

KS. KRZYSZTOF ORZESZYNA  
Lublin

SYMPOZJUM NA TEMAT „OCENA PROJEKTU KONSTYTUCJI RP  
KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ ZGROMADZENIA NARODOWEGO”  
(19 XII 1995 r.)

Wydział Nauk Prawnych Towarzystwa Naukowego KUL we współpracy z Katedrą Prawa Konstytucyjnego KUL oraz Fundacją Rozwoju KUL, z inicjatywy ks. prof. Józefa Krukowskiego, przewodniczącego Wydziału Nauk Prawnych TN KUL, zorganizowały w dniu 19 grudnia 1995 roku w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim sympozjum na temat: „Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”. Celem sesji była próba oceny projektu Konstytucji RP z zastosowaniem kryteriów przyjętych w nauce prawa konstytucyjnego, a zwłaszcza rozważenie następujących problemów kluczowych: czy projekt ma uzasadnienie w systemie wartości podstawowych dla kultury narodowej i ustroju demokratycznego, czy wprowadza nowe elementy do ustroju Państwa, czy jest tylko kosmetyką obowiązującej Konstytucji.

Sympozjum składało się z dwóch sesji: przedpołudniowej i popołudniowej, z których każda zakończona była dyskusją. Sesja przedpołudniowa, której przewodniczył poseł RP Jan Rokita, obejmowała cztery wystąpienia: prof. Alicja Grześkowiak wygłosiła wykład o problemach aksjologicznych Konstytucji RP, prof. Jerzy Ciemniowski – o Sejmie i Senacie RP, prof. Zbigniew Witkowski – o Prezydencie RP i prof. Wiesław Skrzydło – o Rządzie RP. Sesja popołudniowa, pod przewodnictwem prof. Pawła Sarnackiego, obejmowała pięć wystąpień: prof. Adam Strzembosz mówił o sądownictwie, prof. Andrzej Zoll – o Trybunale Konstytucyjnym, prof. Teresa Rabska – o samorządzie terytorialnym, ks. prof. Józef Krukowski – o relacjach Państwa do Kościołów i związków wyznaniowych, a senator RP Piotr Andrzejewski na temat relacji Państwo – związki zawodowe.

Otwarcia sympozjum dokonał prof. Stefan Sawicki, prezes TN KUL, który w swoim przemówieniu zwrócił uwagę na to, iż fakt Konstytucji należy do zdarzeń najważniejszych dla życia narodu i społeczeństwa. Konstytucja rzutuje w przyszłość, projektuje ona życie narodu na bardzo wiele lat. Myśląc o Konstytucji – mówił Profesor – myślę o takim kształtowaniu tekstu, aby każde zdanie było odpowiedzialne za pewną przewidzianą sytuację aksjologiczną, aby ten tekst z jednej strony stwarzał sytuacje sprzyjające dojrzewaniu wartości w ludziach, a z drugiej strony przewidywał sytuacje, które

mogą temu dojrzewaniu wartości przeszkadzać, mogą doprowadzać do rozmycia tych wartości czy wręcz do ich utraty.

Profesor zaakcentował, że mówiąc o wartościach ma na myśli przede wszystkim wartości chrześcijańskie, które w rzeczywistości są wartościami ogólnoludzkimi. O te więc wartości – jego zdaniem – piszący Konstytucję muszą się starać, te wartości muszą być w tym tekście immanentnie obecne.

Spośród prelegentów jako pierwsza z wykładem wystąpiła senator RP prof. Alicja Grześkowiak. Pani Profesor, mówiąc o warstwie aksjologicznej projektu Konstytucji, oceniła ją negatywnie. Projekt – jej zdaniem – wychodzi z fałszywej wizji człowieka i jego wolności, pomija wartości moralne i narodowe, nie poręcza pełnej konstytucyjnej ochrony człowiekowi i jego przyrodzonym prawom w rodzinie, w nieprawidłowej perspektywie stawia Państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli. Konstytucja, która nie chroni najbardziej cennych wartości ogólnoludzkich, nie ma tworzącym państwo obywatelom wiele do powiedzenia.

Trzy kolejne referaty dotyczyły problematyki organów państwowych. Prof. Jerzy Ciemniewski zwrócił uwagę na to, iż projekt Konstytucji pisany jest w języku instrukcji urzędniczej, a nie w języku właściwym dla podstawowego aktu określającego granice prawa. Wyraża się to w kazuistyce tych przepisów, w próbie zamykania każdego przepisu tak, żeby się nic nie prześlizgnęło, tak jakby nie było myśli prawniczej, jakby nie było dorobku ustrojowego. To dowodzi – jego zdaniem – że tradycje ustrojowe w Polsce dzisiaj są właściwie niewielkie. Projekt Konstytucji przyjmuje zasadę dwuizbowości.

Generalnie można wyróżnić dwa typy dwuizbowości: strukturalną i funkcjonalną. W Polsce mamy do czynienia z dwuizbowością funkcjonalną, w której chodzi o to, aby zapewnić w procesie podejmowania pewnych decyzji dwukrotne rozpatrzenie sprawy. Ten typ działania traktuje się jako gwarantujący bardziej prawidłowe podejmowanie decyzji. Projekt nie rozstrzyga – jego zdaniem – wyraźnie sposobu wyboru Senatu. Profesor sądzi, że skoro mają być dwie Izby oparte na zasadzie reprezentacji politycznej, to dobrze byłoby wprowadzić pewne zróżnicowanie, które by dawało inny mechanizm kształtowania składu tej Izby. Przy omawianiu pozycji Sejmu Profesor zwrócił uwagę na art. 76 ust. 2 projektu Konstytucji, który – jego zdaniem – zawiera niebezpieczną formułę stanowiącą, iż Sejm sprawuje kontrolę działalności Rządu. Profesor nie kwestionuje faktu, że rolą Sejmu jest kontrolowanie Rządu, lecz uważa zapisywanie takiej formuły w Konstytucji za niebezpieczne. Ponieważ pojęcie kontroli jest nieokreślone, faktycznie więc ten przepis może prowadzić, pod pojęciem kontroli, do bezpośredniego kierowania działalnością Rządu przez Parlament.

Prof. Zbigniew Witkowski w swoim wykładzie zwrócił uwagę na system rządów, jaki został przyjęty w projekcie Konstytucji. Projekt tworzy jakąś postać rządów parlamentarno-prezydenckich z wyraźną tendencją do umocnienia Parlamentu, szczególnie Sejmu. Projekt nadal – jego zdaniem – nie określa wyraźnie charakteru prawnego Prezydenta; art. 106 projektu stwierdza tylko, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, że jest jednocześnie gwarantem ciągłości władzy. Określenie, iż Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Państwa oznacza jedynie, że Prezydent uosabia obecność Państwa. Jest to stwierdzenie, które daje mu podstawy do podejmowania tylko takich czynności, które są następstwem istnienia funkcji reprezentacyjnej Prezydenta. Ponadto twórcy projektu arbitrażową prerogatywę Prezydenta zastąpili antyprezydenckim uprawnieniem Sejmu. Wprowadzono groźbę procedury

zastępczej. Marszałek Sejmu zarządza ustawę w Dzienniku Ustaw w przypadku gdyby Prezydent ociągał się z jej podpisaniem. Projekt nie zna instytucji rozwiązania Parlamentu, natomiast zawiera skrócenie kadencji, tu – jego zdaniem – kryje się luksusowa sytuacja dla tych, którzy piastują mandaty parlamentarne i ubiegają się o ponowny wybór w sytuacji pracy Sejmu.

Prof. Wiesław Skrzydło w swoim wystąpieniu zauważył, że twórcy projektu Konstytucji RP przyjęli model systemu parlamentarno-gabinetowego. Przyjęto rozwiązanie z dominującą rolą Rządu, ale także z wzmocnioną pozycją Prezydenta w stosunku do klasycznego modelu systemu parlamentarno-gabinetowego. Projekt Konstytucji wzmacnia pozycję Premiera, który kieruje działalnością Rady Ministrów, koordynuje działalność członków Rady Ministrów, a także ustala zasady realizacji polityki wyznaczonej przez Radę Ministrów. Ponadto projekt przewiduje odpowiedzialność kolegialną Rządu wobec Parlamentu. Poszczególni ministrowie ponoszą również odpowiedzialność indywidualną.

Dwa kolejne wystąpienia podczas sesji popołudniowej dotyczyły sądownictwa. Prezes Sądu Najwyższego, prof. Adam Strzembosz, zwrócił uwagę na fakt, iż w świecie są jak gdyby dwa modele sądownictwa. Jest model, który polega na tym, że wymiar sprawiedliwości jest pocięty na segmenty, na czele których stoi jakiś sąd kasacyjny lub organ, który tego rodzaju funkcje pełni. W modelu tym mamy osobny Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, osobne sądownictwo podatkowe, socjalne itd. Jest także drugi model – anglosaski, w którym wszystkie te uprawnienia ostatecznie kanalizują się na najwyższym szczeblu w Sądzie Najwyższym. W Polsce tendencje były dość rozbieżne, bo z jednej strony zlikwidowano Okręgowe Sądy Ubezpieczeń Społecznych, Arbitraż Gospodarczy, Naczelny Sąd Administracyjny podporządkowano w trybie rewizji nadzwyczajnej Sądowi Najwyższemu, a później powstał Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu. W tej chwili mamy model pośredni. Twórcy tych sądów powoływali się na potrzebę ich specjalizacji. Zdaniem Profesora specjalizacja może istnieć również w zintegrowanym sądownictwie, bo są wydziały, które przy stabilnej kadrze, wyraźnie specjalizują się. W praktyce wymiaru sprawiedliwości specjalizacja nie wymaga odrębnego sądownictwa. Profesor zauważył, że w projekcie Konstytucji mówi się o tradycyjnym trójpodziale władzy, ale nie wskazuje się kto jest władzą ustawodawczą, kto władzą wykonawczą i kto władzą sądowniczą. Wprawdzie przy omawianiu Sejmu i Senatu podkreśla się jego działalność ustawodawczą, natomiast w rozdziale siódmym, poświęconym Sądom i Trybunałom, termin „władza sądownicza” nie pada. W art. 142 mówi się wyłącznie o sądach powszechnych, administracyjnych i wojskowych, tymczasem nie pada słowo Sąd Najwyższy. Kim zatem jest Sąd Najwyższy – pytał Profesor. Ucieczka od bliższego określenia kompetencji Sądu Najwyższego, postawienie go w ramach sądownictwa powszechnego pokazuje – jego zdaniem – niepokojącą tendencję. W projekcie wyraźnie nastawia się na pewną decentralizację władzy sądowniczej, mówi się o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym. Profesor sądzi, że mówi się o rzeczy nierealnej, gdyż dopóki nie dojdzie do radykalnej reformy całej administracji państwowej, to nie może być dwuinstancyjny sąd administracyjny, gdyż prawdopodobnie najkrótsza sprawa trwałaby przez kilka lat. Jeżeli chodzi o Trybunał Konstytucyjny, to Profesor nie uważa za konieczne, aby sędziowie Trybunału powoływani byli przez różne podmioty: Sejm, Senat, Prezydenta, Sąd Najwyższy, aby skład był odpowiednio mieszany, tak aby nie stanowił on trzeciej Izby, która w dodatku miałaby w Parla-

mencie słabą pozycję, bo można odrzucić takie orzeczenie Trybunału, które dotyczy ustawy, a które się Parlamentowi nie podoba.

Przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego, prof. Andrzej Zoll, nawiązując do wypowiedzi profesora Strzembosza, postawił pytanie, czy rzeczywiście Trybunał Konstytucyjny jest trzecią władzą. Istota sądownictwa konstytucyjnego – jego zdaniem – opiera się na uznanej w systemie prawnym hierarchii aktów prawnych, a przede wszystkim na uznanej przewadze Konstytucji nad wszystkimi innymi aktami prawnymi. Profesor uważa, że nie można mówić o Trybunale Konstytucyjnym jako trzeciej Izbie Parlamentu z tego względu, że Sąd Konstytucyjny nie może być organem, który bada ustawę z punktu widzenia jej politycznej racjonalności. Jest to organ, który może badać ustawę tylko z punktu widzenia jej zgodności lub niezgodności z Konstytucją. Zdaniem Profesora należy także inaczej traktować sądownictwo konstytucyjne aniżeli sądownictwo sprawujące przede wszystkim wymiar sprawiedliwości. Podstawowym elementem różniącym musi być to, iż organy sprawujące wymiar sprawiedliwości muszą być związane z ustawami. Trybunał Konstytucyjny jest związany z Konstytucją. Sądownictwo konstytucyjne musi pozostać sądem prawa a nie sądem faktów. Profesor uważa, iż sędziowie Trybunału nie mogą być sędziami sejmowymi, senackimi czy prezydenckimi. Co nie oznacza – jego zdaniem – że sędziowie nie powinni być wybierani częściowo przez Senat, częściowo przez Sejm czy też przez Sąd Najwyższy. Jednakże tylko jeden organ powinien powoływać sędziów Trybunału. Projekt rozwiązuje ten problem w ten sposób, że wszystkich sędziów powołuje Sejm. W opinii Profesora w zakresie dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego projekt opracowany przez Komisję Konstytucyjną jest znacznym krokiem do przodu, wzmacniającym władzę sądowniczą i umacniającym Trybunał Konstytucyjny.

Prof. Teresa Rabska w swoim wystąpieniu zwróciła uwagę na brak pewnej aksjologii samorządu, tzn. brak jednolitej koncepcji: czym ma być samorząd w ustroju naszego Państwa?

Do tego – jej zdaniem – dochodzi jeszcze wyraźna niechęć w podejmowaniu ostatecznych decyzji dotyczących konstrukcji samorządu terytorialnego. Jest to tym bardziej zastanawiające, gdy tyle innych problemów ulega rozwiązaniu, natomiast tu są opory. Tej niechęci – mówiła Profesor – nie można inaczej sobie wytłumaczyć jak chęcią utrzymania centralizacji.

Ksiądz prof. Józef Krukowski podkreślił, że w czasie przygotowywania projektu część członków Komisji Konstytucyjnej wyrażała życzenie, aby w Konstytucji RP wpisać zasadę rozdziału Kościoła od państwa. Ksiądz Profesor zwrócił uwagę, iż jakkolwiek formuła rozdzielenia Kościoła od państwa jest przyjęta w naukach polityczno-prawnych współczesnych państw demokratycznych Europy Zachodniej, to jednak nie ma tam takiego zapisu w tekstach Konstytucji tych państw. Rozdzielenie Kościoła od państwa jest tylko w Konstytucjach państw totalitarnego komunizmu. Formuła to może nawet piękna – powiedział Ksiądz Profesor – jednak stosowanie jej w praktyce oznaczało supremację państwa nad Kościołem, zmierzającą do ograniczenia wolności religijnej i dyskryminacji ludzi wierzących. Następne zastrzeżenie wśród części Komisji Konstytucyjnej budziła formuła mówiąca o neutralności państwa w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych; jako formułę kompromisową wpisano zasadę bezstronności organów państwowych. Zdaniem Księdza Profesora zasada ta bazuje na założeniach filozofii skrajnie liberalnej. Czy możliwa jest bezstronność pań-

stwa w sprawach przekonań filozoficznych, skoro wpisanie takiej formuły do Konstytucji oznacza akceptację założeń filozofii liberalnej.

W projekcie Konstytucji nie ma formuł, które by wskazywały na to, iż Polska będzie państwem wyznaniowym – katolickim, ponieważ została wpisana zasada równouprawnienia Kościołów, wykluczająca taką ewentualność. Są formuły, które wskazują, że Polska ma być państwem laickim w wersji umiarkowanej. Na to wskazuje zasada poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności oraz współdziałania dla dobra wspólnego. Gdy zaś chodzi o wpisaną w projekcie zasadę neutralności czy bezstronności, to zdaniem Księdza Profesora, oznacza ona nadanie państwu charakteru laickiego w wersji radykalnej.

Senator RP, Piotr Andrzejewski, wskazał na to, iż projekt Konstytucji realizuje podstawową zasadę, a mianowicie wolność zrzeszania się w związki zawodowe. Senator RP z zadowoleniem przyjął zapis art. 6 projektu, mówiący, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji i innych dobrowolnych zrzeszeń działających na podstawie prawa w celu realizacji interesów oraz wyrażania opinii obywateli. Istnieje ponadto bardzo daleko idący zapis art. 45, który mówi, że wolności związkowe mogą podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego.

W dyskusji nad referatami zarysowały się dwa stanowiska co do koncepcji prawa, a w związku z tym i Konstytucji RP. Jedno stanowisko – aksjologiczne – reprezentowane było przez senator RP prof. Alicję Grześkowiak oraz szereg innych osób wywiadujących się w czasie dyskusji. Zwracano uwagę na to, iż projekt Konstytucji RP rozbija dotychczasowy system wartości moralnych i narodowych. Ubolewano także nad wykreśleniem z projektu zapisu „prawa przyrodzone”.

Drugie stanowisko – czysto pozytywistyczne – było reprezentowane przez prof. Jerzego Ciemniewskiego. Zdaniem Profesora Konstytucja jest prawem i tylko prawem, niczym więcej, nie jest środkiem na uszczęśliwienie ani człowieka, ani ludzkości. Jest jednym z instrumentów tworzących obowiązki i prawa, które można wyegzekwować za pomocą władzy państwowej. Jeżeli chcemy egzekwować pewne zachowania za pomocą środków właściwych państwu, czyli z udziałem przymusu państwowego, to wtedy zawieramy pewną zasadę w Konstytucji.

Wydaje się, że Profesor zupełnie pominął problem relacji między prawem a systemem wartości. Tymczasem jest to stanowisko większości członków Komisji Konstytucyjnej.

Oceniając projekt Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego należy podkreślić, że nie kreśli on modelu nowoczesnego państwa demokratycznego i pluralistycznego. Jest tylko kosmetyką obowiązującej Konstytucji i zakamuflowaną kontynuacją PRL-u. Wyraża się to między innymi w braku równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W projekcie mamy do czynienia z dominującą przewagą władzy ustawodawczej. Projekt zdecydowanie osłabia pozycję Prezydenta sprowadzając jego rolę w zasadzie do funkcji reprezentacyjnej Państwa. Projekt nadal pozostawia Parlamentowi kompetencje powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wszystko to sprawia, że projekt sprzyja powrotowi do systemu dyktatury lub hegemonii jednej partii nad wszystkimi organami państwowymi.