

Komentarz do projektu Konstytucji RP ZPP/WEI

W ramach debaty nad nowelizacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, odbywającej się w związku z 100. rocznicą odzyskania przez państwo polskie niepodległości, swoje projekty ustawy zasadniczej zgłaszają m.in. środowiska wolnościowe. Jakiś czas temu Warsaw Enterprise Institute oraz Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, w ramach *Agenda Polska*, zaprezentowały [projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej](#), opracowany pod kierownictwem prof. Roberta Gwiazdowskiego.

Poniżej prezentujemy krytyczne i szczegółowe omówienie poszczególnych zapisów projektu, sugerując wymagane naszym zdaniem zmiany zmierzające do lepszego zagwarantowania i przestrzegania praw, własności i wolności obywateli. Autorami są zespół prawni Stowarzyszenia Libertariańskiego pod kierownictwem Przemysława Hankusa, przy współpracy Kacpra Zająca, autora [projektu Konstytucji Wolnej Republiki Liberlandu](#).

Uwagi ogólne. *In dubio pro libertate*

Zgadza się z ogólnym stanowiskiem przyjętym przez Projektodawców, zgodnie z którym obecny stan regulacji konstytucyjnej jest daleki od ideału i podzielamy przekonanie, że nowa konstytucja powinna uniknąć niespójności i błędów wynikających z niewłaściwego procesu wprowadzania konstytucji w 1997 r. Jesteśmy także przekonani, że źródłem skuteczności wszelkich zmian prawa w tym również ustawy zasadniczej, jest właściwe określenie przyczyn niepożądanego stanu rzeczy który występował do tej pory. Nie mniej jednak, nie podzielamy w pełni diagnozę postawioną przez autorów przedmiotowego projektu, którą można odczytać z uzasadnienia projektu jak też z analizy projektowanych postanowień nowej konstytucji.

W związku z powyższym, chcielibyśmy przedstawić nasze uwagi i sugestie, których przyjęcie wydaje się naszym zdaniem niezbędne do zmiany w/w stanu rzeczy, mając w szczególności na względzie poszerzenie przestrzeni praw i wolności jednostki w społeczeństwie i ograniczenia jej podległości wobec kolektywnie zorganizowanego w państwie społeczeństwa.

I. Podstawy ustrojowe

Po pierwsze, chcielibyśmy poddać pod rozagę Projektodawców odmienną rolę aktu konstytucyjnego, niż przyjęta w dotychczasowym projekcie. Rolą, o której mowa, jest nadanie konstytucji charakteru ograniczającego szeroko pojętą działalność państwa wobec społeczeństwa.

Dostrzegamy szczególną rolę konstytucji jako aktu będącego źródłem prawa określającego wyłącznie dozwoloną aktywność organów państwa, co oznacza, iż widzimy konieczność precyzyjnego określenia kompetencji państwa na dużym poziomie szczegółowości (*katalog zamknięty kompetencji państwa*), oraz ewentualnie odpowiedniej klauzuli interpretacyjnej, której celem powinno być zapobieżenie dokonywaniu wykładni rozszerzającej.

Konsekwencją przyjęcia przedmiotowej zasady musi być zakreszenie wyraźnych i nieprzekraczalnych granic aktywności państwa, co skutkować będzie:

- zwiększeniem przewidywalności działalności państwa, co w sposób oczywisty pozwala jednostce bezpieczniej niż dotychczas długoterminowo planować aktywność społeczną i gospodarczą, bez ryzyka wynikającego ze zmienności i nieprzewidywalności przepisów prawa,
- zwiększeniem udziału sektora prywatnego w życiu społecznym i gospodarczym, na skutek zaprzestania działalności państwowej w obszarach nieobjętych regulacją konstytucyjną,

II. Uwagi do poszczególnych postanowień projektu

II.1. Szereg zapisów projektu oceniamy pozytywnie

Przepis zawarty w art. 2.1 wprowadza polski odpowiednik anglosaskiego *rule of law*, zatem należy ocenić go pozytywnie (gros orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oparty był o normy wywiedzione z tej ogólnej zasady), jednocześnie zauważając, że nie stanowi on wystarczającego zabezpieczenia praw, własności i wolności obywateli przed nadużyciami ze strony państwa.

Art. 5 przewiduje ogólne zasady ustroju i jest w naszym odczuciu dobrym rozwiązaniem, podobnie jak wcześniejsze art. 3 i 4.

Również art. 6(2) oraz kolejne zapisy projektu, tj. art. 7–12 czy art. 20, wydają się być dobrymi zapisami, jednakże nieco zbyt ogólnymi, w szczególności art. 10 i 11. W tym ostatnim powinna być naszym zdaniem mowa konkretnie o nakazie sądowym.

Przyłączamy się do postulatu określonego w projektowanym art. 17 tj. likwidacji KRRiT będącej organem politycznego rozdziału wpływów w telewizji.

Jako pozytywne, choć niekiedy kontrowersyjne i nie do końca zgodne z promowanymi przez Stowarzyszenie Libertariańskie pryncypiami, oceniamy ponadto zapisy art.18, 21, 22, 23(2), 34(3), 34(4), 35–40, 42–50, 52–55, 57–58,62–77, 79–97, 104–108, 109(2)–(3), 110–114, 135–147, 149, 164-173 czy 177–183.

Zgadza się również z postulatem zmniejszenia szczebli samorządu do dwóch. Nie widzimy jednakże potrzeby angażowania własnościowego sektora publicznego w utrzymanie infrastruktury, gdyż cele publiczne w tym zakresie mogą być osiągnięte za pomocą innych narzędzi wpływu.

Jak najbardziej pozytywnie oceniamy propozycję z art. 154, która odpowiada istniejącej obecnie regulacji (zakaz finansowania długiem z NBP).

II.2. Niektóre z proponowanych zapisów należałoby zmodyfikować i uzupełnić

Konieczność istnienia przewidzianej w omawianym projekcie ustawy zasadniczej instytucji wyłączenia jest kwestią dyskusyjną, jednakże w przypadku, w którym taka instytucja jest w prawodawstwie przewidziana, koniecznym jest zaprojektowanie jej ze szczególnym uwzględnieniem interesu jednostki, która ma być dotknięta tym ciężarem.

Instytucja wyłączenia była i jest nadużywana nie tylko w Polsce. W projekcie dostrzegamy pewne podobieństwo do rozwiązania amerykańskiego i chcielibyśmy zauważyć, że wzorzec oparty na V poprawce do konstytucji USA jest niewłaściwy, ponieważ – jak pokazuje praktyka – nie zapobiega w tejże jurysdykcji wyłączeniu właścicieli z nieruchomości z naruszeniem poczucia słuszności i sprawiedliwości. Wobec wzorca amerykańskiego, wzorzec polski – z uwzględnieniem trwających prac nad zmianami w ustawie o gospodarce nieruchomościami mającymi na celu na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2015 r. – wydaje się lepiej chronić prawa jednostki wobec dowolności działania organów państwa. Dlatego też postulujemy wprowadzenie do konstytucji katalogu zamkniętego celów publicznych, na jakie mogą być dokonywane

wywłaszczenia, przy czym uważamy, iż katalog ten powinien być ograniczony w stosunku do obecnie obowiązującego w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Niezbędnie konieczny jest również przepis dotyczący zakazu zmiany celu wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości.

Dobrze brzmiący art.2(2)–(4) proponujemy uzupełnić o zasadę, że wszelka aktywność państwowa musi mieć oparcie w Konstytucji do legalnego działania. Przepis taki miałby rewolucyjne znaczenie dla kwestii wolności jednostki w państwie, ponieważ tamowałby rozrost kompetencji państwa do granic określonych przez naród w treści konstytucji.

Przewidziany w art. 6(1) mechanizm rozstrzygający, kto może być następcą Prezydenta, w proponowanym w projekcie ustroju prezydenckim można byłoby zmienić tak, by jego następcą był Wiceprezydent, chociażby jak ma to miejsce w Stanach Zjednoczonych.

Norma proponowana w art. 13 projektu nie wprowadza istotnej zmiany jakościowej. Obecnie odszkodowanie również jest wypłacane na podstawie transakcyjnych cen rynkowych. Wątpliwości może budzić natomiast to, że odszkodowanie dotyczy jedynie wartości nieruchomości, a nie pełnej szkody związanej np. z relokacją do nowego miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej. Oznacza to, że osoba wywłaszczona ponosi niezrekompensowaną szkodę pozostającą w związku przyczynowym z działalnością państwa.

Ponadto, oczekujemy, iż projekt Konstytucji zawierać będzie zamknięty katalog celów publicznych, który będzie ograniczony w stosunku do nadto rozbudowanego katalogu z obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W nawiązaniu do proponowanego art. 14 uważamy, że konstytucja powinna określać katalog rodzajów działalności, co do których wymagane jest zezwolenie, choćby poprzez zawarcie klauzuli generalnej odnoszącej się do przyświecającej autorom projektu – jak należy domniemać – troski o sektory strategicznie ważne dla gospodarki.

Stoimy na stanowisku, zgodnie z którym katalog powinien być znacznie ograniczony w stosunku do przepisów obecnie obowiązującego prawa gospodarczego.

Jako niedostateczną ochronę praw i wolności obywateli uważamy zapisy art. 23(1), które nie ograniczają w sposób zadowalający organów państwa w ich działaniach.

Przewidziany w art. 98 44-osobowy Sąd Najwyższy powinien naszym zdaniem składać się z 5 do 9 sędziów, natomiast Sejm zdecydowanie powinien składać się z mniejszej liczby posłów, niż 460 (art. 41).

Nasze zastrzeżenia budzi brak w art. 99-102 dot. sądownictwa podstaw konstytucyjnych dla postępowania kasacyjnego inicjowanego przez strony postępowania instancyjnego. Za pozostawieniem tej instytucji przemawia choćby liczba kasacji i skarg kasacyjnych zakończonych zmianą orzeczenia.

Ponadto doprecyzowania wymagają zapisy art. 34(2).

Zapisy art. 153 stanowią przejaw tzw. zasady jedności budżetu, co wyłącza możliwość tworzenia funduszy celowych (tj. takich, gdzie gromadzone są wpływy z konkretnego źródła np. fundusz drogowy z wpływów pochodzących od kierowców itp.). Jak wynika z uzasadnienia projektu i poglądów doktryny prawa finansowego, zasada ta ma służyć przejrzystości i sprawnemu wykorzystaniu środków w budżecie poprzez połączenie ich w jeden fundusz. Trudno się z tą zasadą nie zgodzić w sytuacji, gdy budżet państwa ma rozmiary takie, jak obecnie, niemniej jednak istotność tej zasady spada wraz ze (pożądanym) zmniejszeniem się rozmiarów aktywności finansowej państwa. Co więcej, w przypadku, gdy zadania państwa ograniczone zostałyby tylko do katalogu zadań określonych wprost w ustawie zasadniczej, należałoby przyjąć, iż tworzenie funduszy celowych (wyłącznie) zamiast jednego budżetu, jest wręcz wskazane.

Warto również wziąć pod uwagę modyfikację art. 156(4), ponieważ istnieją także inne formy rejestrowania wpłat niż forma bezgotówkowa. Stoimy na stanowisku, że dokonywanie wpłat powinno być rejestrowane, ale konstytucyjne określanie formy płatności jest niewłaściwe i nieuzasadnione.

II.3. Niektóre z zapisów projektu oceniamy negatywnie jako zapisy niepotrzebne

Jako zbędne uważamy szereg przedstawionych przez Projektodawców zapisów, poczynając od art. 1, przez art. 26(1), 27, 34(1), 51, 59–61, 78 czy 174–176.

W przeciwieństwie do autorów projektu uważamy, że żaden organ państwa czy samorządu nie powinien mieć uprawnień do rozwiązania zgromadzenia, gdyż takie uprawnienia zawsze będą grozić ich nadużywaniem i próbami rozwiązywania zgromadzeń niewygodnych dla władzy. Dlatego też sugerujemy wykreślenie drugiego zdania art. 19.

Z kolei art. 26(2)–(3) stanowi naszym zdaniem regres w stosunku do obecnego stanu rzeczy. Należałoby się zastanowić, czy przewidziane tym artykułem działania mają na celu likwidację służby zastępczej. Jeśli tak, sprzeciwiamy się takiemu rozwiązaniu.

Proponowane w art. 28 dbanie przez państwo o „infrastrukturę przesyłową, komunikacyjną i telekomunikacyjną, dla utrzymania której mogą być tworzone, w drodze ustawy, celowe przedsiębiorstwa państwowe” uważamy za niebezpieczną furtkę dla wszelkiego rodzaju protekcjonizmu. Stoimy na stanowisku, zgodnie z którym to sektor prywatny jest lepszym dysponentem infrastruktury, o której mowa w proponowanym artykule, a cel zapewnienia bezpieczeństwa – o ile Projektodawcy uznają to za niezbędne – może być realizowany za pomocą innych narzędzi wpływu na te jednostki. Dlatego też ten ogólny przepis uważamy za niepotrzebny i zbędny.

Przewidziana w art. 29 realizacja prawa do sądu nie powinna być darmowa, ponieważ brak jest jakichkolwiek podstaw aksjologicznych do uznania, iż rozstrzygnięcie sporów powinno być darmowe. Z uzasadnienia projektu nie możemy odczytać intencji przyświecającej temu pomysłowi, gdyż autorzy nie zawarli dodatkowych argumentów stojących za tym stanowiskiem. Skutkiem pośrednim implementacji takich zapisów byłoby również osłabienie pozycji prywatnych sądów arbitrażowych, w których opłata odzwierciedla rzeczywiście ponoszone koszty. W związku z tym również i ten zapis jest naszym zdaniem nieuzasadniony.

Spore obawy budzą artykuły od 30 do 33, ponieważ mogą stanowić furtkę dla wprowadzenia państwa nadopiekuńczego, nie przewidując żadnych dostatecznych wewnętrznych ograniczeń w rodzaju bezpośredniego zagrożenia życia, udziału w wypadku itp., w związku z czym sugerujemy pewne daleko idące korekty. Jednakże należy w tym miejscu odnotować, iż art. 30 Projektu jest odpowiednikiem obecnego art. 67 Konstytucji RP z 1997 r., okrojonym o kwestię zabezpieczenia w razie niezawinionego bezrobocia i emerytury. Można zatem nazwać to „progresem” w stosunku do Konstytucji z 1997 r., choć w dalszym ciągu nie jest to rozwiązanie przez nas akceptowane czy preferowane.

Uważamy, iż brak jakichkolwiek podstaw do przewidzianego w art. 111 pozbawienia sędziów SN prawa do działalności, którą prowadzą w granicach obecnie obowiązujących przepisów np. naukowo-dydaktycznej. Z uzasadnienia projektu nie możemy odczytać intencji przyświecającej temu pomysłowi, gdyż autorzy nie zawarli dodatkowych argumentów stojących za tym stanowiskiem.

Wiek emerytalny sędziów określony w art. 109(1) mógłby zostać podniesiony i wynosić np. 80 lat.

Nasze wątpliwości budzi art. 148, ponieważ istnieje obawa, iż tego rodzaju zapisy mogłyby umożliwić budowę państwa socjalnego. By tego uniknąć, należałoby w ustawie zasadniczej określić – zgodnie z tym, o czym była mowa wcześniej – że państwo i samorząd mogą wykonywać tylko te funkcje które mają oparcie w konstytucji.

Sprzeciwiamy się ponadto tworzeniu zapisanej w art. 157 instytucji, jaką jest państwowy bank centralny (Narodowy Bank Polski), a także towarzyszących mu organów doradczych w postaci Rady Polityki Pieniężnej (art. 162 Projektu).

III. Zakończenie

Przedstawiony przez środowisko ZPP/WEI projekt Konstytucji RP wydaje się być projektem bardzo nierównym. Z jednej strony odnajdujemy w nim solidne elementy, takie jak: system prezydencki, ciekawy pomysł na kształt Senatu (izby wyższej parlamentu) oraz pozycję i kształt sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony, projekt ten cechuje wiele braków: przede wszystkim nie zawiera on żadnej ochrony praw jednostek, co powinno być główną funkcją każdej ustawy zasadniczej, jako dokumentu ograniczającego zakres działania państwa. Drugim wyraźnym mankamentem przedstawionego projektu jest kilka przepisów, które w sposób bezpośredni (i bez ograniczeń) wprowadzają rozwiązania charakterystyczne dla państwa socjalnego *resp.* państwa dobrobytu. Ponadto, przedstawiony projekt zawiera szereg zbyt ogólnych przepisów, które nie mogłyby zostać wyegzekwowane przed sądem, w razie potrzeby, oraz wiele przepisów nie wymagających rangi konstytucyjnej, ponieważ z powodzeniem mogłyby być zawarte w zwyczajnym prawodawstwie. Ponadto wydaje się, iż w omawianym projekcie brakuje dobrego pomysłu na kształt samorządu terytorialnego. Niestety, projekt środowiska ZPP/WEI nie daje pierwszeństwa wolności jednostki, zarówno w sferze prywatnej, jak i w sferze ekonomicznej, nie chroniąc w wymagany sposób obywateli przed nadużyciami władzy.

Jednocześnie przypominamy, iż [opiniowaliśmy](#) już jeden z projektów ustawy zasadniczej, autorstwa eksperta z Centrum im. Adama Smitha, Pawła Budrewicza. Zawarte w naszym komentarzu uwagi i propozycje *de lege ferenda* mają zastosowanie również

i w przypadku omawianego tu projektu ZPP/WEI. Wyrażamy nadzieję, że spotkają się one z zainteresowaniem autorów skupionych w środowisku ZPP/WEI.

Autorzy:

Przemysław Hankus: przemek.hankus@slib.pl

Kacper Zając: kacperzajac93@gmail.com

SL STOWARZYSZENIE
LIBERTARIAŃSKIE