

Projekt konstytucji partii Prawo i Sprawiedliwość a obowiązujące podstawowe regulacje ustrojowe. Wstęp do analizy porównawczej

W tym roku mija 13 lat od wejścia w życie aktualnie obowiązującej *Konstytucji Rzeczypospolitej*¹ (dalej: RP). Ustawa zasadnicza, jako akt normatywny regulujący podstawy ustroju państwa, co do zasady, powinna obowiązywać przez długi okres, bez istotniejszych nowelizacji. Służy temu m.in. istniejący także w Polsce szczególny, trudniejszy (w porównaniu z ustawami) tryb zmiany konstytucji. Pozwala to zaliczyć wymieniony akt normatywny do tzw. konstytucji sztywnych². Nie oznacza to jednak, iż w praktyce poszczególnych państw ustawy zasadnicze nie ulegają zmianom w dłuższym okresie czasu.

Zazwyczaj wynikają one przede wszystkim z pojawienia się ocenianych negatywnie doświadczeń w stosowaniu konstytucji. Często nowelizacje ustawy zasadniczej powodowane są także przez zmiany warunków międzynarodowych, dotyczących danego państwa czy zmiany w stosunkach wewnętrznych, w tym np. pewnych uwarunkowań politycznych czy światopoglądowych³. Także aktualnie obowiązująca w Polsce ustawa zasadnicza doczekała

¹ *Konstytucja RP* z dn. 2.04.1997 r., DzU Nr 78, poz. 483 weszła w życie, zgodnie z jej art. 243, po przegłosowaniu przez Zgromadzenie Narodowe (dn. 2.04.1997 r.), referendum zatwierdzającym (dn. 25.05.1997 r.) i promulgacji przez Prezydenta RP (dn. 16.07.1997 r.), po 3 miesiącach od jej opublikowania w Dzienniku Ustaw, to jest dn. 17.10.1997 r.

² Zob. szerzej: B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 25-30; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 22-25.

³ Dobrym przykładem jest tu *Konstytucja V Republiki Francuskiej* uchwalona 04.10.1958 r. Formalnie ustanowiono znaczne utrudnienia dla przeprowadzenia jej zmiany, a mimo to z wymienionych wyżej powodów była już nowelizowana ponad 20 razy; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 210.

się już dwóch nowelizacji⁴. Jednocześnie, szczególnie w ostatnich latach, szereg ugrupowań politycznych zaproponowało pewne zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej. Przykładowo partia będąca aktualnie głównym elementem koalicji rządowej – Platforma Obywatelska (dalej: PO) w październiku 2010 roku zaproponowała kolejną zmianę *Konstytucji z 1997 r.*⁵ Także największe stronnictwo opozycyjne Prawo i Sprawiedliwość (dalej: PiS) formułowało w przeszłości projekty poprawek obowiązującej ustawy zasadniczej⁶. Wszystkie wymienione propozycje zmian ustawy zasadniczej miały jednak wyłącznie charakter cząstkowy.

Dotychczas jedynym ugrupowaniem politycznym, które zaprezentowało projekt całkowitej zmiany konstytucji jest PiS⁷. Wydaje się, iż głównym powodem kompleksowego podejścia do nowelizacji najważniejszego aktu normatywnego w RP jest fakt negocjowania przez to stronnictwo rozwiązań ustrojowych III RP i praktyki ich stosowania oraz formułowanie i próba wprowadzenia w życie projektu tzw. IV RP.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza porównawcza aktualnie obowiązującej *Konstytucji RP* i wynikającej z niej praktyki ustrojowej z propozycjami normatywnymi, zawartymi w projekcie ustawy zasadniczej PiS. Należy podkreślić, iż obowiązująca *Konstytucja* stanowi w niniejszym opracowaniu pewnego rodzaju wzorzec normatywny, nie z powodu jej idealnego

⁴ Pierwsza z dn. 08.09.2006 r. (DzU Nr 200, poz. 147) dotyczyła art. 55 (zakaz ekstradycji obywateli polskich do innych państw) i związana była z pojawieniem się w prawie Unii Europejskiej instytucji europejskiego nakazu aresztowania. Druga nowelizacja z dn. 09.07.2009 r. wprowadziła do art. 99 *Konstytucji ust. 3*, wyłączający z biernego prawa wyborczego do parlamentu osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (DzU Nr 114, poz. 946). Zmiana ta wynikała zarówno z negatywnej praktyki sprawowania mandatów parlamentarnych przez osoby skazane lub oskarżone o popełnienie przestępstw pospolicznych, jak i z postulatów programowych dwóch głównych partii politycznych reprezentowanych w parlamencie – PO i PiS.

⁵ Jest to już czwarta propozycja nowelizacji konstytucji powstała w tej partii w ostatnich latach. Aktualnie rozważana nowelizacja dotyczy ma zmniejszenia liczby posłów i senatorów, ograniczenia immunitetu parlamentarnego i osłabienia weta prezydenckiego wobec projektów ustaw. Zob. http://www.polskatimes.pl/fakty/kraj/316441,platforma-zmieni-konstytucje-z-sld,id,t.html#material_2, dostęp: 09.10.2010 r.

⁶ Przykładem może być kontrowersyjna poprawka dotycząca zmiany art. 30 i 38 *Konstytucji* i umocnienia ochrony życia od momentu poczęcia. Zob. Druk sejmowy nr 933 z dn. 05.09.2006 r. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/79EB9DAFA9F1849FC12571F60033806C/\\$file/993.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/79EB9DAFA9F1849FC12571F60033806C/$file/993.pdf), dostęp: 1.08.2010 r. Zmiana ta została odrzucona także głosami części posłów PiS (partia ta była wtedy głównym elementem koalicji rządowej) dn. 13.04.2007 r. (za zmianą zagłosowało 269 posłów, przeciw 121 posłów, a wstrzymało się 53. Wymagana większość 2/3 wynosiła 296). <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&39&79>, dostęp 1.08.2010 r.

⁷ Należy odnotować, iż PiS dwukrotnie tworzyło projekty nowych ustaw zasadniczych. Pierwszy projekt został opublikowany na początku 2005 r. Zob. <http://www.pis.org.pl/doc.php?d=unit&id=7>, dostęp: 01.08.2010 r. Następny z projektów, oparty w wielu elementach na poprzednim, ujrzał światło dzienne w styczniu br. Zob. <http://www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&iddoc=149>, dostęp: 01.08.2010 r.

charakteru czy jednoznacznie pozytywnego jej postrzegania przez autora⁸, ale wynika ze wspomnianej już ugruntowanej praktyki jej stosowania oraz z faktu, iż może stanowić punkt wyjścia do sporządzenia prognozy zmian podstawowych regulacji, a przede wszystkim praktyki ustrojowej RP i jej systemu politycznego, co niewątpliwie nastąpiłoby w przypadku ewentualnego wejścia w życie konstytucji stworzonej przez PiS.

Naukowcy zajmujący się gałęzią prawa konstytucyjnego najczęściej w sposób podobny określają zakres przedmiotowy, jaki powinny regulować współczesne konstytucje. Materia ta obejmuje przede wszystkim następujące zagadnienia: podstawowe zasady ustrojowe, określenie podmiotu władzy w państwie, ustrój polityczny (kompetencje, strukturę i sposób funkcjonowania organów władzy publicznej), ustrój społeczno-ekonomiczny (stosunki własnościowe w państwie), status prawny jednostki (prawa, wolności i obowiązki), system źródeł prawa i najistotniejsze zagadnienia zewnątrzpaństwowe (status wewnętrzny aktów prawa międzynarodowego publicznego, przystąpienie do organizacji międzynarodowych itp.)⁹. Aktualnie obowiązująca konstytucja, jak i projekt partii PiS uwzględniają w znacznym zakresie postulaty doktrynalne dotyczące zagadnień, jakie powinna zawierać ustawa zasadnicza.

W związku z faktem, iż zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej zakreślony jest niezwykle szeroko, w niniejszym artykule zostanie przeprowadzona analiza porównawcza tylko części zagadnień uwzględnionych w badanych dokumentach. Będą to kwestie dotyczące przede wszystkim zasad naczelnych obu konstytucji, z uwzględnieniem niektórych szczegółowych przepisów, opisujących system źródeł prawa, status prawny jednostki, kompetencję i strukturę oraz wzajemne relacje pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz w minimalnym zakresie władzą sądowniczą. Analiza porównawcza wspomnianych zagadnień pozwoli na wyodrębnienie podstawowych różnic ustrojowych, dotyczących systemu rządów oraz kształtu systemu politycznego pomiędzy aktualnie obowiązującą konstytucją a projektem PiS.

Podstawowym zagadnieniem, wpływającym na całość materii konstytucyjnej, jest określenie treści i zakresu wymienionych w ustawie zasadniczej

⁸ Przykładem jednego z kompleksowych opracowań praktyki stosowania *Konstytucji z 02.04.1997 r.* i problemów wynikających na tej płaszczyźnie, co prawda nieuwzględniającego późniejszych konfliktów kompetencyjnych pomiędzy Radą Ministrów i Prezydentem z lat 2007-2010, jest książka: *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004.

⁹ Zob. z pewnymi odstępnościami np. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne...*, s. 31-32; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, s. 30-34; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 40-42.

zasad naczelných¹⁰. Na podstawie postanowień obowiązującej konstytucji wymienia się w literaturze około 20 zasad konstytucyjnych. Poszczególni autorzy tworzą różne katalogi omawianych zasad. Do najczęściej wymienianych należą:

1. zasada pomocniczości (preambuła konstytucji),
2. zasada współdziałania władz (preambuła),
3. zasada dialogu społecznego (preambuła),
4. zasada dobra wspólnego (art. 1 konstytucji),
5. zasada demokratycznego państwa prawnego i legalizmu (art. 2 i 7),
6. zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2),
7. zasada unitarności państwa (art. 3),
8. zasada suwerenności Narodu (art. 4 i 2),
9. zasada reprezentacji politycznej (art. 4 ust. 2),
10. zasada republikańskiej formy państwa (art. 1),
11. zasada konstytucjonalizmu (art. 8),
12. zasada podziału i równoważenia się władz (art. 10),
13. zasada pluralizmu politycznego i społecznego (art. 11-13),
14. zasada ochrony praw i wolności człowieka i obywatela (art. 5 w zw. z art. 30-31),
15. zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządności (art. 15-17),
16. zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20),
17. zasada ochrony własności (art. 21-22),
18. zasada wolności religijnej i przyjaznego rozdziału kościołów i państwa (art. 25),
19. zasada politycznej neutralności Sił Zbrojnych (art. 26),
20. zasada ochrony pracy (art. 24),
21. zasada dwuizbowości parlamentu (art. 95),
22. zasada pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego (art. 96),
23. zasada niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądownictwa (art. 178),
24. zasada niepodległości i suwerenności państwa (art. 5, art. 104 ust. 2, art. 126 ust. 2)¹¹.

¹⁰ Formalnie normy prawne uznane za zasady konstytucyjne w znaczeniu dyrektywalnym nie mają wyższej mocy prawnej od innych norm konstytucyjnych, jednak w praktyce istnieje pewna hierarchia przepisów konstytucyjnych, na czele których usytuowane są właśnie zasady naczelne. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 7; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 13.

¹¹ Zob. szerzej: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, s. 65-66; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 65.

Większość wspomnianych reguł ustrojowych znajduje się poza rozdz. I *Konstytucji*, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, chociaż niektóre przepisy dotyczące wyżej wymienionych reguł znajdują się także w innych częściach ustawy zasadniczej. Główna część podstawowych zasad konstytucyjnych zawarta jest również w rozdziale I projektu konstytucji PiS, noszącym nazwę „Zasady naczelne”¹². Katalog wymienionych tu zasad ustrojowych, a często również ich treść, jest znacząco różny od aktualnie obowiązującej regulacji. Jednakże niektóre z podstawowych reguł są podobne, przynajmniej pod względem nazwy, do zawartych w *Konstytucji* z 2 kwietnia 1997 r. W rozdziale I projektu konstytucji PiS wymieniono następujące zasady podstawowe:

1. zasada poszanowania przyrodzonej godności ludzkiej (art. 1 projektu PiS),
2. zasada dobra wspólnego (art. 1),
3. zasada sprawiedliwości (art. 1),
4. zasada rządów prawa (art. 1),
5. zasada solidarności (art. 1),
6. zasada suwerenności i niepodległości (art. 2);
7. zasada jednolitości państwa (art. 5),
8. zasada suwerenności Narodu (art. 6),
9. zasada reprezentacji politycznej (art. 6),
10. zasada podziału i równoważenia się władz (art. 7, ust. 2),
11. zasada samorządności (art. 9),
12. zasada pomocniczości (art. 9),
13. zasada pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego (art. 10),
14. zasada legalizmu (art. 11),
15. zasada pluralizmu politycznego (art. 12),
16. zasada wolności religijnej i przyjaznego rozdziału kościołów i państwa (art. 13)¹³.

De facto wśród wymienionych zasad zawartych w projekcie PiS identyczne brzmienie z aktualną regulacją mają zasady dobra wspólnego, suwerenności i niepodległości, jednolitości państwa, suwerenności Narodu, reprezen-

¹² Rozdz. I *Konstytucji* z 2.04.1997 r. miał początkowo nazywać się „Zasady ustroju”, jednak ostatecznie przyjęto nazwę nawiązującą do części pierwszych historycznych konstytucji polskich: marcowej i kwietniowej. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 13; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 7.

¹³ Dodatkowo w innych rozdziałach omawianego projektu sformułowano zasady: bikameralizmu (art. 79) i zasadę niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądownictwa (art. 125). Jednakże ta ostatnia znacznie różni się od aktualnie obowiązującej (art. 178 *Konstytucji*), nie zapewniając na poziomie ustawy zasadniczej apolityczności sędziów oraz delegując do regulacji *de facto* ustawowej szereg istotnych gwarancji niezależności sądownictwa. Por. art. 178-183 obowiązującej ustawy zasadniczej z art. 125-126 oraz 144-146.

tacji politycznej i pomocniczości¹⁴. Z kolei zasada pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego ustanawia podobne jak w Konstytucji z 1997 r. reguły wyborów parlamentarnych i prezydenckich: równość, powszechność, bezpośredniość i tajność. Art. 10 konstytucji PiS determinuje także wybór formuł wyborczych w poszczególnych wyborach. Przeliczenie głosów na zdobyte mandaty poselskie ma odbywać się według metody proporcjonalnej. Wybory senackie natomiast mają być przeprowadzane w jednomandatowych okręgach wyborczych, co wskazuje na jedną z metod większościowych¹⁵. W proponowanym przez PiS akcie normatywnym nastąpiło, w porównaniu z obowiązującą ustawą zasadniczą, pewne uporządkowanie tej kwestii. W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. wyznaczono proporcjonalną metodę przeliczania głosów na mandaty w wyborach do Sejmu, natomiast nie określono takiej formuły w wyborach senackich¹⁶. Jednakże aktualną, zarówno w stosunku do obowiązującej konstytucji, jak i do analizowanego projektu, pozostaje kwestia, czy wybór metody przeliczania głosów na mandaty nie jest, w przeciwieństwie do innych przymiotników wyborczych, za szczególony jak na materię konstytucyjną i czy nie powinien być pozostawiony do wyboru ustawodawcy?

Natomiast wymienione w projekcie z 2010 r. zasady sprawiedliwości i solidarności są na tyle niesprecyzowane (np. solidarność kogo z kim?), iż bez szczegółowej wykładni autentycznej nie da się ustalić ich normatywnej treści. Można przypuszczać, co wynika z programu politycznego i wypowiedzi prominentnych członków partii, iż solidarność ma podobny zakres do idei sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w obowiązującej Konstytucji. Solidarność ma dotyczyć państwa i osób dobrze radzących sobie w ramach gospodarki rynkowej wobec osób ubogich i polegać przede wszystkim na odpowiednim systemie redystrybucji dóbr. Sprawiedliwość związana jest natomiast z rygorystycznym przestrzeganiem prawa przez instytucje władzy publicznej, a przede wszystkim przez jednostki, co można powiązać z ideą praworządności i rządów prawa.

¹⁴ Należy podkreślić, iż zarówno w obowiązującej Konstytucji, jak i w analizowanym projekcie wymienione zasady są po prostu wyliczone, a na ich faktyczną treść wpływa przede wszystkim wykładnia doktrynalna i praktyka ustrojowa.

¹⁵ Wybory prezydenckie – organu jednoosobowego muszą ze swojej natury odbywać się metodą większościową. Projekt PiS kopiuje tu regulację aktualną. Por. art. 68 projektu PiS i art. 127 Konstytucji z dn. 02.04.1997 r.

¹⁶ Zob. art. 96-97 Konstytucji z 1997 r. Wyborów senackich na poziomie konstytucyjnym nie dotyczy również reguła równości, co wynika ze specyfiki przepisów wyborczych, które tworzą w wyborach senatorów system wyborczy większościowy w wielomandatowych okręgach wyborczych. Stan taki istniał w starej senackiej ordynacji wyborczej, jak i w aktualnej regulacji wyborów do Senatu, chociaż z innych powodów. Zob. szerzej M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 51-52.

Zasadę rządów prawa z projektu PiS można przyrównać do reguły państwa prawnego wyrażonej w obowiązującym art. 2 *Konstytucji*, jednakże pewne wątpliwości może wywołać fakt niepowiązania *rule of law* z pojęciem demokracji. Co prawda chociażby w doktrynie anglosaskiej rządy prawa kojarzone są z zasadą rządów ludu, to jednak proponowaną regulację należy uznać za pewien regres w stosunku do obowiązującej, tym bardziej, że takie ujmowanie wzajemnych relacji państwa prawnego i demokracji ma w Polsce ponad dwudziestoletnią tradycję i doczekało się bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK)¹⁷.

Treść zasady legalizmu, związanej z zasadą państwa prawnego, jest w projekcie konstytucji PiS taka sama, jak w obowiązującej ustawie zasadniczej. Reguła ta nakazuje wszystkim organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to wymóg istnienia podstawy prawnej dla każdej działalności organów władzy publicznej. Powinna być to trojaka podstawa aktywności: norma tworząca dany organ, norma kompetencyjna, określająca precyzyjnie zakres działalności takiego podmiotu oraz norma proceduralna, wyznaczająca sposób jego działania. Często formułę wynikającą z zasady legalizmu tłumaczy się stwierdzeniem, iż w państwie, w którym taka reguła obowiązuje, obywatel może czynić wszystko poza tym, co jest wyraźnie zabronione przez prawo, natomiast organ władzy publicznej może czynić tylko to, do czego prawo go upoważnia, a obywatel może każdorazowo żądać podania podstawy prawnej aktywności organu¹⁸. W projekcie nowej konstytucji znalazło się także dodatkowe stwierdzenie, iż organy władzy publicznej podlegają konstytucji. Regulacja ta wydaje się być zbędna, gdyż *de facto* wynika to z istoty samej zasady legalizmu. Podobne uwagi można odnieść do ust. 2 art. 11 analizowanego projektu ustawy zasadniczej. Stwierdzono tam, iż „żaden organ władzy publicznej ani żadna instytucja publiczna nie może realizować celów prywatnych lub sprzecznych z dobrem wspólnym celów grupowych, a także nie może pozostawać poza kontrolą konstytucyjnych organów państwa”. Literalna interpretacja zasady legalizmu, szczególnie w związku z zasadą państwa prawnego, zabrania jakichkolwiek z wymienionych w tym przepisie działań organów władzy.

¹⁷ W doktrynie prawa konstytucyjnego stwierdza się jednoznacznie, iż państwo prawne i państwo demokratyczne są warunkami *sine qua non* swojego istnienia i idee te wzajemnie się wspierają. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 15-16; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 15. O rozwoju idei państwa prawnego i jej miejscu w ustroju Republiki Federalnej Niemiec zob. E. Morawska, *Idea Rechtsstaat w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 2000, s. 4 i n.

¹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 19; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 19. Szerzej tenże, *Prawo konstytucyjne...*, s. 68.

Ostatnia część art. 11 – ust. 3 jest istotnym *novum* w porównaniu z obowiązującą *Konstytucją*. Przepis ten jednoznacznie zastrzega możliwość używania przymusu dla organów państwa. Z jednej strony mamy tu do czynienia ze znacznym zawężeniem możliwości stosowania przymusu, gdyż wyłącza się możliwość jego użycia przez inne organy władzy publicznej, takie jak np. podlegające samorządom straże miejskie lub gminne. Jednakże w drugim zdaniu analizowanego przepisu znalazło się stwierdzenie umożliwiające delegację uprawnień do stosowania przymusu, w akcie prawnym, co najmniej rangi ustawowej, w ograniczonym i niezbędnym zakresie, na rzecz innych podmiotów, ale pod kontrolą organów państwowych. Sformułowanie to wydaje się być nieprecyzyjne. Po pierwsze sugeruje, iż organy państwa *a contrario* mogą stosować przymus na podstawie przepisów niższej rangi niż ustawa i nie są obowiązane do takiego działania tylko w „ograniczonym i niezbędnym zakresie”. Poza tym stworzono tu możliwość delegacji uprawnień do stosowania przymusu dla niesprecyzowanych „innych podmiotów”. Czy mogą to być np. podmioty niepubliczne, prywatne? Taka nieprecyzyjność przepisów, dotyczących ważnej dla każdej jednostki kwestii stosowania przymusu państwowego, daje organom władzy publicznej duży margines swobody, umożliwiając szeroki zakres ograniczania praw i wolności jednostki¹⁹.

Sformułowaną w projekcie nowej konstytucji zasadę poszanowania przyrodzonej godności ludzkiej można uznać za odpowiednik aktualnie obowiązującej reguły ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Znamienne wydaje się jednak, szczególnie w kontekście wspomnianych przepisów dotyczących limitacji uprawnień jednostki, odmienne rozłożenie pewnych akcentów tych zasad w obu analizowanych aktach prawnych.

Konstytucja z 1997 r. formułuje zasadę ochrony praw i wolności jednostki w rozdz. I, zawierającym zasady konstytucyjne (art. 5) i powtarza to sformułowanie w kolejnej części, szczegółowo regulującej status prawny jednostki (art. 31). Jednocześnie w art. 30 tego aktu prawnego uznano przyrodzoną

¹⁹ Tym bardziej, że sformułowanie sposobu limitacji praw i wolności człowieka w projekcie konstytucji PiS również jest nieprecyzyjne. Co prawda w art. 17 ust. 2 czytamy, że ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw zagwarantowanych w konstytucji mogą być określone tylko w ustawie i tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w państwie demokratycznym w celu ochrony wolności i praw innych osób, ze względu na enumeratywnie wymienione tam cele uprawnione, a ograniczenia te nie mogą powodować naruszenia istoty poszczególnych wolności i praw, to jednak mamy tu do czynienia z możliwym wyjątkiem, polegającym na orzeczeniu przez sąd sprawiedliwej kary za popełnienie przestępstwa lub środka koniecznego do zapobieżenia popełnieniu przestępstw. Przepis ten wydaje się być niebezpiecznie szeroką klauzulą generalną, ułatwiającą organom państwa stosowanie przymusu. Ułatwienie to jest tym większe, że ust. 3 analizowanego przepisu wprowadza zakaz nadużywania praw i wolności do zamachów na porządek prawny ani do czerpania korzyści z naruszenia prawa. Jest to nieznaną i niewystępującą dotąd na poziomie konstytucyjnym klauzula, która jeszcze bardziej rozszerza zakres arbitralnej działalności państwa, także w sferze stosowania przymusu.

godność ludzką za źródło praw i wolności człowieka. Natomiast w projekcie PiS za konstytucyjną zasadę uznaje się poszanowanie godności ludzkiej, podczas gdy ochrona praw i swobód jednostki jest wyraźnie sformułowana „dopiero” w rozdz. II projektu, regulującym status prawny jednostki. To różne rozłożenie akcentów w analizowanych regulacjach samo w sobie nie miałyby istotnego znaczenia, gdyby w projekcie PiS nie istniał wspomniany wyżej sposób limitacji swobód jednostek, dający władzy publicznej szeroki zakres „luzów decyzyjnych”. Sytuacja ta sugeruje, iż twórcy nowego projektu ustawy zasadniczej przywiązują mniejszą wagę do konstytucyjnego systemu ochrony praw jednostki i gwarancji ich ochrony.

Wspomniana wyżej generalna klauzula, wymieniona w art. 17 analizowanego projektu, budzi także wątpliwości z punktu widzenia jej zgodności z podobnymi regulacjami dokumentów międzynarodowych, chroniących prawa człowieka. Zarówno w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wydawanego na podstawie postanowień Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych (dalej: EKPC), jak i na podstawie zgodnej opinii doktryny, jakiegokolwiek ograniczenia praw i wolności jednostek nie powinny ingerować w istotę danej swobody²⁰. Wymóg ten jest jednoznacznie spełniony w obowiązującym art. 31 ust. 3 *Konstytucji*. Natomiast w art. 17 ust. 2 regulacji proponowanej przez PiS, wprowadzając zakaz naruszania istoty praw i wolności jednocześnie ustanawia od niego wyjątek stwierdzając, iż w przypadku orzeczenia przez sąd sprawiedliwej kary za popełnienie przestępstwa lub środka koniecznego do zapobieżenia popełnianiu przestępstw możliwe jest wkroczenie w istotę poszczególnych praw i wolności. Takie unormowanie jest jednoznacznie sprzeczne z fundamentalnymi zobowiązaniami międzynarodowego prawa praw człowieka, przyjętymi także przez państwo polskie²¹.

W ustawie zasadniczej z 1997 r. zasadę podziału władz sformułowano jako obowiązek ich wzajemnej odrębności i niezależności od siebie, wzajemnego ich równoważenia oraz wymieniono tu podstawowe organy, będące częścią poszczególnych władz. W art. 7 projektu PiS podobne uregulowanie poprzedzone jest wyróżnieniem jednego z naczelnych organów państwa. Ust. 1 tego przepisu uznaje prezydenta za najwyższego przedstawiciela RP

²⁰ Zob. szerzej B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójciewicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 40 i n.; B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 195 i n.

²¹ Np. w przypadku wprowadzenia wspomnianego wyjątku, teoretycznie możliwe byłoby stosowanie tortur w przypadku „orzeczenia przez sąd sprawiedliwej kary za popełnienie przestępstwa lub środka koniecznego do zapobieżenia popełnianiu przestępstw”, mimo iż w systemie międzynarodowym wolność od tortur i innego niehumanitarnego traktowania jest prawem nieograniczalnym i niederogowalnym.

w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej, a także nakazuje mu czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, dbać o spójność działań państwa, stać na straży jego suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jednocześnie ust. 2 analizowanego przepisu nie wymienia, w przeciwieństwie do art. 10 obowiązującej ustawy zasadniczej, wśród organów władzy wykonawczej urzędu prezydenta. Takie wyróżnienie w projekcie PiS głowy państwa ma daleko idące konsekwencje ustrojowe. Po pierwsze, prezydent traktowany jest tu jako osobna, w pewien sposób ważniejsza niż inne organy instytucja władzy publicznej²².

Po drugie, specyficzna konstrukcja analizowanego przepisu zdaje się sugerować, iż prezydent wyłączony jest z konieczności podporządkowania się konstytucyjnej regule *check and balances*. Jest to niezgodne nie tylko z doktrynalnym rozumieniem zasady podziału i równoważenia się władz, ale również zaprzeczeniem wieloletniej praktyki państw demokratycznych, zgodnie z którą wspomnianej regule podlegają wszystkie podstawowe organy naczelne²³. Przyjęcie takiego rozumienia analizowanego przepisu z całą konsekwencją prowadziłoby do wniosku, że głowa państwa nie może być hamowana przez inne pionory władzy i można rozszerzać zakres jej kompetencji praktycznie bez żadnych ograniczeń.

Po trzecie, wyróżnienie w projekcie konstytucji PiS instytucji prezydenta w części dotyczącej podstawowych zasad konstytucyjnych, wpisuje się w logikę innych postanowień tego aktu normatywnego, takich jak umieszczenie rozdziału dotyczącego urzędu prezydenta przed częściami regulującymi status innych organów naczelnych, w tym przede wszystkim parlamentu oraz znaczne rozszerzenie uprawnień głowy państwa kosztem zarówno Rady Ministrów, jak i Sejmu oraz Senatu. Wszystkie wspomniane zmiany tworzą podstawy dla powstania semiprezydenckiego systemu rządów w przeciwieństwie do aktualnie istniejącego systemu parlamentarno-gabinetowego.

Wymieniona w art. 9 projektu PiS zasada konstytucyjna – reguła samorządności – także uległa znaczącemu przekształceniu w porównaniu do obowiązującej konstytucji. Jej art. 15 stanowi, iż ustrój terytorialny RP powinien opierać się na zasadzie decentralizacji, co polega na „trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym – organom funkcjonującym na róż-

²² Mimo iż wymienione w art. 7 ust. 1 projektu PiS powinności prezydenta są również wymienione w aktualnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej, nie znajdują się jednak wśród zasad podstawowych konstytucji, a dopiero w jej roz. V (art. 126), który zawiera szczegółowe regulacje dotyczące urzędu prezydenta.

²³ Zob. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne...*, s. 197-202.

nych szczeblach podziału terytorialnego kraju. Decentralizacja jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności), o której mowa w preambule, zwłaszcza wtedy, gdy wiąże się z ustanowieniem w jednostkach podziału terytorialnego kraju instytucji samorządu²⁴. W konstytucji stworzonej przez PiS nie wspomina się o zasadzie decentralizacji. Oznacza to, iż samorząd terytorialny musi w Polsce istnieć w przypadku wejścia w życie analizowanego projektu, jednak może być pozbawiony na rzecz władzy państwowej istotnej części swoich kompetencji, a ustrój terytorialny RP może opierać się np. na zasadzie centralizacji. Tym bardziej, iż wspomniany art. 9 projektu pomija kolejne ze stwierdzeń ustrojowych aktualnie odnoszących się do samorządu terytorialnego, nakazujących przekazanie mu istotnej części zadań publicznych, wykonywanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Dodatkowo wspomniany przepis, deklarujący zasadę samorządności, podkreśla, iż samorządy podlegają nadzorowi sprawowanemu w interesie ogółu przez organy państwowe na zasadach określonych w ustawie, co podkreśla prymat władzy państwowej nad jednostkami samorządowymi²⁵.

Kolejną z zasad ustrojowych – pluralizmu politycznego, reguluje art. 12 projektu PiS. W szerokim zakresie powtarza on sformułowania art. 11 obowiązującej ustawy zasadniczej. Podstawową różnicą pomiędzy analizowanymi przepisami są odmiennie uregulowane powody, umożliwiające delegalizację partii politycznych. Art. 13 *Konstytucji* zakazuje m.in. istnienia partii, których program lub działalność organizacji zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, zakłada lub dopuszcza stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa lub jeśli zreszzenie przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Art. 12 projektu PiS przewiduje delegalizację stronnictw, zmierzających do obalenia przemocą porządku konstytucyjnego²⁶. W tym przypadku zastosowanie klauzuli generalnej wydaje się właściwsze niż kazuistyczne wyliczenie, dokonane w aktualnej regulacji konstytucyjnej. Po pierwsze, wymienione w art. 13 ustawy zasad-

²⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 27. Co prawda rozdz. IX (art. 150-159) projektu ustawy zasadniczej zawiera szereg szczegółowych gwarancji uprawnień samorządu terytorialnego częściowo analogicznych do regulacji aktualnie obowiązującej (por. rozdz. VII, art. 163-172, *Konstytucji* z 1997 r.), nie są one chronione poprzez ogólną konstytucyjną dyrektywę decentralizacji.

²⁵ Art. 9 projektu PiS dotyczy również tzw. samorządów zawodowych, powtarzając także aktualnie obowiązujące stwierdzenie, iż ich działalność nie może ograniczać wolności wyboru zawodu ani wolności podejmowania działalności gospodarczej. Jak słusznie zauważył W. Skrzydło, kwestia samorządów zawodowych nie jest z pewnością materią konstytucyjną i zawarta została wśród podstawowych zasad *Konstytucji* z 1997 r. pod presją niektórych środowisk zawodowych, głównie prawniczych i lekarskich. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 29.

²⁶ Sformułowanie to nawiązuje do art. 21 par. 2 ustawy zasadniczej, zakazującego stronnictw politycznych zmierzających do obalenia wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego. „Bundesgesetzblatt” 1949, nr 1, tekst polski, [w:] *Konstytucja Niemiec*, oprac. S. Bożyk, Warszawa 1993.

niczej przesłanki uznania za niekonstytucyjną partii politycznej mieszczą się w zakresie prób obalenia przemocą porządku konstytucyjnego, a jednocześnie wykluczają, jako samoistną przesłankę delegalizacyjną, utajnienie struktur i członkostwa. Wydaje się, iż możliwość rozwiązania partii politycznej lub innej organizacji tylko i wyłącznie z tego powodu jest nadmierną ingerencją w wolność zrzeszania się i zasadę pluralizmu, chociaż oczywiście niejawnosc wspomnianych danych może być przesłanką, łącznie z inną aktywnością organizacji, do stwierdzenia jej niezgodności z ustawą zasadniczą²⁷.

Ostatnią z przesłanek umożliwiających aktualnie uznanie w Polsce partii politycznej za niekonstytucyjną jest odwoływanie się przez nią w swoich programach lub działalności do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu. Art. 12 projektu PiS zaostrza tę regulację, uznając, iż zakazane jest działanie stronnictw politycznych i innych organizacji opartych na ideologii lub metodach komunistycznych, faszystowskich albo nazistowskich. Już aktualnie obowiązująca regulacja wzbudza istotne kontrowersje. Nie ulega wątpliwości, że ideologie te zawierały w sobie wiele elementów totalitarnych i w imię wskazanych doktryn ustanowiono reżimy totalitarne w dużej liczbie państw. Jednakże wymienienie konkretnych ideologii w normie konstytucyjnej może spowodować znaczne wątpliwości interpretacyjne. Treść tego przepisu przywołuje nieostre kryteria w badaniu konstytucyjności partii i innych ugrupowań, co może skutkować arbitralnością orzeczeń, dotyczących tak fundamentalnej kwestii, jak delegalizacja partii politycznej²⁸. Tymczasem wprowadzenie całkowitego zakazu działania stronnictw odwołujących się do ww. ideologii (bez rozróżnienia totalitarnych metod i praktyk od innych) jest nadmierną limitacją, sprzeczną również z zobowiązaniami wynikającymi z zobowiązań międzynarodowych Polski²⁹. Taki kształt regulacji nie tylko pozwala, ale wręcz nakazuje delegalizację stronnictwa, które np. używa w nazwie słowa „komunistyczna” czy np. nawołuje do ochrony proletariatu³⁰.

²⁷ Zob. szerzej M. Jastrzębski, *Partie polityczne a prawa człowieka – prawo i praktyka polska na tle standardów międzynarodowych*, Toruń 2010, s. 258-259.

²⁸ J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 168-169. Zob. szerzej: M. Jastrzębski, *Partie polityczne...*, s. 255-258.

²⁹ ETPC, organ chroniący przestrzegania postanowień EKPC, wydał szereg wyroków, w których jednoznacznie stwierdził, iż użycie słowa „komunistyczna” w nazwie partii nie może samoistnie (bez zbadania jej działalności i programu) umożliwić delegalizacji partii, nawet w państwach historycznie doświadczonych systemami rządów totalitarnych, takich jak Rumunia. Orzeczenia: Zjednoczona Turecka Partia Komunistyczna (TBKP), Sargin i Yagci v. Turcja z dn. 30.01.1998 r., skarga nr 19392/92, Reports 1998-I, pkt 11-12 i Orzeczenie Partidul Comunistilor (Nepeceeristi) i Ungureanu v. Rumunia z dn. 03.02.2005 r., skarga nr 46626/99 pkt 46; zob. szerzej M. Jastrzębski, *Partie polityczne...*, s. 267 i nn.

³⁰ Tym bardziej, że art. 29 projektu PiS nakłada na władze publiczne obowiązek przeciwdziałania, na zasadach określonych w ustawie, obecności w miejscach publicznych treści i symboli wyrażających pochwałę ideologii lub praktyk komunizmu, faszystów albo nazizmu.

W projekcie PiS nie występuje natomiast zasada pluralizmu społecznego, zapewniającego swobodę tworzenia i działalności innych niż partie polityczne zrzeszeń i ruchów społecznych, będących emanacją idei społeczeństwa obywatelskiego. Co prawda ich działalność chroniona jest na podstawie wolności zrzeszania się (art. 37 konstytucji autorstwa PiS), to brak odniesień do innych niż partie zrzeszeń w art. 12 ust. 3 omawianego dokumentu, powoduje znaczne osłabienie ochrony tych organizacji, gdyż przesłanki ich delegalizacji mogą być określone na poziomie ustawowym, a nie jak w aktualnej regulacji na poziomie konstytucyjnym (art. 12 w zw. z art. 13 Konstytucji RP).

Ostatnią zasadą naczelną wyrażoną w rozdz. I projektu konstytucji PiS jest zasada wolności religijnej i przyjaznego rozdziału kościołów. Art. 13 tego dokumentu powtarza prawie w całości brzmienie art. 25 Konstytucji z 1997 r., który zapewnia równouprawnienie wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, stosunki między nimi a państwem polskim oparte na zasadzie autonomii, wzajemnej niezależności i współdziałania (przyjazny rozdział)³¹ oraz stwierdza, że stosunki między RP a podmiotami religijnymi regulują ustawy wynikające z umów zawartych pomiędzy przedstawicielami państwa i związków wyznaniowych. Wyjątkiem jest tu Kościół katolicki, którego relacje z RP normuje umowa międzynarodowa – konkordat. Postulowany przez PiS projekt pomija jednak istotny fragment, ust. 2 art. 25 Konstytucji z 1997 r., nakazujący władzy publicznej zachowanie bezstronności w sprawach przekonanych religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Pominięta część oznacza zakaz dyskryminacji i równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne, niezależnie od ich światopoglądu³².

Brak takiego sformułowania w projekcie PiS wraz z treścią innych przepisów, takich jak *invocatio dei* w preambule z pominięciem osób niewierzących³³, art. 27 ust. 2 wyznaczający obowiązek umożliwienia nauczania religii w szkołach przez władze publiczne (w aktualnej ustawie zasadniczej jest to tylko możliwość, o ile nie narusza wolności sumienia i religii innych osób, art. 53 ust. 4), art. 28 przyznający obywatelom prawo do ochrony obecności symboli i pamiątek kulturalnych i religijnych istniejących w sferze publicznej zgodnie z miejscowymi zwyczajami, tworzy *de facto* uprzywilejowanie osób wierzących nad ateistami, agnastykami itp., prowadzi do dyskryminacji re-

³¹ Konstrukcja ta ma swoje źródło w doktrynie społecznej Kościoła katolickiego – w konstytucji duszpasterskiej „*Gaudium at Spes*”, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 40.

³² Tamże, s. 38.

³³ Nastąpiło tu odejście od kompromisowej formuły Konstytucji z 1997 r., autorstwa T. Mazowieckiego, odwołującej się do osób wierzących w Boga i wywodzących uniwersalne wartości z innych źródeł.

ligijnej oraz likwiduje neutralność światopoglądową władz publicznych. Symptomatyczny jest również w projekcie ustawy zasadniczej PiS tekst przysięgi prezydenta i parlamentarzystów. W aktualnej regulacji konstytucyjnej można dodać sformułowanie „tak mi dopomóż Bóg” do zasadniczego tekstu przysięgi, natomiast w postulowanych przepisach mamy do czynienia z sytuacją odwrotną – można zrezygnować z tego zdania³⁴.

Powyższy przepis uwypukla rezygnację w postulowanej przez PiS konstytucji z zasady neutralności światopoglądowej i zasady rozdziału kościoła od państwa, nawet w aktualnej, niezbyt rygorystycznej i często krytykowanej formie rozdziału „przyjaznego”. Dodatkowo proponowana regulacja zawiera nieścistości, które naruszają standardy ochronne praw i wolności jednostki. Wspomniany art. 28 projektu PiS przyznaje obywatelom prawo do ochrony obecności symboli i pamiątek kulturalnych i religijnych istniejących w sferze publicznej. Pojawia się tu pytanie, dlaczego to uprawnienie przyznano tylko obywatelom? Jest to nierówne traktowanie cudzoziemców w możliwości korzystania przez nich z wolności uzewnętrzniania przez nich ich myśli, sumienia i religii. Jednocześnie analizowany przepis faktycznie nie uznaje istnienia negatywnego wymiaru swobody religii – prawa do nie bycia zmuszonym do obecności w miejscach publicznych, gdzie obecne są symbole i pamiątki religijne, co sprzeczne jest z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka³⁵. Dodatkowo konstrukcja proponowanego artykułu może spowodować praktyczne problemy w przypadku jego wejścia w życie. W sytuacji, gdy w tym samym miejscu publicznym nastąpiłby konflikt pomiędzy zwolennikami umieszczenia tam i ochrony różnych, może nawet przeciwstawnych symboli i pamiątek kulturalnych i religijnych (zgodnie z lokalną tradycją), władze publiczne nie miałyby instrumentów prawnych do rozwiązania ewentualnego sporu, co mogłoby doprowadzić do jego eskalacji.

Projekt nowej konstytucji autorstwa PiS różni się istotnie od obowiązującej ustawy zasadniczej nie tylko w zakresie szczegółowych rozwiązań, ale również pod względem ilości i treści zasad podstawowych, czyli materii o znacznym stopniu ogólności, mającej jednocześnie fundamentalne znaczenie ustrojowe. Analizowana propozycja ustawy zasadniczej zawiera mniejszą liczbę zasad ustrojowych niż *Konstytucja* z 2 kwietnia 1997 r. Różny katalog wspomnianych reguł nie stanowiłby tu istotnego problemu, gdyby nie fakt, iż projekt PiS nie wymienia kilku zasad, uznawanych za standard we współczesnych liberalnych demokracjach. Dotyczy to przede wszystkim zasad ustroju

³⁴ Por. art. 104 ust. 2 w zw. z art. 108 i art. 130 aktualnie obowiązującej *Konstytucji* oraz art. 69 ust. 1 i 83 ust. 2 projektu PiS. -

³⁵ Zob. orzeczenia ETPC *Lautsi v. Włochy* z dn. 03.11.2009 r., skarga nr 30814/06 oraz *mutatis mutandis* *Grzelak v. Polska*, z dn. 15.06.2010 r., skarga nr 7710/02.

gospodarczego, takich jak prymat własności prywatnej czy wolność działalności gospodarczej³⁶ oraz zasady politycznej neutralności Sił Zbrojnych³⁷.

Jednocześnie treść większości zasad konstytucyjnych zawartych w projekcie PiS została zmodyfikowana w stosunku do obowiązującej regulacji. W kilku przypadkach te modyfikacje mogą powodować istotne konflikty z wiążącymi Polskę międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka (szczegóły limitacji tych swobód, delegalizacja partii „totalitarnych”, wolność myśli, sumienia i religii w kontekście zakazu dyskryminacji). Część z opisanych w analizowanej nowelizacji ustawy zasadniczej reguł naczelnych może wykraczać poza standard współczesnego państwa demokratycznego. Dotyczy to m.in. faktycznej rezygnacji z zasady rozdziału kościołów od państwa i jego neutralności światopoglądowej oraz wyłączenie z zasady hamowania i równoważenia się władz urzędu prezydenta, czy w mniejszym zakresie nieuwzględnienie terminu „demokratyczne” przy zasadzie państwa prawnego.

Po analizie katalogu i treści zasad naczelnych konstytucji autorstwa PiS, uwidacznia się pewna ogólna tendencja do umniejszania znaczenia czy wręcz marginalizacji instytucji ustrojowych związanych z autonomią jednostki, pluralizmem społecznym czy ideą samorządności na rzecz wzmocnienia instytucji państwowych. Oprócz wspomnianych wyżej przykładów (np. brak zasady pluralizmu społecznego czy decentralizacji), egzemplifikacją tej tendencji może być art. 4 projektu, wymieniający katalog (przykładowy – otwarty) najważniejszych zadań władzy publicznej. Formalnie są to zadania przynależne całej władzy publicznej zarówno państwowej, jak i samorządowi terytorialnemu, jednakże jak wynika z ust. 2 art. 4 projektu PiS to rząd jest odpowiedzialny za realizację wymienionych w tym przepisie zadań i raz do roku informuje prezydenta i parlament o stanie wypełnienia tych powinności. Norma ta zdaje się jeszcze mocniej podkreślać prymat organów państwowych nad samorządem terytorialnym i instytucjami szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego.

Dokument konstytucyjny PiS zawiera także pewne nieścisłości w zakresie techniki legislacyjnej. Już samo zbadanie treści zasad konstytucyjnych

³⁶ Co prawda, w analizowanym projekcie własność prywatna i wolność działalności gospodarczej są chronione w rozdziale dotyczącym praw i wolności jednostki (odpowiednio art. 42, art. 44 i art. 4 ust. 1, pkt 4), ale nie mają rangi zasad konstytucyjnych.

³⁷ Szczególnie brak tej reguły w projekcie PiS może wywołać zdziwienie. Wszak wspomniana zasada jest standardem w państwach NATO czy Unii Europejskiej i wprowadza zakaz brania udziału przez Siły Zbrojne w jakichkolwiek sporach politycznych, czy opowiadania się za konkretną partią polityczną, a jednocześnie tworzy obowiązek istnienia cywilnej (apolitycznej) kontroli nad armią. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 42; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 26.

(z założenia ogólnych) w nim występujących może prowadzić do wniosku, iż częstym zabiegiem legislacyjnym jest tu tworzenie pojęć niedookreślonych i klauzul generalnych, dających szerokie pole interpretacji. Może to powodować z jednej strony częste sytuacje arbitralnego stosowania prawa przez organy władzy publicznej, a z drugiej doprowadzić do poważnych sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi urzędami³⁸.

Proponowany przez PiS projekt nowej konstytucji, w porównaniu z propozycjami doktrynalnymi i aktualną regulacją ustrojową, wydaje się być propozycją niedoskonałą, wymagającą znacznego dopracowania, zarówno pod względem podstawowych założeń merytorycznych, jak i techniki legislacyjnej. Jego ewentualne uchwalenie w aktualnym brzmieniu mogłoby spowodować znaczne problemy międzynarodowe RP, głównie w zakresie zobowiązań wynikających z praw człowieka, a jednocześnie spowodować, w stosunkach wewnętrznych, obniżenie standardów ochrony demokratycznych mechanizmów i marginalizację form społecznej aktywności, prowadzonej obok działań władz państwowych.

³⁸ Tym bardziej szczegółowa analiza przepisów analizowanego projektu dostarcza przykładów regulacji kompetencji poszczególnych organów władzy państwowej w sposób wysoce niedookreślony. Zob. np. art. 70-74 projektu – uprawnienia prezydenta. Obowiązki takiej regulacji konstytucyjnej może, szczególnie w warunkach koabitacji, powodować ostre spory kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi urzędami, przypominające rozgrywaną się pod rządami *Małej Konstytucji* tzw. „wojnę na górze”.