

## Janusz Kochanowski

Propozycje zmiany ustawy zasadniczej są zbyt wybiórcze. By usunąć dysfunkcjonalność obecnego ustroju RP, nie wystarczy zmienić uprawnień prezydenta. Pod patronatem RPO powstały trzy konkretne projekty nowej konstytucji

# Polska zasługuje na dobrą konstytucję

ogłoszenie projektu zmiany konstytucji przez trzech byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego należy po-  
witać z wielkim uznaniem. Jednak uważam, że zmiany te powinny mieć charakter całościowy.

Moja propozycja włączenia się w tę dyskusję opiera się na trzech kompleksowych projektach ustrojowych przygotowanych pod patronatem rzecznika praw obywatelskich. Cechą wspólną każdego z tych projektów jest utwierdzenie demokratycznego ustroju państwa, w którym władzę zwierzchnią sprawuje naród, a działania organów władzy podejmowane są na podstawie w granicach prawa. Oparciem dla całego porządku prawnego jest przyrodzona godność człowieka, która stanowi fundament praw Rzeczypospolitej. Choć projekty przyjmują wąski katalog wolności i praw jednostki, aby ich ochronę uczynić prawdziwie realną. Zagwarantowano prawną ochronę życia, wolność i równość wobec prawa. Zrezygnowano natomiast z regulowania praw osobistych, ekonomicznych i socjalnych, które wynikają z innych wolności i praw o charakterze generalnym. Pewne odmienności niesie drugi z projektów, który wzorem innych państw wprost stanowi, że częścią porządku konstytucyjnego państwa są przepisy ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczących ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, zaś Rzeczypospolita wolności i prawa te uznaje oraz gwarantuje.

Uwzględniając dotychczasową praktykę i bierność obywateli w bezpośrednim sprawowaniu władzy, zaproponowano odstąpienie od instytucji referendum ogólnokrajowego. Projekty pozostawiają natomiast inne formy demokracji bezpośredniej, jak prawo inicjatywy ustawodawczej czy możliwość zgłoszenia kandydata na prezydenta. Dążąc do uzdrowienia procesu ustawodawczego, przyjęto szereg instrumentów racjonalizujących, począwszy od ograniczenia kręgu podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej oraz zgłaszania poprawek do projektów ustaw, skróciwszy na wprowadzaniu instytucjonalnych mechanizmów, jak na przykład Rady Stanu. Zasadnicze zmiany objęły również władzę sądowniczą. Oprócz dopuszczenia – na poziomie konstytucyjnym – sądownictwa międzynarodowego oraz zrównania ustrojowej pozycji Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, projekty konstytucji nie przewidują istnienia Trybunału Stanu, którego kompetencje przejął powinien Sąd Najwyższy. Projekty konstytucji wprowadzają generalny zakaz łączenia funkcji publicznych z innymi zajęciami, których nie da się pogodzić ze sprawowanymi urzędem lub funkcją. Przyjmują regułę, że funkcje publiczne można sprawować jedynie do dnia ukończenia 70. roku życia. Ponadto proponuje się generalny zakaz pełnienia funkcji publicznych w przypadku ostatecznego wyroku skazującego za przestępstwo hańbiące.

Każdy z projektów zawiera osobny rozdział poświęcony funkcjonowaniu Rzeszy-

pospolitej w strukturach integracji europejskiej. Ponadto cechuje je oszczędność słowa i wyważone proporcje między normatywną a programową funkcją konstytucji. Rezygnacja z normowania na poziomie konstytucyjnym wielu instytucji państwowych (np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Dziecka) otwiera swobodę dla ustawodawcy co do ich wprowadzenia i określenia zakresu kompetencji. Przecież konstytucja, powinna być ustawą zasadniczą państwa, a nie przegadany aktem propagandowo-normatywnym.

Przedstawiając każdy z projektów, chciałbym wskazać na ich rolę krytyczną – każdy bowiem skupia się na eliminacji braków dotychczasowej regulacji konstytucyjnej, przyjmując za punkt wyjścia nieco inną diagnozę dysfunkcjonalności.

Pierwszy projekt, najogólniej rzecz ujmując promujący system zracjonalizowany parlamentarno-gabinetowy, nawiązuje do konstrukcji konstytucji z 1997 roku. Zasadniczo zmieniono jednak funkcjonowanie organów państwa i rozdział kompetencji. Ukształtowana w 1989 roku dwuizbowa rada parlamentu nie wiązała się z przemysłową wizją rozdziału kompetencji przyznanych poszczególnym izbom. Podobnie przypadkowo wydaje się liczebność członków Sejmu i Senatu. Pierwszy projekt konstytucji przewiduje, że władzę ustawodawczą i kontrolną sprawuje składający się z 300 posłów Sejm. Natomiast Senat (50 senatorów) ma wykonywać funkcje kreacyjne, a jedynie w wyjątkowych przypadkach współuczestniczy w procesie legislacyjnym. Konstytucja nie przesądza modelu ordynacji wyborczej. Zracjonalizowano również proces stanowienia prawa, przyznając inicjatywę ustawodawczą wyłącznie grupie 100 tys. obywateli, Senatowi oraz Radzie Ministrów. Marszałkowi Sejmu przyznano prawo do zwroćenia projektu ustawy wnioskodawcy, jeśli budzi on wątpliwości co do jego

## Każdy z projektów skupia się na eliminacji braków dotychczasowej regulacji konstytucyjnej, ale za punkt wyjścia przyjmują inną diagnozę

zgodności z konstytucją. Na wnioskodawcę nałożono natomiast wymóg załączenia oceny skutków regulacji. Liczbę czytań ustawy ograniczono do dwóch, odebrano również prawo weta prezydentowi, który może jedynie podpisać ustawę lub skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego. Ma to ustrzec prezydenta przed wdawaniem się w bieżącą politykę i przetrzczyć ciężar odpowiedzialności za tworzenie prawo głównie na Radę Ministrów. Dążąc do wyeliminowania wadliwych projektów aktów normatywnych jeszcze przed zainicjowaniem trybu prawodawczego, zaproponowano utworze-

nie Rady Stanu – ekspercko-urzędniczego organu państwa stojącego na straży racjonalności i poprawności stanowienia prawa.

Praktyka ustrojowa III RP dobitnie obnażyła dysfunkcjonalność obecnego modelu władzy wykonawczej rozproszonej między ośrodki prezydencki i rządowy. Zdecydowano się zatem na powierzenie pełni władzy wykonawczej Radzie Ministrów. Dopeczy-

## Praktyka III RP dobitnie obnażyła niesprawność obecnego modelu władzy wykonawczej rozproszonej między ośrodek prezydencki i rządowy

zowano również tryb powołania Rady Ministrów oraz udzielenia wotum zaufania i wotum nieufności, co stanowi odpowiedź na praktyczne problemy wynikłe na tle konstytucji z 1997 roku. Prezydentowi natomiast nie ma być wprzężony w ramy władzy wykonawczej, a jedynie pełnić funkcje reprezentacyjne, właściwe głowie państwa. Pozostawiono tryb jego wyboru przez naród na pięcioletnią kadencję z możliwością reelekcji.

Drugą wizją to system parlamentarno-gabinetowy z silną pozycją rządu i ostabioną rolą jednoizbowego parlamentu oraz prezydentem pełniącym funkcje reprezentacyjne. Pozostając przy systemie parlamentarno-gabinetowym, przetrzucono zasadniczą odpowiedzialność za bieżące funkcjonowanie państwa na rząd. Projekt wprowadza jednoizbowy parlament składający się z 300 posłów, wykonujący ponadto funkcję kontrolną i kreacyjną. Istotnym novum w porównaniu do pozostałych projektów jest wprowadzenie sesyjnego trybu pracy Sejmu. Oznacza to, że izba zbierać się będzie, co do zasady, dwa razy w roku. Pierwszy raz podczas sesji letniej, która ma trwać nie dłużej niż 3 miesiące i zaczynać się w marcu, natomiast drugi raz podczas sesji budżetowej, która ma trwać nie dłużej niż 4 miesiące i rozpoczynać się w październiku oraz na sesjach nadzwyczajnych, trwających nie dłużej niż miesiąc. Inicjatywę ustawodawczą przyznano odrębnie grupie 100 tys. obywateli oraz Radzie Ministrów. Projekt ustawy należy rozpatrywać w dwóch czytaniach, marszałek Sejmu miałby prawo wystąpić do Rady Stanu z wnioskiem o zabranie projektu ustawy z konstytucji i umowami międzynarodowymi.

W związku z sesyjnym trybem pracy Sejmu, Rada Ministrów miałaby prawo wydawania dekreto-  
w z mocą ustawy między sesjami Sejmu. Dekrety podlegałyby zatwierdzeniu na najbliższej sesji Sejmu, a w razie ich niezatwierdzenia traciłyby moc z dniem zakończenia sesji Sejmu. Przyznanie kompetencji ustawodawczych organowi władzy wykonawczej wynika z faktu, że znaczna część prawodawstwa w Polsce stanowi obecnie implementację dyrektyw wspólnoto-

wych. Radę Ministrów pozbawiono natomiast prawa wydawania rozporządzeń wykonawczych. W myśl projektu władzę wykonawczą sprawować ma Rada Ministrów, zaś prezydent będzie pełnił funkcje reprezentacyjne, właściwe głowie państwa. Kadencja prezydenta ma trwać 7 lat i nie może być powtórzona. Kandydata na prezydenta może zgłosić 200 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu oraz ustępujący prezydent. Przewidziano – jako podstawowy – parlamentarny tryb wyboru prezydenta.

Zasadnicze zmiany dotknęły również władzę sądowniczą. W związku z poszerzeniem kompetencji sądu konstytucyjnego o kontrolę projektów ustaw, orzekanie o ważności wyborów oraz dokonywanie powszechnej wykładni aktów ustawodawczych, dotychczasowe kompetencje Trybunału Konstytucyjnego zostałyby powierzone Radzie Stanu.

Wreszcie trzeci z przedstawionych projektów – model prezydencki – odrywa się zupełnie od dotychczasowych rozwiązań ustrojowych. Przy zachowaniu republikańskiej formy państwa, klasyczny model trójpodziału władz pojmowany jest sztywniej niż dotychczas. Projekt statuuje jednoizbowy parlament. Władzę ustawodawczą sprawuje składający się z 300 posłów Sejm, który wykonuje ponadto funkcje kontrolne i kreacyjne. Inicjatywę ustawodawczą przyznano wyłącznie grupie 100 tys. obywateli oraz Radzie Ministrów. Projekt ustawy należy rozpatrywać w dwóch czytaniach. Ostateczne głosowanie może być – na wniosek prezydenta – odroczone o co najmniej 7 dni. Proces ustawodawczy kończy się podpisaniem ustawy przez Marszałka Sejmu i zarządzeniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Możliwe jest również – na wniosek Rady Ministrów – uchwalenie ustawy w trybie pilnym. Konsekwencją nieuchwalenia takiej ustawy w terminie 45 dni ma być skrócenie kadencji Sejmu, a tym samym umożliwienie narodowi wyrażenia zgody. Zgodnie z projektem konstytucji pełnię władzy wykonawczej sprawować ma Rada Ministrów pod przewodnictwem prezydenta. Prezydent ma pełnić ponadto funkcje reprezentacyjne właściwe głowie państwa. Silną legitymację urzędowi Prezydenta, a tym samym Radzie Ministrów, nadawać będzie wybór prezydenta przez naród w wyborach powszechnych. Kadencja prezydenta ma trwać 4 lata z ograniczeniem reelekcji jedynie na kadencję następującą bezpośrednio po pierwszej.

Nie traktuję oczywiście tych propozycji jak tekstów kanonicznych, choć ich dopracowanie napawa mnie satysfakcją. Przede wszystkim dlatego, że praca nad ostateczną wersją nowej konstytucji wymaga rozpoczęcia publicznej debaty, która nie będzie możliwa bez konkretnych i dobrze opracowanych propozycji. Cieszę się niezmiernie, że kolejny sygnał do zainicjowania zmian padł właśnie ze strony środowiska sędziów TK. Nikt bowiem nie potrafi tak jak oni dokonać bilansu zysków i strat wynikających ze stosowania obecnej konstytucji.

**Janusz Kochanowski** sprawuje funkcję **Rzecznika Praw Obywatelskich**