

Zygmunt ZIEMBIŃSKI

ZAŁOŻENIA PRAC NAD KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Prace nad nową konstytucją Rzeczypospolitej uwarunkowane są przez szereg różnorodnych czynników kształtujących sposób rozwiązywania problemów legislacyjnych. Jak w każdym działaniu politycznym należy brać pod uwagę zarówno czynniki racjonalne, jak i irracjonalne.

1. CZYNNIKI EMOCJONALNE

Konstytucja z 1952 r. odczuwana jest przez myślącą politycznie część społeczeństwa jako dyktat stalinowskiego reżimu i stąd (niezależnie od tego, że jest ona i będzie w najbliższym czasie modyfikowana stosownie do potrzeb) uchwalenie nowej konstytucji mieć będzie charakter aktu o doniosłości symbolicznej. Przy ciężkiej i pełnej utajonych napięć sytuacji społeczno-gospodarczej akty symboliczne mogą stwarzać namiastkę przyszłego sukcesu, aczkolwiek takie akty stopniowo ulegają inflacji. Skądinąd łatwiej z politycznego punktu widzenia jest dokonywać zmiany dawnej, dezaprobowanej konstytucji, niż dokonywać zmian w konstytucji nowej, gdyby okazała się ona w jakichś elementach nieodpowiednia.

Jeśli czynnik emocjonalny miałby mieć charakter decydujący, to uchwalenie konstytucji przez „naród wolny od hańbiących obcej przemocy nakazów” powinno by nastąpić 3 maja 1991 r. – co pozwoliłoby zracjonalizować liczbę świąt narodowych. Jest to jednak termin niezbyt realny, jeśli miałyby być opracowana ustawa zasadnicza i zespół ustaw towarzyszących w sposób juredycznie poprawny, wolny od luk i niezgodności wewnętrznych. Założenie, iż dążyć się będzie do zakończenia prac w tym terminie, wymagałoby wielkiej ich intensyfikacji, a przy tym jest to możliwe jedynie w przypadku pomyślnych układów w dziedzinie stabilizacji wewnętrznej kraju.

2. CZYNNIKI TECHNIKI LEGISLACYJNEJ

Pomijając przypadki działań konstytuandy dla całkowicie nowej organizacji państwowej, prace nad projektem konstytucji racjonalnie jest podej-

mować w chwili, gdy społeczeństwo, a co najmniej jego polityczne elity, mają dostatecznie wyraźnie zarysowaną koncepcję ustroju politycznego państwa, a także ustroju społeczno-gospodarczego. Muszą to przy tym być koncepcje możliwe do zaakceptowania przez większość społeczeństwa. Takich w pełni zarysowanych koncepcji ustrojowych nie formułuje w tej chwili żaden ze znaczących ośrodków myśli politycznej polskiej, poprzestając na ogólnikach. Powszechna zgoda co do tego, jakiego ustroju politycznego się nie chce, nie wystarcza jeszcze jako podstawa do konstruowania konstytucji. Należy zwrócić przy tym uwagę, że znaczna część specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, skompromitowana politycznie w okresie stalinizmu i poststalinizmu (wystarczy choćby przejrzeć kolejne roczniki „Państwa i Prawa”), chociaż dzisiaj deklaruje uznanie dla „myśli społeczno-politycznej Kościoła”, nie może tworzyć ośrodka twórczej myśli konstytucyjnej, a co najwyżej można traktować ich jako pomoc w sprawach technicznych.

Jeśli więc prace nad projektem nowej konstytucji miały zakończyć się w ciągu kilkunastu miesięcy, to w chwili obecnej należałoby nadzwyczaj zintensyfikować dyskusje, w formie nie dorywczych narad, lecz kilkudniowych sympozjów z udziałem reprezentantów znaczących środowisk politycznych, aby można było przedyskutować problemy w sposób wyczerpujący. Należy liczyć się z tym, że po ustaleniu założeń konstytucji przez gremia polityczne, prace redakcyjne nad konstytucją i zespołem ustaw towarzyszących w warunkach pracy ciągłej zespołu redakcyjnego muszą trwać kilka tygodni, a przy obecnej strukturze Sejmu, który z mocy art. 106 obecnej konstytucji upoważniony jest do jej zmiany, i przy braku dyscypliny obrad parlamentarnych uzyskanie 2/3 głosów dla określonego projektu nie będzie sprawą prostą.

Należy zwrócić uwagę, iż jednocześnie, pod naporem palących potrzeb politycznych i gospodarczych, dokonują się radykalne zmiany ustaw zwykłych, które nie są konstytucyjnie ukierunkowane, a tylko w razie konieczności dokonuje się zmian odpowiednich przepisów dawnej Konstytucji. Ustawodawstwo to utworzy, w ciągu bieżącego roku, pewien corpus ustaw, który będzie musiał być legitymowany co do treści przez nową konstytucję, bo trudno byłoby te ustawy jeszcze raz radykalnie zmieniać. A więc to ustawodawstwo w jakiś sposób wyznaczy kierunek unormowań konstytucyjnych, które z konieczności przewidywać można najwcześniej w przyszłym roku, jeśli prace mają być dojrzałe pod względem legislacyjnym.

Nasuwa to między innymi możliwość brania pod uwagę takiej koncepcji legislacyjnej, by konstytucja zawierała odpowiednio szczegółowe unormowania dotyczące systemu organów państwowych, ich wzajemnej zależności (statut organizacyjny państwa) i koncepcję źródeł prawa, natomiast tylko najogólniej określała ustrój społeczny i gospodarczy państwa – odsyłając do konstytucyjnych ustaw organicznych o ustroju społecznym i o ustroju gospodarczym państwa, które miałyby swoistą pozycję w systemie aktów ustawo-

dawczych (obostrzenie warunków zmiany – jak zmiany konstytucji). W ten sposób kształtowanie się systemu społecznego i gospodarczego – których ewolucja w najbliższym dziesięcioleciu jest obecnie niemożliwa do przewidzenia – nie wymagałoby zmiany ustawy zasadniczej, lecz zmiany jej swois- tego rodzaju aneksów. Do tego rodzaju aneksów zaliczyć należałoby też ewentualnie ordynację wyborczą do parlamentu i ustawę o samorządzie te- rytorialnym, która dotyczy spraw o wielkiej doniosłości politycznej, ale nie może być trafiona politycznie bez pewnego okresu doświadczeń w działalno- ści samorządowej.

3. USTRÓJ POLITYCZNY

Dyskusje nad sposobem powoływania i pozycją organów Rzeczypospoli- tej należałoby prowadzić dopiero po rozstrzygnięciu kwestii, jaki model struktury państwa ma być poprzez unormowania konstytucji realizowany.

Oczekuje się powszechnie, że będzie to model państwa demokratyczno- -parlamentarnego, ale takie określenie obejmuje bardzo szeroki wachlarz możliwości ustrojowych. Przy zachowaniu wszystkich zasad demokracji i przy zachowaniu społecznej kontroli nad działaniami każdego organu pań- stwa, należy wszakże pamiętać o kondycji politycznej współczesnego społeczeństwa polskiego, którą trzeba uwzględnić jako sytuację wyjściową.

Jest to społeczeństwo przez dziesiątki lat pozostające pod rządami „akty- wokracji” monopartyjnej, wykonującej polecenia centralne i nie liczącej się z opinią publiczną, skądinąd nie znajdującą publicznego wyrazu w następ- stwie systemu cenzury i zastraszania politycznego. Brak umiejętności uczest- niczenia w życiu politycznym sprawia, że obecnie przejawia się ono głównie w protestach przeciwko takim czy innym nieprawidłowościom i bolączkom, przy małej zdolności realizowania na dalszą metę przemyślanych programów politycznych. Znaczne rozbicie partyjne przy niewielkiej liczbie osób popie- rających pewien zespół przywódców ma źródło w znacznej mierze w oskar- żeniach personalnych, zrozumiałych skądinąd w stosunku do ludzi, którzy poprzednio występowali w życiu publicznym, ale też mają jakieś doświad- czenie polityczne. W tym stanie należy tak kształtować ustrój polityczny państwa, by sprzyjało to raczej tworzeniu się koalicji kilku silnych partii politycznych, a nie rozbiciu partyjnemu, które mogłoby doprowadzić do cał- kowitego sparaliżowania działalności parlamentu.

Niebezpieczne jest zjawisko traktowania przez znaczną część społeczeń- stwa, a nawet część elit politycznych związanych z obecnym rządem, instytu- cji państwa jako instytucji obcej, podejrzanej. Ma to oczywiście częściowe wyjaśnienie w działalności nie zreformowanych struktur biurokratycznych, ale pojawiają się zupełnie wyraźnie tendencje, które można by określić jako anarchistyczne. Należy wyraźnie dążyć do wzmocnienia władzy wykonaw- czej, kontrolowanej, ale nie paraliżowanej przez system parlamentarny.

Konstytucja powinna formułować wyraźne zasady ustrojowe samorządu terytorialnego i stosunków między administracją państwową a samorządem. Jest to szczególnie doniosły element rozstrzygający o rzeczywistej demokracji życia publicznego. Szczegółowe unormowania ustroju samorządu terytorialnego powinny być zawarte w odrębnej ustawie – ewentualnie szczególnej rangi w systemie źródeł prawa (choć jej zmiany będą na pewno konieczne w związku z gromadzeniem doświadczeń w tej dziedzinie), ale zasady podstawowe powinny być określone w ustawie konstytucyjnej.

Co się tyczy ciał przedstawicielskich, należy wyraźnie unormować w konstytucji kompetencje drugiej izby parlamentu – która mogłaby mieć charakter izby gospodarczej czy też samorządowej. Obecne rozwiązanie przez społeczeństwo traktowane jest jako rezultat prowizorycznego kompromisu politycznego, który utracił polityczny sens.

Przy pozostawieniu konstytucyjnej swobody tworzenia partii politycznych, należałoby jednak do rangi konstytucyjnej podnieść zastrzeżenia, które wykluczałyby tworzenie partii o strukturach paramilitarnych, zobowiązujących do bezwzględnego posłuszeństwa w stosunku do przywódców czy też czerpiących fundusze z nie ujawnionych źródeł zagranicznych, jakkolwiek skuteczność tego ostatniego zakazu może być w praktyce niewielka.

4. INSTYTUCJE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I ZABEZPIECZENIA PRAWORZĄDNOŚCI

Moim zdaniem, należy wzmocnić pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozszerzając zakres jego kompetencji i uniezależniając go od Sądu Najwyższego. Pozycja Naczelnego Sądu Administracyjnego powinna być w ogólnym zarysie zaznaczona w konstytucji.

Powstaje pytanie, czy w przepisach konstytucji poświęconych wymiarowi sprawiedliwości nie należałoby przewidzieć możliwości tworzenia jakichś instytucji tzw. małego sądownictwa, związanego ze strukturami samorządowymi.

Zdecydowanie należy wzmocnić kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. przyznając mu prawo interpelacji na forum Sejmu.

Unormowanie problematyki sądów powszechnych wymaga zwrócenia uwagi na pewne dylematy. Założenia demokratycznego ustroju kazałyby instytucjom wymiaru sprawiedliwości zapewnić daleko idącą niezależność, jednocześnie trzeba się jednak liczyć z faktem, iż przez kilka dziesiątków lat dobór kadr wymiaru sprawiedliwości dokonywany był pod kątem właśnie posłuszeństwa wobec zaleceń politycznych oraz oportunistów. Dodać należy, iż przez szereg lat nędzne warunki ekonomiczne nie sprzyjały pozytywnemu doborowi pracowników wymiaru sprawiedliwości. W tym stanie rzeczy w najbliższym, przejściowym okresie uniezależnianie uzależnionych może powodować nie tylko pozytywne skutki w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, chociaż zmieni się kierunek uzależnień.

5. USTRÓJ SPOŁECZNO-EKONOMICZNY

Należy zdawać sobie sprawę, iż unormowania konstytucyjne nie mają faktycznie bezpośredniego wpływu na układ stosunków społecznych, a tylko wyznaczają w bardzo ogólnym zarysie kierunek ustaw zwykłych oraz mają pewną doniosłość ideologiczną. Wydaje się, że deklaracje konstytucyjne w tej mierze powinny formułować i akcentować postulat równości startu życiowego, ale też postulat odpowiedzialności za wykorzystanie tych szans – bez wprowadzania ideologii państwa opiekuńczego czy nawet (pozornie) nadopiekuńczego.

Konstytucja może tylko w ogólnym zarysie wpływać na ustrój gospodarczy kraju, jeśli nie ma to polegać na wymuszaniu zmian gospodarczych ze znanymi tego na dłuższą metę skutkami. Przy obecnie dominujących tendencjach ustrojowych unormowania konstytucyjne mają się sprowadzać głównie do zakazów ingerencji państwa w określone dziedziny życia gospodarczego. Wyraźnego sformułowania konstytucyjnego wymaga tradycyjna koncepcja, iż obciążenia obywateli, w szczególności podatkowe, mogą być nakładane tylko na podstawie ustawy lub wyraźnego upoważnienia ustawowego, co jest doniosłym elementem koncepcji źródeł prawa.

Wydaje się, że współcześnie przejawiające się koncepcje daleko idącego liberalizmu gospodarczego stanowią swoiste odreagowanie na antyliberalizm poprzedniego ustroju gospodarczego. Należy jednak miarkować tego rodzaju koncepcje, np. ograniczając spekulacyjny obrót gruntami, zwłaszcza rolnymi, które nie mogą być formą lokaty kapitałów, lecz podobnie jak inne dobra występujące w ograniczonej ilości powinny być racjonalnie wykorzystane z pożytkiem społecznym. Przy szerokiej swobodzie gospodarczej należy jednak przyjąć konstytucyjne założenie prymatu pracy jako czynnika tworzącego wartości przed kapitałem jako zespołem narzędzi. Konstytucja w sferze oddziaływań przez deklaracje zasad ogólnych powinna oddziaływać w sposób akcentujący wysoką wartość pracy zarówno bezpośrednio produkcyjnej, jak i organizacyjnej oraz umysłowej, nawiązując do ethosu pracy we wczesnym okresie postfeudalnym, który w obecnej sytuacji nie jest bynajmniej ethosem anachronicznym, jak pozornie mogłoby się wydawać. Nonsensem jest przymus pracy, ale nie można traktować jako ograniczenia wolności obywatelskich obowiązku ujawnienia źródeł dochodów, który znakomicie ograniczyłby zakres „sfery szarej” życia ekonomicznego, szczególnie niepożądanego dla uzdrowienia życia gospodarczego.

6. PRAWA OBYWATELSKIE

Przy szerokim zapewnieniu praw wolnościowych i politycznych, i to w formie możliwie najbardziej skonkretyzowanej, w sposób umożliwiający powoływanie się na przepisy konstytucji w poszczególnych sprawach, należało-

by prawa społeczno-ekonomiczne ująć w sposób skonkretyzowany (np. karikatURALNE jest „prawo do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej”), tak aby można było traktować je jako podstawę roszczeń i by określone były, choćby w ogólnym zarysie, środki dochodzenia tych roszczeń. Natomiast należy zrezygnować z deklarowania takich praw bez ekonomicznej czy technicznej możliwości ich realizowania. Lepszy skromniejszy zasięg tego rodzaju praw, ale możliwy do realizowania i egzekwowania.

Wydaje się, że konstytucja nie może przemilczać nadzwyczaj trudnych politycznie problemów praw mniejszości narodowych, które poprzednio przemilczano i zbywano.

12 lutego 1990 r.