólnego.

Z uwagi na znaczenie Kościoła katolickiego w Polsce i liczbę osób tworzących tę wspólnotę, przewidziane jest wyodrębnienie zasady w odniesieniu do Kościoła katolickiego. Zasada równoważna powinna obowiązywać także w zakresie współdziałania państwa z innymi, korzystającymi w pełni ze swobód religijnych, Kościołami i związkami wyznaniowymi.

W tezie nie poruszam sprawy prawa człowieka do religii, wolności wyznania i sumienia. Znajdzie ona swoją eksplikację w rozdziale drugim konstytucji poświęconym prawom, wolnościom i obowiązkom obywatelskim.

Teza VIII. SYMBOLE PAŃSTWOWE

Godłem Rzeczypospolitej Polskiej jest wizerunek orła białego w koronie w czerwonym polu.

Barwami Rzeczypospolitej Polskiej są kolory biały i czerwony.

Hymnem państwowym Rzeczypospolitej Polskiej jest *Mazurek Dąbrowskiego*.

Stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest miasto Warszawa.

KOMENTARZ

Dla podkreślenia szczególnego związania Rzeczypospolitej Polskiej z historycznie utrwalonymi symbolami państwowymi i szczególnego – integrującego i utrwalającego godność Narodu – znaczenia symboli państwowych dla polskiej wspólnoty obywateli, proponuję włączyć postanowienia ich dotyczące do zasad naczelných konstytucji.

Komisja Konstytucyjna Senatu RP w zatwierdzonej systematyce nowej konstytucji zdecydowała się umieścić te przepisy w odrębnym, przedostatnim rozdziale przyszłej konstytucji. Przebieg dyskusji wskazywał jednak na

to, że Komisja skłonna była widzieć tę kwestię jako otwartą i rozważyć ponownie jej miejsce w obrębie konstytucji. Proponuję zatem przeniesienie problematyki symboli państwowych do „Zasad naczelnych”.

W tezie ósmej dotyczącej tej sprawy znaleźć się powinny nie tylko normy dotyczące godła, ale i barwy oraz Stolicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Propozycje tez do „Zasad naczelnych” Konstytucji opracowałam przede wszystkim uwzględniając wskazanie zawarte w opiniach Szanownych Państwa ekspertów, w odpowiedziach na Ankietę konstytucyjną skierowaną przez Komisję Konstytucyjną Senatu Rzeczypospolitej Polskiej do grona Szanownych Polaków, a nadto biorąc pod uwagę doktrynę konstytucjonalizmu i rozwiązania konstytucji państw obcych. Rozważałam oczywiście polskie tradycje konstytucyjne, biorąc pod uwagę nie tylko polskie dziedzictwo konstytucyjne, ale także ich oficjalne i prywatne projekty oraz dotyczącą ich literaturę.

Szczególną pomocą było mi także opracowanie prof. Pietrzaka pt. *Demokratyczne państwo prawne* stanowiące, jak mogłam zauważyć, natchnienie również dla innych osób piszących na temat nowej konstytucji.

Poddając pod dyskusję Wysokiej Komisji opracowane przeze mnie tezy ośmielę się zwrócić uwagę na szczególną odpowiedzialność, jaka na nas spoczywa w tym właśnie momencie, gdy decydujemy o treści zasad naczelnych. Wokół nich budowana będzie cała konstytucja całej naszej wspólnoty państwowej. Stwórzmy więc dzieło na miarę aspiracji Polaków.