



KANCELARIA
SENATU

Konstytucjonalizm III Rzeczypospolitej

Konstytucjonalizm III Rzeczypospolitej

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2024

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu.
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych
dozwolone jest z podaniem źródła.

Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji
25-lecia Konstytucji RP
i 30-lecia Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego
pod patronatem Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
prof. Tomasza Grodzkiego
17 października 2022 r.

Redaktor merytoryczny
Magdalena Narożna

Redaktor techniczny
Grzegorz Dąbrowski

ISBN 978-83-67476-23-2

Biuro Edukacji, Promocji i Wydawnictw
Dział Wydawniczy
Warszawa 2024
Nakład 200 egz.

Otwarcie konferencji

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej prof. Tomasz Grodzki

Szanowny Panie Prezesie! Szanowna Pani Premier! Szanowni Państwo Prezesi Trybunału Konstytucyjnego! Profesorowie! Adiunkci i Młodzieży, co mnie cieszy szczególnie!

Witam państwa bardzo serdecznie w progach Senatu, skromnych, ale mamy nadzieję, że dość nobliwych, bo niektórzy nas nazywają ostatnią wyspą demokracji w tym kraju, zwłaszcza w tej kadencji. Czy tak jest, to nie mnie oceniać, natomiast to dla nas ogromny zaszczyt i honor powitać państwa z okazji 30-lecia Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Cieszę się, że mogliśmy udostępnić nasze sale na to ważne zgromadzenie, na tę konferencję, której program jest niezwykle imponujący.

Już teraz dziękuję wszystkim *pleno titulo* wykładowcom i uczestnikom debat, bo spodziewam się, że będzie to spotkanie nie tylko interesujące, ale również inspirujące, szczególnie mam tu na myśli młode pokolenie, ponieważ nas, starszych, przyzwyczajonych do fasadowej konstytucji czasów PRL-u, bardzo boli poniewieranie naszego najważniejszego aktu legislacyjnego, lekceważenie konstytucji, jawne jej łamanie i traktowanie w sposób, mało powiedzieć, co najmniej instrumentalny, żeby nie powiedzieć gorzej. Dlatego cieszę się, że państwo ze swoim ogromnym autorytetem oraz doświadczeniem naukowym i urzędniczym przyjęliście nasze zaproszenie.

Dziękuję również panu prezesowi, że to spotkanie zostało zorganizowane, dlatego że temat jest niezwykle ważny, konstytucja z 1997 roku dość jednoznacznie określiła ustrój naszego kraju i jasno mówi o tym, że jest on oparty na rządach prawa. W art. 2 czytamy: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jest to określenie w syntetycznej formie trzech najgłębszych podstaw funkcjonowania naszego państwa, w którym, po pierwsze, przedstawiciele władzy publicznej uzyskują mandat do jej sprawowania w wyniku demokratycznych wyborów opisanych w innych artykułach, po drugie, reprezentowane przez

przedstawiciele władze publiczne działają na podstawie i w granicach prawa, i wreszcie, po trzecie, demokratyczne władze dążą do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i przeciwdziałają kreowaniu nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Chciałoby się skomentować, co się dzieje z tymi trzema fundamentami, ale to, jak mniemam, będzie między innymi przedmiotem debat na tej konferencji.

Zapewniam państwa, że w Senacie Rzeczypospolitej X kadencji traktujemy konstytucję tak, jak należy ją traktować, z należyтым szacunkiem, poważnie, i sprzeciwiamy się w ramach konstytucyjnych uprawnień Senatu wszelkim próbom jej łamania, zwłaszcza że mamy nieodparte wrażenie, że te próby są podejmowane nie z przysłowiowej głupoty, tylko z intencji, co jest niezwykle szkodliwe dla Polski, dla polskiej racji stanu.

Tak, jak dzisiaj się spotykamy, nie powinniśmy ustawać w refleksji nad prawem i stanem naszej konstytucji, chociaż wydaje się, że dzisiaj ta refleksja, na rok przed wyborami, jest szczególnie istotna i ważniejsza, i potrzebniejsza niż kiedykolwiek przedtem. Zapraszam państwa do szczerzej i otwartej dyskusji, jaką na co dzień uprawiamy w Senacie. To jest izba, gdzie nie ma cenzury, gdzie wciąż króluje wolność słowa. Życzę państwu owocnych obrad i proszę o zabranie głosu profesora Piotra Tuleję. Dziękuję bardzo.

Prof. Piotr Tuleja*

Szanowni Państwo!

Rozpocznę nietypowo, podziękowaniami, które w zasadzie normalnie składa się na koniec konferencji. Uczynię to teraz, biorąc pod uwagę szczególny dzień, w jakim dzisiaj obradujemy, czyli 25 lat od wejścia w życie konstytucji, sytuację, w jakiej obecnie jest konstytucja, i nasze starania jako Towarzystwa o to, żeby uczcić ten dzień nie tylko poprzez wspomnienie o rocznicy konstytucji, ale także poprzez przeprowadzenie rzeczywistej, istotnej debaty konstytucyjnej, oraz to, że możemy to zrobić w sali senackiej, w murach Senatu. Za to serdecznie dziękuję marszałkowi Tomaszowi Grodzkiemu oraz jego współpracownikom z Kancelarii Senatu, które przyczyniły się do tego, że dzisiaj tu się spotkaliśmy.

* Prof. Piotr Tuleja – prezes Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego; Uniwersytet Jagielloński

Witam przede wszystkim wszystkich członków Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, bo zakładam, że ta konferencja może się stać pewnym punktem zwrotnym, jeżeli chodzi o nasze środowiskowe działania. Wydaje mi się, że one są szczególnie potrzebne teraz, że wspieranie nauki, prawa konstytucyjnego, cel, który mamy zapisany statutowo, wspieranie instytucji demokratycznych, nabiera całkiem innego wymiaru 25 lat po wejściu w życie konstytucji niż na przykład 10 lat temu. Z tego powodu bardzo się cieszę, że państwo licznie przybyliście. Wiem, że jeszcze niektóre osoby dojadą.

Bardzo liczę na rzeczową debatę na temat konstytucji. Nie będę witał nikogo szczególnie, wszyscy tu się znamy, jesteśmy we własnym gronie, razem działamy w Towarzystwie od lat. Wspomnę tylko o dwóch osobach, których dzisiaj z nami nie ma. Pozdrawiam – myślę, że w imieniu wszystkich tu zebranych – naszego honorowego prezesa, profesora Kazimierza Działoche, oraz profesor Marię Kruk, która z przyczyn zdrowotnych nie mogła przybyć na tę konferencję.

Bardzo serdecznie witam sędziów w stanie spoczynku, byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego. Też nie będę państwa wymieniał, bo wszyscy świetnie państwa znamy, znamy państwa dorobek, znamy państwa postawę, tak że bardzo się cieszę, że przybyliście na te obrady.

Żeby nie przedłużać przywitań – bo jeżeli chodzi o *meritum*, to będziemy za chwilę o nim debatować, więc o samym 25-leciu, o konstytucji w tym słowie wstępnym nie ma co mówić – chciałem jeszcze tylko o jednej rzeczy wspomnieć. Przed dzisiejszą konferencją sięgnąłem do „Państwa i Prawa”, dlatego że niebawem, dosłownie na dniach ukaże się 10. numer tego czasopisma, który w całości jest poświęcony właśnie 25-leciu konstytucji. To jest inicjatywa Towarzystwa, która spotkała się z bardzo entuzjastycznym przyjęciem zarówno ze strony redakcji „Państwa i Prawa”, jak i wydawcy. Sięgnąłem też do numeru 10. z 1997 roku i numeru 10. z 1987 roku. Myślę, że jak się te trzy numery „Państwa i Prawa” zestawia, to bardzo dobrze widać, jak zmienia się, jak ewoluuje nauka prawa konstytucyjnego, ale przede wszystkim kultura konstytucyjna. Na koniec słowa wstępnego bardzo dziękuję dyrektor Justynie Kossak za to, że ten numer „Państwa i Prawa” właśnie teraz może się ukazać, że mamy taki dobry *timing*.

Jeszcze raz dziękuję wszystkim państwu za przybycie. Wszystkich serdecznie witam. Za chwilę rozpoczniemy obrady. Nie żegnałem marszałka Tomasza Grodzkiego, bo jeszcze do nas wróci.

Krótko powiem, jak będzie wyglądała dzisiejsza konferencja. Ma ona charakter pokoleniowy, to znaczy w pierwszym panelu uczestniczą byli prezesi Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, których

perspektywa konstytucyjna sięga daleko wstecz, poza konstytucję z 1997 roku. W drugim panelu będziemy rozważać najbardziej aktualne problemy związane z naszą konstytucją. Trzeci panel będzie skierowany ku przyszłości, to panel młodych, jego uczestnikami będą osoby, które spełniają dwa kryteria: po pierwsze, aktywnie działały w kołach naukowych jako studenci, na przykład w Towarzystwie Biblioteki Słuchaczy Prawa, ale też innych kołach naukowych (nie ukrywam, że bardzo zależało na takim ujęciu tego panelu profesorowi Markowi Zubikowi), po drugie, są to osoby, które te zainteresowania kontynuują, to znaczy mają już jakieś osiągnięcia naukowe i obecnie, po skończeniu studiów zajmują się prawem konstytucyjnym czy szeroko rozumianym prawem publicznym.

PANEL I

**Podstawowe cechy
polskiego
konstytucjonalizmu
i jego rozwój pod rządami
konstytucji z 1997 roku**

Prof. Piotr Tuleja

Rozpoczynamy pierwszy panel. Krótko, tytułem wstępu powiem, że ma on być przede wszystkim podsumowaniem ostatnich 25 lat, ale może nawet wykraczać dalej wstecz, bo tak naprawdę chodzi o podsumowanie okresu od transformacji ustrojowej. Trudno w półtorej godziny objąć wszystkie istotne zagadnienia, tego nie da się zrobić. W związku z tym postaramy się skoncentrować tylko na pewnych kwestiach szczegółowych, oczywiście pozostawiam panelistom dużą swobodę, jak chcą o nich mówić. Chcę tylko nakreślić, z jakiej perspektywy wydaje mi się, że warto spojrzeć na zagadnienia zawarte w tym panelu.

Jak popatrzymy na rok 1997, to niewątpliwie środowisko prawników – nie tylko konstytucjonalistów, ale prawników w ogóle – miało mocne przeświadczenie o tym, że wejście w życie nowej konstytucji oznacza niezwykle istotną zmianę ustrojową, że konstytucja, która zostaje uchwalona, formułuje zbiór zasad, które sprawiają, że polski konstytucjonalizm wkracza w nową erę. Taka świadomość była obecna już chyba w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej, Zgromadzenia Narodowego, z taką świadomością debatowano. Równocześnie od początku pojawiały się, w szczególności polityczne, bardzo negatywne oceny tej konstytucji, sposób jej uchwalenia w pewnej mierze rzutował na to, że część sceny politycznej od początku oceniała ją negatywnie.

Jeżeli chodzi o nasze środowisko – jak sobie przypominam poszczególne jubileusze: 5-lecie, 10-lecie, 15-lecie wejścia w życie konstytucji, jeden z tych jubileuszy, na Zamku Królewskim w Warszawie – to dominowały oceny pozytywne. Owszem, pojawiały się publikacje, które krytykowały różne rozwiązania, dualizm egzekutywy, dyskutowano, czy to jest rozwiązanie trafne, czy raczej dysfunkcyjne, kształt skargi konstytucyjnej, ale oceny były raczej pozytywne.

Wraz z kryzysem konstytucyjnym, z którym mamy do czynienia – tu też jest spór, czy to jest nazwa adekwatna, czy nie należałoby jakoś inaczej mówić o tym, co się dzieje w Polsce, ale na potrzeby tego panelu ja się takim określeniem będę posługiwał – zaczęły pojawiać się coraz częściej oceny negatywne. Wiele osób mówi, że konstytucja nie przeszła tak

zwanego crashtestu, nie obroniła instytucji demokratycznych – z tego wynika, że to nie jest konstytucja, którą należałoby pozytywnie oceniać. Pytanie, czy od samego początku taka była, czy stała się taka później, czy od początku czegoś w niej brakowało.

W związku z tym – szczególnie dla prawników, którzy zajmują się prawem konstytucyjnym, oraz politologów – pojawia się pytanie, czy konstytucja z 1997 roku prawidłowo tworzyła podstawy ustrojowe, czy na przykład ze względu na otoczenie, w jakim powstawała, nie była w stanie tych podstaw prawidłowo zrealizować, my nie byliśmy w stanie tak ich zrealizować, żeby konstytucja gwarantowała dobre funkcjonowanie podstawowych zasad. Niedawno w „Przeglądzie Konstytucyjnym” (zresztą można to obejrzeć na Youtube) przeprowadziliśmy debatę na temat Konstytucji marcowej. Jej oceny były bardzo podobne, wskazywano, że było w niej bardzo wiele sensownych rozwiązań, ale nie na czasy, w których została uchwalona. Być może konstytucja z 1997 roku zawiera czy od początku zawierała rozwiązania, które stały się źródłem różnego rodzaju problemów. Pytanie, czy to wszystko tkwi w konstytucji, czy gdzieś poza nią.

Myślę, że 25-lecie jest dobrym czasem do zadawania takich pytań, już pomijając kwestie kryzysowe. W tradycji polskiego konstytucjonalizmu 25 lat to liczba dosyć istotna, o ile dobrze pamiętam, Konstytucja 3 maja mówiła, że można ją zmienić po 25 latach, a ten okres, ta liczba 25 pojawiła się również w art. 125 Konstytucji marcowej. Tak więc to dobry moment na podsumowania, szczególnie skłania do jednoznacznych ocen ze względu na sytuację, w jakiej się znajdujemy.

Proszę panelistów, żeby – jak to ujął w skrócie profesor Lech Garlicki, który mam nadzieję, że się z nami dzisiaj połączy – odpowiedzieli na pytanie, dlaczego jest tak źle, skoro było tak dobrze. Na to pytanie można oczywiście odpowiadać w bardzo wielu płaszczyznach, przede wszystkim jeżeli chodzi o legislację szeroko rozumianą, czyli zarówno tę konstytucyjną, ustrojową, jak i ustawową, o prawa człowieka. W wypadku praw człowieka wkraczamy w szczególny okres dyskusowania o prawie wyborczym, funkcjonowaniu naczelnych organów państwa, w szczególności egzekutywy, o władzy sądowniczej i Krajowej Radzie Sądownictwa (nikogo nie trzeba przekonywać, jak te dyskusje są teraz istotne) i wreszcie o europeizacji prawa konstytucyjnego, która miała bardzo duży wpływ na samą konstytucję, a teraz jest szczególnym problemem konstytucyjnym. O tym wszystkim chcielibyśmy dyskutować w pierwszym panelu. W programie nie zostało zaznaczone, że ten panel ma się zakończyć dyskusją, ale oczywiście to jest debata naukowa, więc zakładamy, że czas na dyskusję będzie. Później nastąpi wręczenie medali.

Teraz zapraszam panelistów, byłych prezesów Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego: profesora Andrzeja Szmyta, profesora Krzysztofa Skotnickiego i profesora Mariana Grzybowski. Mam nadzieję, że później połączy się z nami także profesor Lech Garlicki.

Jako pierwszego proszę o zabranie głosu profesora Andrzeja Szmyta jako specjalistę od legislacji.

W kręgu materii legislacyjno-parlamentarnych

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Rozumiem, że w czasie, jaki każdy z wypowiadających się ma do dyspozycji, nie jest moją rolą omawiać szczegółowo wszystko, nawet z określonego obszaru materii, zwłaszcza biorąc pod uwagę okazję, z jakiej się spotykamy. Chciałbym więc skupić się na pewnych uwagach, konstatacjach generalnych dotyczących całego tego okresu i związanych bezpośrednio z konstytucją. Oczywiście pan przewodniczący poszczególnym panelistom poniekąd przydzielił, nie robiąc tego szczegółowo, obszary zagadnień, jak to nazwał, wedle zainteresowań, głównych zainteresowań poszczególnych osób. Siłą rzeczy to od razu skierowało mnie ku problemom legislacyjno-parlamentarnym.

Przechodząc więc do rzeczy, chciałbym ująć zagadnienia w kilka punktów związanych ze źródłami prawa i procesem jego tworzenia oraz w szczególności problematyką parlamentarną. Co do roli konstytucji jako źródła prawa – sama ona przesądza, że jest aktem powszechnie obowiązującym, stwierdza, że jest najwyższym prawem w RP i że musi być stosowana bezpośrednio. Dla prawników jest to charakterystyka jasna. Ponadto konstytucja, niezależnie od tego, że sama jest źródłem prawa, wyznacza cały system źródeł prawa w państwie, w szczególności poprzez regulacje art. 188 dotyczącego spraw, w jakich orzeka Trybunał Konstytucyjny, i jednocześnie precyzyjnie wyznacza hierarchię źródeł prawa.

Zanim przejdę do poszczególnych segmentów, chciałbym jeszcze nawiązać do spraw bezpośrednio związanych z samą konstytucją. Co do tematyki zmiany konstytucji, nie będę tutaj robił systematycznego wykładu na ten temat, ale chciałbym w kilku punktach podkreślić to, co uważam za najważniejsze. Po pierwsze, znajdujemy tam równoprawność Sejmu i Senatu, a więc potrzebę uchwalenia zmiany konstytucji w obu izbach w jednakowym brzmieniu. To jest co prawda nie do końca tak, ale intencja, taka deklaracja jest jasna. Po drugie, pozytywnie oceniam wymóg większości 2/3 w Sejmie dla uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji, co uważam za bardzo istotny czynnik

stabilizujący sytuację, stabilizujący konstytucję, dzięki któremu unikamy inflacji zmian legislacyjnych. Tyle tylko, że te wspomniane 2/3 to jest w izbie pierwszej, w Sejmie, natomiast w Senacie uchwała zapada bezwzględną większością. To też należy pochwalić, ale trzeba pamiętać o drugim dniu. Ojcowie konstytucji, wprowadzając w Senacie wymóg większości bezwzględnej – a nie 2/3, jak w Sejmie – po prostu chcieli Sejmowi ułatwić sprawę, ażeby to, co Sejm przyjmie, łatwiej znalazło akceptację w drugiej izbie.

Jeśli chodzi o szczególną ochronę rozdziału I, II i XII, to istota tkwi w możliwości zażądania referendum zatwierdzającego; nie jest to obligatoryjne, ale jednak taka możliwość istnieje. Także za plus uważam, że przyjęcie zmiany następuje, jeżeli „za” opowie się większość głosujących w referendum. To pozwala premiować obywateli aktywnych i zapobiegać bojkotowi. Sytuacja polityczna nie jest stabilna i nie była, zwłaszcza w wielu ostatnich latach, tak że było już dwadzieścia kilka oficjalnych prób zmiany konstytucji – to znaczy zapoczątkowania procesu wniesieniem projektu ustawy do Sejmu. Uchwalono tylko dwie zmiany, co jest oczywiście rezultatem mechanizmów stabilizujących.

Widzimy także, że obok prób zmiany konstytucji mamy do czynienia z jej naruszeniami, a co gorsze, z brakiem prawnych reakcji na te naruszenia. Tak więc otoczenie istotne dla stabilności konstytucji – przede wszystkim z powodów politycznych, a dopiero w konsekwencji z braku mechanizmów prawnych – pozostawia tutaj wiele do życzenia. Oczywiście, jeśli konstytucja jest sama źródłem prawa, to oceniamy ją także przez pryzmat pewnych założeń dotyczących aktów normatywnych, jednym z nich jest kwestia zupełności konstytucji. W takim kontekście stawiam sobie pytanie, czy czegoś w tej konstytucji brak. Wszyscy wiemy, że można książki napisać na temat koniecznych czy pożądaných zmian w konstytucji, sprowadzających się do ważniejszych albo bardzo drobiazgowych postulatów. Rzecz nie w tym, żeby tak patrzeć na konstytucję. Należy patrzeć na nią z punktu widzenia jej zupełności, czy brakuje w niej całych połączy, które by istotnie rzutowały na sytuację faktyczną jej stosowania. Powiedziałbym, że w zasadzie nie, a jeśli już naprawdę doszukiwać się czegoś, co byłoby może pożyteczne, to podzieliłbym pogląd, że brak w konstytucji rozdziału tak zwanego europejskiego. W tym kontekście mogę dodać, że jedną z dwudziestu kilku inicjatyw zmiany konstytucji była inicjatywa prezydenta Bronisława Komorowskiego w zakresie zmian dotyczących problematyki europejskiej, a wcześniej przezeń zainicjowana jeszcze jako przez marszałka Sejmu, kiedy to powołał specjalny zespół (przewodniczący zespołu profesor Wójtowicz siedzi tu na sali) do opracowania tej materii – był to

na pewno najlepszy wkład w „postęp legislacyjny” w tej materii. Można powiedzieć, że brak rozdziału europejskiego wynikał z tego, iż w 1997 roku ojcowie konstytucji zdecydowali się na wprowadzenie do jej treści tylko pewnego minimum, potrzebnego jedynie do tego, żeby móc wstąpić do struktur europejskich, chociaż oprócz tego w szczególności należy zaznaczyć, że dotyczy to także systemu źródeł prawa, do czego jeszcze osobno wrócę.

Patrząc na treść konstytucji, zawsze pojawia się dość istotne pytanie, czy to, co w niej jest, jest realne, czy jest tam coś, co z dużą dozą prawdopodobieństwa gotów byłbym nazwać pewną fikcją, delikatnie mówiąc. Nie chcę być brutalny i mówić o zakamuflowanym oszustwie, ale naprawdę niewiele zrobiono przy przygotowywaniu konstytucji, żeby rozpracować, opracować, uregulować odpowiedzialność osób sprawujących władzę. Trybunał Stanu to nie jest i nigdy nie była odpowiedź, i – na ile znam polityków – nadal nie będzie to żadna odpowiedź.

Ponadto z dużym przymrużeniem oka należy traktować, przynajmniej w sferze legislacji, fragment mówiący o zwierzchnictwie narodu, o bezpośredniej władzy narodu – do tego też wrócę. A jeśli już zupełnie półprywatnie mam powiedzieć, co mnie z tego punktu widzenia treściowego w konstytucji boli, to z uwagi na to, gdzie właśnie jesteśmy, powiem, że kształt zasady dwuizbowości parlamentu. Oczywiście wiem, że polska tradycja to dominacja Sejmu; wiem, że Senat odrodził się w szczególnych warunkach politycznych, a potem idąc po linii najmniejszego oporu – żeby nie wywoływać konfliktu, z najmniejszymi możliwymi zmianami – głównie kontynuowano model, ale naprawdę możliwe były głębsze zmiany. Oczywiście nawet nie chcę tu myśleć o jakichś egzotycznych pomysłach, zwłaszcza takich jak półśrodki typu znane kiedyś czy postulowane izby pracy i społeczno-gospodarcze przy Sejmie, czy nawet pod rządami tej konstytucji albo w toku jej prac ujawniane koncepcje izby samorządowej, już o takiej egzotyce nie mówię, ale w ramach bardzo często spotykanych na świecie standardów można było w toku spokojnych, długich prac ukształtować drugą izbę w sposób bardziej umacniający jej pozycję w parlamencie.

Jeśli chodzi o konstytucję w odniesieniu do pewnych bloków źródeł prawa, to powiem tylko, że konstytucja poważnie podeszła do prawodawstwa egzekutywy. Rozumiem to dwojako. Po pierwsze, że bez dekretów czy rozporządzeń z mocą ustawy – nie mówię o stanie wojennym, bo to jest sytuacja zawsze nadzwyczajna, i po drugie, w zrygoryzowaniu prawodawstwa podustawowego egzekutywy, czyli sprowadzenie wszystkiego do rozporządzeń jako aktów wykonawczych. Podział prawa na wewnętrznie i powszechnie obowiązujące oczywiście znany był

wcześniej, ale to były poglądy doktrynalne, częściowo orzecznicze, natomiast w formie jurydycznej takiej rangi znalazło się to, i słusznie, w konstytucji. Inna rzecz, że to zrygoryzowanie rozporządzeń wykonawczych w istotnej mierze zależy od tego, jak poważnie ustawodawca będzie traktował upoważnienia, które uchwała w ustawach do wydania rozporządzenia. W praktyce ci, którzy się tym zajmują, wiedzą, że nastąpiła pewna dyferencjacja rodzajowa rozporządzeń – to nie jest już w tej chwili tak w pełni jednolity akt, ale generalne klamry rygoryzujące spełniają swoją rolę.

Jeśli chodzi o inny blok, związany ze źródłami prawa w konstytucji, to olbrzymim postępowaniem było uregulowanie stosunku prawa wewnętrznego, krajowego do prawa międzynarodowego i europejskiego. Jest przepis o uprzedniej zgodzie ustawą na ratyfikację umów dotyczących przekazywania kompetencji w pewnych sprawach, jest tam wskazane pierwszeństwo takiej umowy przed ustawami, jest osobny przepis, oprócz art. 89 także art. 90, o umowie przekazującej organizacji międzynarodowej kompetencje w niektórych sprawach, z zastrzeżeniem zgody wyrażonej ustawą przyjmowaną większością 2/3 w obu izbach. To są sprawy znane nam, ale podkreślam je z racji ich istotności. Jest wreszcie też określenie, że wtórne prawo unijne stosowane jest bezpośrednio i ma w określonym zakresie pierwszeństwo przed ustawami. I wreszcie zobowiązanie RP w art. 9 do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Sygnalizowałem wcześniej blok – jako brakujący – związany z legislacją w powiązaniu z bezpośrednią władzą narodu. Oczywiście w art. 4 konstytucja stwierdza, że po pierwsze, władza zwierzchnia należy do narodu – nie pochodzi od, ale należy – co, jak wiemy, oznacza permanencję. Po drugie, naród sprawuje tę władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio. Słowa „bezpośrednio”, „lub” i „sprawuje” są bardzo istotne, bo sprawowanie władzy to nie jest tylko przyglądanie się z boku, doradzanie, ograniczona partycypacja; demokracja bezpośrednia przy pełnej analizie wymaga stwierdzenia, że chodzi o zaliczenie do jej instrumentarium tylko tych instytucji, które wiążą się ze stanowczym podejmowaniem decyzji. Nawet też bardzo często w doktrynie i w praktyce pojawia się pogląd, że pierwszeństwo ma demokracja przedstawicielska, bo jest wymieniona pierwsza przed bezpośrednim sprawowaniem władzy. Proszę państwa, to nie tak; demokracja przedstawicielska nie ma pierwszeństwa, a bezpośrednia nie jest drugoplanowa tylko dlatego, że w określonej kolejności konstytucja to wymieniła (zwłaszcza że „lub” jest spójnikiem równorzędnym, jeśli mnie pamięć nie myli). To zależy tylko od kształtu konkretnych instytucji ustrojowych: jakie są, jakie są

przewidziane kompetencje, komu przynależne, w jakim trybie realizowane. Czyli to jest kwestia nie kolejności, a przede wszystkim instytucji prawnych przynależnych do demokracji przedstawicielskiej i instytucji prawnych przynależnych do demokracji bezpośredniej.

Jak to wygląda? Zarówno w art. 10 o trójpodziale władzy, jak i w art. 95 o Sejmie i Senacie stwierdza się, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat. Władzy ustawodawczej naród nie sprawuje bezpośrednio, więc jak spojrzeć na to, co jest? W ramach tego, co potocznie się rozumie jako demokrację bezpośrednią, istnieje instytucja referendum. Już nie mówię o jej odmianach lokalnych, konstytucyjnych i tak dalej, ale o głównej formie określonej w art. 125 w pkt 1 – „W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”. Po pierwsze, „może”, po drugie, nie ma takiego kształtu instytucji, że wola grupy ludzi uruchamia ją obligatoryjnie, tylko może to zarządzić Sejm lub prezydent za zgodą Senatu w trybie określonym ustawą. Zaś ustawa z 2003 roku o referendum mówi, że daje obywatelom prawo wniosku o zarządzenie referendum, czyli jest to pewien rodzaj petycji, tyle że wymagający pół miliona głosów, a to, czy Sejm lub prezydent za zgodą Senatu zechcą uruchomić referendum, to jest inna sprawa. To początek drogi. Jaki jest jej finał? Nawet jeśli referendum się odbędzie, to – po pierwsze – nie ma w Polsce referendum abrogacyjnego, które mogłoby kasować ustawy, jeśli ludowi nie odpowiadają. Po drugie, nie ma w naszym systemie ustaw referendalnych, czyli stanowionych poprzez naród w drodze referendum. Oczywiście zdaję sobie sprawę z tego, że to zapewne nie mogłaby być forma w pełni równoważna zakresowo i co do częstotliwości stosowania ustawom pochodzącym od parlamentu, ale na pewnych warunkach, pod pewnymi rygorami to byłoby możliwe. Nasza konstytucja milczy na ten temat, art. 118 mówi o inicjatywie ustawodawczej obywateli. Ta inicjatywa to też początek drogi, a finał w niczym nie zależy od obywateli, lecz wyłącznie od organów, które sprawują władzę ustawodawczą, czyli Sejmu i Senatu. Istnieje szczegółowa analiza dotycząca niuansów i zagadnień inicjatywy ustawodawczej obywateli i referendum, nawet tematyki – doktrynalnie biorąc – ustaw referendalnych. To są cenne uwagi i można je rozważyć, ale to wszystko było nieobecne w pracach nad naszą konstytucją i nadal jest nieobecne.

Przejdźcie do zagadnienia referendum, inicjatywy ustawodawczej obywateli skłania mnie do jeszcze kilku uwag związanych już bezpośrednio z ustawami – jak się potocznie mówi – parlamentarnymi. Co konstytucja reguluje w odniesieniu do ustaw? Charakter ustawy jako powszechnie obowiązującego źródła prawa, miejsce w hierarchii źródeł

prawa, zakres przedmiotowy nieograniczony, oczywiście z wyjątkami zastrzeżonymi na rzecz regulaminów parlamentarnych, i pewne elementy trybu ustawodawczego. Żeby nie wchodzić już w szczegółowe rozważania, wymienię tylko najważniejsze rzeczy: mówi się o trzech czytaniach, o inicjatywie ustawodawczej, o poprawkach, o komisjach. Bardzo istotny zakres trybu ustawodawczego jest więc odesłany do regulaminu. To samo w sobie nie jest czymś niezwykłym, tyle tylko, że patrząc na te rozwiązania szczegółowe – regulaminowe – musimy pamiętać, że elementy zawarte w konstytucji wyznaczają pewien standard i dopiero porównanie praktyki z tym konstytucyjnym standardem pokazuje, jaki jest stan, a jest on taki, że naprawdę brakuje słów.

Zupełnie na marginesie, zanim jeszcze wspomnę o dwóch, trzech drobiazgach, ale istotnych, to powiem tak: wydaje mi się, że mimo trójpodziału władzy i mimo ostatnich 25 lat nasz parlament, w szczególności Sejm, bardzo blisko orbituje wokół pojęć o najwyższym organie władzy państwowej. Odnoszę wrażenie, jakby posłowie nie rozróżniali zasady trójpodziału władzy i pozycji sprzed zmienionego ustroju. Ponadto praktyka pokazuje, że bardzo blisko posłom, Sejmowi do utożsamiania się z pełnią zwierzchniej władzy narodu. Zwierzchnia władza narodu tutaj to 460 posłów. To jest oczywiście kwestia poziomu kultury politycznej i braku szacunku dla kultury prawnoustrojowej. Nie chciałbym być brutalny, nie chciałbym być zbyt dosadny, ale żeby opisać stan, który obserwujemy od wielu lat, przywołam metaforę biblijną, że kiedyś z Nilu wyszło siedem krów chudych i brzydkich, i zjadło siedem krów tłustych i ładnych, a teraz – z Wisły siedem lat temu wyszły najpierw cztery krowy brzydkie i chude, po czterech latach, po kolejnych wyborach wyszły cztery i od siedmiu lat pasą się na lewym i prawym brzegu Wisły, mając za nic pewne standardy.

Chciałbym podkreślić, że na szczęście istnieje kontrola konstytucyjności ustaw, w szczególności także trybu ich uchwalania. Nie jest to co prawda kontrola proceduralna wywodzona bezpośrednio z konstytucji, ale z ustawy, niemniej nasz Trybunał Konstytucyjny, który wiele na ten temat się wypowiadał, trochę obniżył standardy. Początkowo pewnemu represjonowaniu miały podlegać naruszenia ustawowych elementów trybu ustawodawczego, później zmieniono to na prawo, a więc także przepisy regulaminowe, ale Trybunał Konstytucyjny bardzo to zawęził, co trochę rozzuchwala legislatorów i pewne rzeczy umykają spod tej kontroli. Natomiast Trybunał Konstytucyjny odegrał bardzo dużą rolę przy wykładni, rozbudowie koncepcji związanych z rozgraniczeniem poprawek i nowych inicjatyw ustawodawczych, chociaż z tym wiązało się także, jeśli już o tym mówimy, ograniczenie nie tylko wewnątrzsejmowe,

ale i dla Senatu. Bardzo pozytywnie oceniam uregulowanie w regulaminie sejmowym elementów składających się na sprawowanie funkcji europejskiej. Jest przepis o ocenie zgodności projektu z prawem unijnym, o trybie postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo unijne, o uchwałach dotyczących funkcjonowania RP w Unii Europejskiej. Warto przypomnieć, że Trybunał wsparł drugą izbę w 2005 roku, kiedy na gruncie ustawy o stosunkach między rządem a parlamentem przy wykonywaniu funkcji unijnej stwierdził, że wszystko, co jest związane ze stanowieniem prawa lub wpływaniem na jego treść, należy do konstytucyjnej kompetencji obu izb, a nie – jak ja uważałem w swojej ekspertyzie – tylko do funkcji kontrolnej parlamentu. Tyle byłoby rzeczy bezpośrednio związanych legislacyjnie i parlamentarnie z hasłem wywoławczym o konstytucji.

Na koniec podsumuję. W odniesieniu do regulacji związanych z parlamentem, szczególnie z Sejmem, a zwłaszcza w powiązaniu z tym, co obserwujemy w praktyce, nie podoba mi się, że nasza konstytucja niesłusznie ograniczyła pewne elementy pluralizmu. Jeszcze w Małej Konstytucji było prezydium Sejmu, w konstytucji umocniono jednoosobową władzę marszałka. Ponadto, co się zresztą wiąże, nie przywiązali ojcowie konstytucji należytej wagi do potencjalnych mechanizmów ochrony mniejszości, opozycji. To widać i to się mści. Poza tym zawsze byłem przeciwny tak szerokiemu, jak obecnie, pojmowaniu, zwłaszcza w praktyce, problematyki dyscypliny klubowej, partyjnej. Są możliwości rygorystycznego podejścia do tego, ale – mówiąc brutalnie – politykom, i to wszystkich opcji, to się nie opłaca.

Dziękuję za uwagę.

Prof. Piotr Tuleja

Można się zastanawiać, na ile te różne braki, na których się pan profesor skoncentrował, wynikają z samej konstytucji, a na ile z szeroko rozumianego braku kultury prawnej i politycznej, w której funkcjonujemy. Myślę, że o tym będzie mówił też profesor Krzysztof Skotnicki.

Konstytucyjna regulacja problematyki wyborczej – uwagi krytyczne

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Przypadło mi w udziale przedstawienie tematu poświęconego problematyce wyborczej. Trzeba mówić o tej problematyce, ponieważ najpierw trzeba wybrać przedstawicieli do Sejmu i Senatu, i dopiero wówczas mogą oni stanowić akty prawne. Dzisiejsza konferencja zorganizowana z okazji 25. rocznicy wejścia w życie konstytucji skłania do pewnych refleksji i przypomnień. Jeśli państwo pozwolicie, od tego zacznę.

Po pierwsze, bardzo wyraźnie podkreślam – kieruję te słowa szczególnie do młodych osób, które są na tej sali – że nasze środowisko rozpoczęło prace nad nową konstytucją już pod koniec lat osiemdziesiątych, kiedy nie było pewne, czy nastąpi zmiana ustroju państwa, a wręcz powiedziałbym, że raczej niewiele osób to wówczas zakładało. Przypomnę dwa zjazdy katedr prawa konstytucyjnego: pierwszy, zorganizowany w 1987 roku przez łódzki ośrodek w Sulejowie, i drugi zjazd, zorganizowany rok później przez Uniwersytet Jagielloński w Janowicach, podczas którego odbyła się dyskusja na temat systematyki konstytucji. Jako środowisko konstytucjonalistów upominajmy się o to, żeby pamiętano, że mówiliśmy o tym dużo wcześniej niż politycy, bo to także pokazuje, że jako środowisko byliśmy – w moim przekonaniu – bardzo dobrze przygotowani do współpracy z politykami, kiedy już nad tą konstytucją trwały prace. Na ile politycy z tego skorzystali, to już pozostawiam państwa ocenie.

Druga kwestia. Profesor Paweł Sarnecki, oceniając to, co stało się z Senatem w czasie obrad Okrągłego Stołu, kiedy były stawiane zarzuty, że może udałoby się wynegocjować coś więcej, napisał: „gdyby się dało, to by pewnie to zrobiono”. W podobny sposób patrzę na naszą konstytucję. Była ona porozumieniem sił politycznych, a doskonale wiemy, że każde porozumienie nie zadowala wszystkich. Trzeba przypomnieć, że uchwalaliśmy konstytucję bardzo późno w porównaniu do innych

państw naszej części Europy, która przechodziła zmiany ustrojowe. Przecież kiedy uchwalaliśmy konstytucję w 1997 roku, to Albania miała już drugą konstytucję. Już nie mówię o Słowacji czy Czechach, które przyjęły swoje konstytucje jeszcze przed powstaniem samodzielnych państw. Dlatego uchwalając konstytucję w 1997 roku, mieliśmy już, z jednej strony, bogate doświadczenia zarówno konstytucji nowelizowanej w 1989 roku, jak i Małej Konstytucji z 1992 roku, a z drugiej strony, mieliśmy również wiele niewiadomych. Te niewiadome to wspomniana już tutaj problematyka europejska, przecież wtedy nie należeliśmy jeszcze do Unii Europejskiej.

Zwracam uwagę na jeszcze jeden element, a mianowicie na kwestię samorządu terytorialnego. Kilka dni temu w Krakowie odbyło się wręczenie księgi jubileuszowej profesorowi Mirosławowi Stecowi, podczas którego bardzo wyraźnie mówiono o determinacji potrzebnej jesienią 1997 i w 1998 roku, żeby doszło do uchwalenia regulacji dotyczących samorządu terytorialnego. Tam zresztą padły nazwiska premiera Jerzego Buzka, ale także prezesa Jerzego Stępnia, jako osób, którym tak naprawdę zawdzięczamy, że samorząd terytorialny powstał, ale stało to się już po 1997 roku. Tak więc uchwalając konstytucję, byliśmy trochę w rozdwojeniu.

Trzecia uwaga ogólna. Profesor Piotr Tuleja mówił na początku o tym, że inaczej ocenialiśmy konstytucję podczas piątej, dziesiątej rocznicy jej obowiązywania, że dzisiaj, kiedy patrzymy na kryzys konstytucyjny, to też oceniamy ją inaczej. Moja teza jest jednak taka, że jeżeli politycy nie będą chcieli przestrzegać konstytucji, to nie będą przestrzegać nawet najlepszej. Czy w konstytucji rzeczywiście jesteśmy w stanie stworzyć takie instrumenty i gwarancje, które w pełni zapewnią, że będzie ona przestrzegana przez polityków? Obawiam się, że nie. Przy krytyce konstytucji trzeba o tym pamiętać.

Przedmiotem mojego wystąpienia jest konstytucyjna regulacja problematyki wyborczej. Tutaj musi paść trochę słów krytycznych. Problematyka wyborcza należy do materii konstytucyjnej od zawsze. To, o czym będę państwu mówić, będzie można przeczytać w 10. numerze „Państwa i Prawa”, gdyż do tego tomu zostało mi powierzono opracowanie właśnie tej tematyki. Koncentruję się wyłącznie na tym, co jest w konstytucji, pomijam natomiast szerszą problematykę prawa wyborczego, chociaż pewne odniesienia będą musiały być.

Pierwszy problem, który się pojawia, to pytanie, czy problematyka wyborcza powinna być uregulowana w jednym miejscu, w jednym rozdziale, czy ona może być rozrzucona po całej konstytucji. Od razu powiem, że na świecie dominuje to drugie rozwiązanie. Powinniśmy jednak pamiętać, że w konstytucji z 1952 roku było to umiejscowione

w jednym rozdziale, podobnie zresztą jest w konstytucjach niektórych państw, jak chociażby w konstytucji Ukrainy, a więc państwa, które często dzisiaj z wiadomych powodów jest przywoływane. Pojawiają się głosy, pierwszy bodajże podniósł to profesor Bogusław Banaszak, mówił o tym także profesor Mariusz Jabłoński, że obowiązujące w Polsce rozwiązanie powinno się zmienić i należy stworzyć jeden rozdział wyborczy. Nie jestem o tym do końca przekonany. Wydaje się, że mogłoby być tak, jak jest, ale powinno to być uregulowane inaczej i lepiej. Oceniając sposób tej regulacji, bardzo często mówi się, że sposoby wyboru Sejmu i prezydenta są uregulowane dokładnie, natomiast Senat i samorząd terytorialny są uregulowane zbyt lakonicznie. Profesor Lech Garlicki powiedział wprost, że znaczenie ustrojowe Senatu jest tak duże, że pominięcie w konstytucji kwestii sposobu jego wyboru jest poważnym błędem. Ale przecież to samo można powiedzieć o samorządzie terytorialnym, zwłaszcza że tam jest mowa tylko o organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, natomiast bardzo istotna kwestia wyborów wójta, burmistrza, prezydenta miasta jest zupełnie pominięta i równie dobrze oni mogą być wybierani w wyborach powszechnych, jak i dokonywany może być ich wybór przez organ stanowiący. O braku rozwiązań dotyczących wyborów europejskich była już tutaj mowa i nie będę tego powtarzać.

Konstytucja wskazuje zasady będące podstawą wyborów poszczególnych organów. Przypomnę, że w przypadku wyborów do Sejmu wskazane są zasady powszechności, równości, bezpośredniości, tajności i proporcjonalności, w przypadku wyborów do Senatu wskazane są tylko trzy zasady: powszechności, bezpośredniości i tajności, natomiast w przypadku wyborów prezydenta i organów stanowiących samorządu terytorialnego wymienione są: powszechność, równość, bezpośredniość i tajność. W literaturze w ostatnim czasie spotkałem tezę, że powinno dążyć się do tego, żeby wszystkie organy były wybierane na podstawie takich samych zasad. Uważam, że nie jest to koncepcja najbardziej trafna, że takie ujednoczenie jednak nie oddaje specyfiki chociażby wyborów organów jednoosobowych i organów kolegialnych, gdzie przede wszystkim należy opowiedzieć się za zasadą proporcjonalności.

Wskazane zasady są w konstytucji wymienione, ale niestety nie tylko nie są zdefiniowane, ale jeszcze w nieszczególny sposób są opisane, a przecież doskonale wiemy, że w przypadku praktycznie każdej z nich ich interpretacja może być bardzo różna. Jakie są tego konsekwencje? Pozostawia to ustawodawcy zbyt daleką idącą swobodę w kształtowaniu prawa wyborczego. Żeby już nie wkraczać w poszczególne zasady, wskażę jedynie przykład proporcjonalności i przypomnę, że nie tak dawno slyszeliśmy o pomysłach zwiększenia liczby okręgów wyborczych w wyborach

do Sejmu, i to zwiększenia, w moim przekonaniu, tak dalece idącego, że mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której w przypadku wyborów większościowych do Sejmu efekt byłby taki sam albo prawie taki sam.

Następnie w konstytucji brakuje wymienienia takich zasad, jak zasada wolności wyborów, ale także zasady uczciwości czy rzetelności wyborów. Na marginesie chciałbym zwrócić uwagę, że w Małej Konstytucji z 1992 roku w przypadku wyborów do jednej z izb zasada wolnych wyborów była wymieniona, a do drugiej już nie, co w moim przekonaniu świadczy o niechlujności ustrojodawcy. Nie przemawiają do mnie także argumenty, że zasada wolności wyborów jest bardzo trudna do ujęcia w normach. Moim zdaniem nie. To nawet zastanawia, bo przecież wprowadzenie zasady wolności wyborów po II wojnie światowej chociażby w Niemczech to było właśnie dążenie do tego, żeby pokazać, że te wybory od tego momentu będą inne od tych, które były wcześniej, a my tego nie ustanowiliśmy w konstytucji, co nie oznacza, że nie możemy tego wprowadzić z innymi jej postanowieniami.

W konsekwencji to nieszczęśliwe, nadmiernie ogólne określenie zasad konstytucji musi prowadzić do sytuacji, która sprzyja instrumentalizacji prawa wyborczego i małej stabilności prawa wyborczego. Ta stabilność nie jest oczywiście wartością samą w sobie, jeżeli jest potrzebna, to trzeba prawo zmienić, ale dzisiaj możemy to czynić w zbyt chyba łatwy sposób. A tak na marginesie powiem, że kodeks wyborczy chyba nie wniósł jakiejś nowej jakości do polskiego prawa wyborczego, a też tego oczekiwaliśmy.

Kolejna kwestia to problem konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej. To jest bardzo ważne zagadnienie. Nie znam konstytucjonalisty i politologa zajmującego się problematyką wyborczą, którzy nie akcentowałby w przeszłości konieczności konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej w składzie, który był poprzednio, czyli w składzie sędziowskim. Obawialiśmy się tego, co się stało, że dzisiaj o składzie Państwowej Komisji Wyborczej decydują przede wszystkim politycy. Dlatego dzisiaj byłbym ostrożny w domaganiu się konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej. Na marginesie, czy po 1997 roku mieliśmy taki skład Zgromadzenia Narodowego, czyli Sejmu i Senatu, żeby była większość 2/3? Czasem nawet się zastanawiam, czy gdyby nie 1997 roku, to czy w dalszym ciągu nie obowiązywałaby Mała Konstytucja z 1992 roku z nowelizacją z 1994 roku. Dlaczego Państwowa Komisja Wyborcza powinna podlegać konstytucjonalizacji? To wynika z zadań, które są postawione przed tym organem, i to jest kwestia stanowienia aktów prawnych przez ten organ, które często w zasadzie mają charakter prawa powszechnie obowiązującego, nie ma jednak podstawy prawnej,

żeby Państwowa Komisja Wyborcza mogła wydawać na przykład rozporządzenia. Uważam, że jest to bardzo poważny błąd.

Zatrzymam się na art. 62 konstytucji dotyczącym powszechności prawa wyborczego. To jest problematyka, która sprawiła, że około 30 lat temu zająłem się prawem wyborczym. Mógłbym mówić na ten temat bardzo długo, więc zostawiłem tę kwestię na koniec, żeby w miarę skracać wypowiedź. Nie będę przywoływał treści art. 62, bo państwo doskonale go znać, od razu przejdę do analizy poszczególnych ustanowionych w nim cenzusów.

Cenzus obywatelstwa nie budzi żadnych wątpliwości w wypadku wyborów do Sejmu, Senatu czy prezydenta, ale wybieramy jeszcze – pomijam już nawet Parlament Europejski – organy samorządu terytorialnego, a przecież samorząd terytorialny nie jest tworzony z mocy art. 16 przez obywateli, a przez mieszkańców. Jak rozumieć pojęcie mieszkańca na gruncie art. 16 konstytucji? Łączymy to z zamieszkiwaniem, w prawie wyborczym jest jeszcze dodatkowy cenzus domicylu, ale przecież w jednostkach samorządu terytorialnego mieszkają także osoby, które nie są obywatelami polskimi. Owszem, wiemy doskonale, że przystąpienie do Unii Europejskiej i traktat z Maastricht spowodowały, że obywatele innych państw unijnych mieszkający w Polsce mogą uczestniczyć w wyborach organów gmin. Niedawno pojawił się problem obywateli Wielkiej Brytanii i po kilku latach od brexitu wreszcie została podpisana umowa międzynarodowa pozwalająca wzajemnie na głosowanie obywateli brytyjskich w Polsce i na odwrót. Ale już od lat akcentuję, że mieszkańcem jest się nie tylko na zasadzie meldunku, gdyż coraz więcej osób w Polsce ma dwa miejsca zamieszkania i bardzo trudno jest powiedzieć, które z nich jest centrum życiowym. Ktoś może w jednym miejscu głosować, a w drugim nie. Już nie mówię o przedsiębiorcy, który całe życie mieszkał w jednej gminie, z sukcesami prowadził tam na przykład piekarnię czy inny zakład, ale wzbogacił się, wybudował sobie dom po drugiej stronie granicy gminy i tam mieszka, ale to już jest inna gmina, więc tam ma głosować. To samo można powiedzieć o lekarzach czy nauczycielach. Może się zdarzyć, że sekretarz gminy, czyli osoba, która najlepiej zna tę gminę, jeżeli mieszka w innej, nie może głosować w gminie, w której pracuje, a zatem może być w niej sekretarzem, ale nie może w niej głosować, a tym bardziej zostać tam radnym. To są pewne nowe problemy, przed którymi stajemy.

Kolejny cenzus to wiek i granica 18 lat. Jestem przeciwny temu, żeby ją obniżyć, tak jak obecnie już się to stało w wielu państwach na świecie, ale to jest problem, przed którym – moim zdaniem – ustrojodawca stanie już w niedalekiej przyszłości.

Coraz bardziej dyskusyjny staje się cenzus pełnej zdolność do czynności prawnych. Jest to problem automatyzmu w pozbawianiu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Wypowiedział się na ten temat Europejski Trybunał Praw Człowieka. Profesor Lech Garlicki zawsze podkreśla, że to było tylko orzeczenie trzech sędziów. Ale było, więc trzeba o tym pamiętać.

Cenzus pełni praw publicznych. W tym przypadku problem wynika z tego, że nasze sądy niechętnie orzekają środek karny pozbawienia praw publicznych, bo trzeba to dodatkowo uzasadniać, pisać. Sądzę, że powinno się w tym zakresie coś zmienić.

Wreszcie kwestia gwarancji zasady powszechności. W konstytucji niestety jest ich bardzo mało, więc stajemy przed problemem. Już nie mówię o głosowaniu korespondencyjnym i przez pełnomocnika, ale o głosowaniu internetowym. Przecież musimy się przymierzać do tego. Dobrze by było, gdyby konstytucja została w tym zakresie zmieniona.

Konkludując, w moim przekonaniu rozwiązania, które zostały przyjęte w 1997 roku, można oceniać pozytywnie, mimo że były zastrzeżenia, chociażby do lakoniczności zapisów dotyczących wyboru Senatu. Jesteśmy jednak 25 lat później, świat poszedł do przodu, pojawiają się nowe problemy, stąd też regulacja problematyki wyborczej, która jest w konstytucji, w moim przekonaniu nie przystaje do dzisiejszej rzeczywistości.

Dziękuję za uwagę.

Prof. Piotr Tuleja

Nie była to konkluzja optymistyczna. Jak dyskutujemy o konstytucji i sformułowaniach, zastanawiam się, na ile jest tak, że trzeba zmieniać konstytucję, a na ile jest możliwa zmiana różnych instytucji, które tak naprawdę decydują o tym, jak działają zasady konstytucyjne.

W ubiegłym tygodniu byłem na bardzo interesującej konferencji poświęconej prawu pracy i tam padła konkluzja, jedna z wielu, że instytucja ubezwłasnowolnienia w Polsce powoduje ogromne problemy w zakresie prawa pracy, a to rzutuje bezpośrednio na zasadę z art. 24 konstytucji, czyli ochronę pracy. Pojawia się wiele różnych dywagacji i pomysłów co do tego, jak zrobić, żeby ta negatywna konstatacja profesora Krzysztofa Skotnickiego, którą podzielam, mogła ulegać zmianie.

Zapraszam do zabrania głosu profesora Mariana Grzybowskiego. Proszę bardzo, Panie Profesorze.

Rola Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie tworzenia rządu: formator czy arbiter wspomagający?

Jako konstytucjonaliście, który jest w połowie politologiem, bo całe moje zewnętrzne terminowanie dotyczyło raczej ustrojoznawstwa w ujęciu politologicznym niż konstytucyjnym, bliski jest mi pogląd, że nie ma konstytucji niewykłanych w czas i warunki ich powstawania.

Po pierwsze, było oczekiwanie nowej konstytucji, o którym mówił przed chwilą profesor Krzysztof Skotnicki. Myślę, że obecni na sali profesor Hanna Suchocka, która towarzyszyła pracom Komisji Konstytucyjnej jako członkini, i profesor Grodzicki, którego pamiętam jako eksperta z tamtych lat, mogą chyba to potwierdzić, może nawet bardziej wiarygodnie. Oczekiwanie na nową konstytucję było bardzo silnie zaznaczone w odniesieniu do Komisji Konstytucyjnej po kilku niezakończonych sukcesem próbach konstytucyjnych.

Po drugie, powiem o władzy wykonawczej, tym bowiem zajmuję się od 55 lat i pewnie już nie przestanę. Będę mówił o Prezydencie Rzeczypospolitej oraz o rządzie i administracji rządowej. Profesor Piotr Tuleja zadał pytanie, dlaczego jest jak jest. Podejmę próbę dokonania takiej oceny.

W odniesieniu do władzy wykonawczej zaryzykuje tezę, że mogło być gorzej, że przepisy mogły być gorsze. Wyściowa koncepcja prezydentury była inna niż obecna, wcześniejsze projekty konstytucyjne raczej akcentowały silną prezydenturę, której elementem jest tryb wyboru prezydenta. Powszechne i bezpośrednie wybory miały budować autorytet prezydenta, jak wyobrażali sobie niektórzy konstytucjonaliści piszący wcześniejsze projekty i jak wyobrażałby sobie Prezydent funkcjonujący od 1990 roku, jeżeli by mu przypisać wyobraźnię prawniczą. Nie jestem i po pięciu latach tej prezydentury nie

byłem przekonany, że jej wyróżniającym się elementem była skrupulatność w stosowaniu prawa, a nie wyobrażenie piastuna tej funkcji o prezydenturze. Prawo nie było traktowane jako podstawowy element ograniczający prezydenturę, choć nie było też w otwarty sposób łamane. Urząd Prezydenta RP traktowano jako element przywództwa zbudowanego na nieco innych elementach biografii niż umiejętność skrupulatnego stosowania konstytucji. Pozostawiając to na uboczu, pragnę przypomnieć, że pierwotna koncepcja prezydentury to koncepcja prezydenta będącego arbitrem władz, a nie elementem składowym władzy wykonawczej w ścisłym znaczeniu.

Wobec tego koncepcja prezydentury, która jest obecna w rozdziale V konstytucji, to wariant B, wariant w pewnym sensie zastępczy, rezerwowy, który był budowany pod wpływem okoliczności politycznych, faktycznych, to znaczy pod wpływem oceny prezydentury pełnionej od 1990 roku, która nie mieściła się w ramach Małej Konstytucji i zapewne z trudem mieściłaby się również w ramach obecnej konstytucji.

Ponadto pewien wpływ na koncepcję prezydentury wywarły obawy, jakie podskórnie dały o sobie znać pod koniec prac nad konstytucją, a dotyczące prezydenta wybranego w 1995 roku. Dość paradoksalnie te dwa stany psychologiczne czy oceny zbiegły się w jedną całość, skutkując wtłoczeniem prezydenta w ramy władzy wykonawczej. Wobec tych obaw trzeba było „przykroić” prezydenturę do tych ram i podzielić to, co konstytucja nazywa „władzą wykonawczą”, pomiędzy prezydenta a Radę Ministrów i administrację rządową. Nawiasem mówiąc, uważam, że pojęcie „władza wykonawcza” jest semantycznie nieadekwatne do zakresu upoważnień, które służą Prezydentowi RP, a w szczególności Radzie Ministrów. W wypadku Rady Ministrów preferuję określenie „władza rządzenia”. O trafności tego terminu świadczy zwłaszcza to, jak władzę wykonawczą traktują ci, którzy ją kreują, to znaczy partie polityczne, ich politycy. Sytuują przecież pierwszy garnitur swych przedstawicieli we władzy wykonawczej, a dodatkowo uzupełniają ich pozycje udziałem we władzy ustawodawczej, tak „na wszelki wypadek”, traktując mandat poselski lub senatorski coraz szerzej, jako dźwignię do pełnienia funkcji we władzy wykonawczej.

Gdyby popatrzeć na bieżącą statystykę łączenia funkcji poselskich, senatorskich i wykonawczych, to niewątpliwie władza wykonawcza silniej zachęca do pełnienia funkcji władczych niż władza ustawodawcza. Władza ustawodawcza pozostaje „kosmetykiem” na „gorsze okazje”, tak skutecznie nie zachęca do udziału w wykonywaniu funkcji rządzenia, z jakichkolwiek powodów. Te powody mogą być różne i nie zawsze uregulowane przez prawo.

Z tego powodu wzmiankowana wersja B, która została przyjęta nieco naprędce – pod wpływem bieżących okoliczności, głównie politycznych – w toku prac Komisji Konstytucyjnej w podstawowych swoich rysach się sprawdziła. Sprawdziła się, a tego najbardziej się obawiano, w warunkach kohabitacji. W gruncie rzeczy, jeżeli nawet kohabitacja w latach dziewięćdziesiątych i kolejnych nie przebiegała idealnie (a ze swojej natury nie przebiega idealnie), to nie było „zatorów konstytucyjnych”, to znaczy konstytucja nie stawała się elementem zasadniczej dysfunkcyjności systemu. Nawet jeżeli pojawiały się spory pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów w okresie kohabitacji, to miały charakter odcinkowy, a niekiedy ambicjonalny. Od zręczności prezydenta czy też od praktyczności podejścia zależało, czy powstawał konflikt trwale blokujący funkcjonowanie systemu ustrojowego Rzeczypospolitej jako konflikt pomiędzy władzą prezydencką a władzą rządową.

Trzeba też powiedzieć, że szereg pojęć, które zostały zapisane w konstytucji, w sensie prawnym ma swoją tradycję i na tej tradycji bazuje. Natomiast w sensie socjopolitycznym niektóre stanęły pod dużym znakiem zapytania.

Przykładowo: koncepcja rządu parlamentarnego, opartego na większości parlamentarnej – w Polsce sejmowej – jest niewątpliwie atrybutem systemu. Natomiast związane z tą koncepcją pojęcie kontroli parlamentarnej jest w gruncie rzeczy wspomnieniem „stanów minionych”, niezależnie od tego, czy interpretujemy je w kategoriach ściśle jurydycznych, czy też szerzej i nieco inaczej, jako kontrole w znaczeniu politycznym. Jeżeli ściśle kierownictwo partii czy kierownictwo partii koalicyjnej z dużą dyscypliną partyjną na forum parlamentarnym i poza nim sytuuje się głównie w rządzie, trudno uznać, że pojęcie „kontroli parlamentarnej” ma taki sens, że ta kontrola bez zmiany układu sił potrafi zakończyć się wyegzekwowaniem odpowiedzialności parlamentarnej. To pojęcie, używane w sposób dotychczas interpretowany, odchodzi do lamusa jako przydatne do opisu rzeczywistości ustrojowej – przynajmniej w znaczeniu realnym, a nie tylko „doktrynalno-życzeniowym”.

Przed konstytucjonalistami staje więc pytanie: jak przemodelować myślenie o kontroli parlamentarnej, żeby była ona efektywna? Chyba że potraktujemy to pojęcie jako ozdobnik, na takiej zasadzie, że stare meble nawet w nowych wnętrzach wyglądają ładnie. Jako kategoria analityczna pojęcie to, a wymieniam je tylko tytułem przykładu, nie spełnia swojej roli, a mówiono tutaj, że nie spełnia tej roli również kontrola sprawowana przez Trybunał Stanu, czyli kontrola konstytucyjna.

Jeżeli w praktyce kontrola konstytucyjna nie spełnia swojej roli, a ponadto nie spełnia swojej roli także kontrola parlamentarna,

aktualne staje się pytanie, kto kogo *de facto* kontroluje, czy pojęcie funkcji kontrolnej parlamentu czy części parlamentu, jednego z dwóch organów legislacyjny, jest pojęciem, które za sobą realne zaplecze. Być może powracamy do sytuacji typowej dla PRL, w tym znaczeniu, że Sejm był konstytucyjnie „najwyższym organem władzy państwowej”, ale nikt w to nie wierzył, łącznie z posłami. Jeżeli ktoś zakłada, że może zaistnieć realna kontrola parlamentarna przy dominującym sposobie kreowania kandydatur partyjnych na posłów, a zwłaszcza zatwierdzania list partyjnych w tym zakresie, to bliżej mu do marzeń niż do rzeczywistości.

Skoro zatem naprędce konstruowano koncepcję prezydentury, to prezydentowi wybieranemu powszechnie i bezpośrednio trzeba było przypisać jakieś elementy władzy. Zwłaszcza wobec zastanej procedury wyboru prezydenta, a to w warunkach stanowienia konstytucji z 1997 roku było okolicznością raczej niewzruszalną. Tu odwołuję się znowu do moich współtowarzyszy z okresu prac nad konstytucją. Gdyby ktoś w latach 1993–1997 zaproponował inny tryb wyboru prezydenta niż ten, który przyjęto w 1990 roku, to uznano by to wręcz za działanie antydemokratyczne. Wówczas moda na zastępowanie innych trybów wyboru prezydenta wyborem bezpośrednim „rozlała się” na całą Europę Środkowo-Wschodnią, po Azję Centralną. Jakie to miało skutki, zwłaszcza tam, dobrze wie każdy, kto zajmuje się prawem oraz ustrojoznawstwem porównawczym. Koncepcja prezydentury była pewną zbitką, splotem zróżnicowanych pomysłów i aspiracji oraz uwarunkowań sytuacyjnych, politycznych i personalnych. Jako swoista zbitka rozmaitych elementów jako tako się sprawdza. Może nie jest ponad miarę funkcjonalna, ale też zasadniczo nie jest konfliktogenna.

Kilka uwag co do rządów. Wydaje się, że polski ustrojodawca stanął jak gdyby w rozkroku pomiędzy koncepcją rządów premierowskich, którą w dużej części przyjął, a koncepcją Rady Ministrów jako kolegialnego organu państwowego. Popatrzmy na określenie, które zresztą prawniczo jest trudne do rozszyfrowania, że Rada Ministrów „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną”. W art. 148 czytamy, że swoistym „nadzorcą” realizacji tej polityki jest Prezes Rady Ministrów. Nasuwa się pytanie, czy ta polityka wewnętrzna i zewnętrzna „rodzi się” kolegialnie w koalicyjnych rządach, w których ma wkład każda z partii koalicyjnych, czyli zasadniczo na posiedzeniach Rady Ministrów, czy jest to polityka wytyczana przez premiera. Częstokroć wysuwane są postulaty, że przywódca większościowej partii w rządach koalicyjnych winien zasiąść na fotelu premiera. Oznacza to, że automatycznie element partycypacji innych ugrupowań zostanie wówczas ograniczony, zwłaszcza w sytuacji,

kiedy w ręku premiera znajduje się *plena potestas*, gdy chodzi o dobór i eliminację członków rządu.

Pojawia się nadto pytanie o odpowiedzialność ministrów. Skoro realnie, przy stabilnej większości prorządowej nie ma efektywnej kontroli parlamentarnej, to czy jest jakaś inna ich odpowiedzialność, obok politycznej, przed gremiami właściwej partii i ewentualnie silnie umocowanym, także politycznie, premierem. Jest to najbardziej praktyczne, ponieważ premier może zaprosić do składu rządu i pożegnać ze składu rządu, i to może być decyzja personalna, ale także polityczna.

Per saldo, mimo szeregu znaków zapytania i niekonsekwencji, bilans 25-lecia stosowania konstytucyjnej regulacji dotyczącej parlamentarizmu oraz prezydentury uważam za nienajgorszy. Broniłbym tezy, że to nie konstytucja z 1997 roku jest podstawowym źródłem momentów kłopotliwych w relacjach głównie w obrębie władzy wykonawczej, ale liczne czynniki pozakonstytucyjne, w sferze faktów i aspiracji. Ich zaś oddziaływanie żadna konstytucja, jako akt normatywny, nie wyeliminuje.

Prof. Piotr Tuleja

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o wystąpienie profesora Lecha Garlickiego.

Panie Profesorze, proszę bardzo.

Sprawy zagraniczne

Dziękuję bardzo za zaproszenie do udziału w dzisiejszym panelu, zwłaszcza że spotkanie odbywa się w Senacie, który dziś – podobnie jak w 1989 roku – symbolizuje poszanowanie rządów prawa i konstytucji.

Bardzo wiele ważnych kwestii zostało już nie tylko podniesionych, ale i dogłębnie wyjaśnionych w wystąpieniach moich poprzedników. Ograniczę się więc do kilku obserwacji nawiązujących do ujęcia „spraw zagranicznych” w konstytucji z 1997 roku.

Po pierwsze, zwrócić należy uwagę na znaczenie politycznego kontekstu funkcjonowania konstytucji. Założenie, że konstytucja jest instrumentem rządzenia, charakteryzuje oczywiście wszystkie współczesne ustawy zasadnicze, ale trzeba też pamiętać, że pojęcie „instrumentu rządzenia” rozumie się dzisiaj jako równoznaczne z pojęciem „instrumentu rządów ograniczonych”.

Dopiero określenie politycznego kontekstu, determinującego najpierw proces tworzenia konstytucji, a potem sposób jej stosowania, pozwala na ustalenie rzeczywistej roli tego aktu. Lektura pisanego tekstu konstytucji nie daje odpowiedzi na pytanie, czy jest to konstytucja realnie respektowana i realizowana, czy też jest to akt o wirtualnym charakterze, z którego usłużni eksperci i zglajchszaltowane sądy wybierają uzasadnienia mające legitymizować obejścia i naruszenia zasad konstytucyjnych.

Kontekst funkcjonowania konstytucji należy najpierw widzieć w planie kultury politycznej. Konieczne jest między innymi ustalenie, na ile dysponenci polityczni, a także inni uczestnicy procesu rządzenia traktują konstytucję jako akt wyznaczający im granice treści i sposobu podejmowania decyzji. A także, na ile taki charakter konstytucji traktowany jest przez nich jako „oczywista oczywistość” procesu zarządzania państwem demokratycznym. Kultura polityczna oparta na respekcie dla konstytucji kryje w sobie założenie dobrej wiary w jej stosowaniu. Tam, gdzie konstytucja jest traktowana jako dysfunkcjonalna przeszkoda w podejmowaniu decyzji politycznych, jej rola szybko może ulec uwiądowi, właściwemu państwowemu autorytarnemu.

Kultura polityczna oparta na respekcie dla konstytucji kryje w sobie zrozumienie potrzeby istnienia mechanizmów gwarancyjnych

i zapewnienia im odpowiedniego stopnia niezależności i dystansu wobec grupy trzymającej władzę. Również zrozumienie, że misją tych instrumentów jest wymuszanie przestrzegania konstytucji przez rządzących, w imię zasady prymatu rządów prawa nad polityczną arbitralnością. Tam, gdzie niezależne sądy i trybunały postrzegane są jako dysfunkcjonalna przeszkoda w realizacji zasady jednolitości władzy państwowej, ich rola ulega deformacji, a ich misją staje się legitymizacja władzy, a nie konstytucji.

Raz jeszcze trzeba podkreślić, że – w tej perspektywie – istnienie niezależnych sądów i trybunałów widzieć należy jako potwierdzenie szacunku dysponentów politycznych dla roli konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej. Współczesne pojmowanie konstytucjonalizmu wymaga utrzymywania różnego rodzaju buforów pomiędzy wolą polityczną a nakazami konstytucyjnymi. Ich likwidacja czy polityczne zawłaszczenie przekreślają nadrzędność konstytucji jako instrumentu rządzenia. Konstytucja nabiera stopniowo charakteru pozornego i staje się instrumentem fałszowania rzeczywistości politycznej i przekreślania rządów prawa. Tutaj dobra (lub – zła) wiara rządzących nabiera szczególnego znaczenia, bo konstytucja jest tylko tekstem pisany i nawet najdoskonalsza jej konstrukcja nie wytrzyma w końcu konfrontacji z działaniami władzy celowo ignorującymi bądź deformującymi jej postanowienia. Nie można zapominać, że istotą tak zwanego konstytucjonalizmu abuzywnego jest swego rodzaju „gra pozorów”, a więc utrzymywanie fikcji istnienia konstytucji, przy jednoczesnym unicestwianiu jej oryginalnych treści, zasad i wartości.

Po drugie, dla realiów funkcjonowania każdej konstytucji istotne znaczenie ma historyczny kontekst procesu jej tworzenia. Przesądza on o wewnętrznej spójności tego aktu i determinuje sposób formułowania poszczególnych jego postanowień. W moim przekonaniu, ten kontekst był szczególnie ważny przy regulowaniu ujęcia kwestii zagranicznych, a zwłaszcza kwestii europejskich przy redagowaniu ostatecznego tekstu konstytucji z 1997 roku.

Pamiętamy, że finalizacja prac konstytucyjnych dokonywała się w warunkach ostrej konfrontacji politycznej. Z jednej strony, uformował się konsensus pomiędzy czterema partiami kontrolującymi sytuację w Zgromadzeniu Narodowym, a kwestie zagraniczne stanowiły mocny punkt tego konsensusu. Z drugiej jednak strony, rosła w siłę pozaparlamentarna opozycja wobec nowej konstytucji, świadoma, że nadchodzące referendum będzie ostatnią szansą jej unicestwienia. Zdawano sobie sprawę, że wynik referendum bynajmniej nie jest oczywisty. Skłaniało to autorów konstytucji do podejmowania działań o – mówiąc delikatnie

– charakterze pragmatycznym. Godzono się, że spójność nowego dokumentu może zostać ograniczona przez przedsięwzięcia neutralizacyjne, zwłaszcza uczynienie zadość postulatowi Kościoła katolickiego. Godzono się też, że kompletność konstytucji może zostać ograniczona przez pozostawienie niektórych, szczególnie delikatnych kwestii poza szczegółowym unormowaniem.

Dotknęło to między innymi ujęcia spraw zagranicznych, bo postawienie tu pewnych „kropek nad i” mogłoby skłonić centroprawicowych wyborców do głosowania przeciwko konstytucji. Szczególnie ryzykowne było wkraczanie w kwestie integracji europejskiej. Ich precyzyjne uregulowanie musiałoby odpowiadać wymogom akcesyjnym wynikającym z prawa unijnego, tym samym byłoby oczywistym celem ataków, wprawdzie pozbawionych merytorycznego sensu, ale dobrze trafiających w umysły populistycznych grup wyborców. Nie chciano, by kampania referendalna obracała się wokół sporu o istnienie spisku rabującego Polskę ze świeżo odzyskanej suwerenności, jak zresztą widać, niewiele zmieniło się w tej materii przez kolejne ćwierćwiecze.

Nie mogło to nie zaciążyć na sposobie ujęcia „kwestii zagranicznych” w konstytucji, a zwłaszcza na świadomym pozostawieniu różnego rodzaju luk i niejasności.

Po trzecie, podejście pragmatyczne dotknęło także kwestii instytucjonalnych, zwłaszcza sposobu rozdziału kompetencji pomiędzy poszczególne segmenty władzy wykonawczej. Mówił już o tym profesor Marian Grzybowski, ale trzeba przypomnieć, że było to także refleksem szerszego sporu, toczącego się pomiędzy „partiami konstytucyjnymi”, a dotyczącego roli głowy państwa w procesie sprawowania władzy.

Nie mogło to ominąć ujęcia przepisów dotyczących „władzy zagranicznej”. Wiele z nich było owocem mozolnie wypracowywanego kompromisu, niektóre starano się rewidować niemal w ostatniej chwili, gdy okazało się, że wyborów prezydenckich nie wygrał Lech Wałęsa. Efektem stały się niejasności w rozdziale kompetencji pomiędzy prezydentem, premierem a rządem, zaś – w bardziej ogólnym wymiarze – brak szerszej koncepcji połączenia prezydenckich i kanclerskich elementów organizacji władzy wykonawczej. Nie sprawiało i nie sprawia to większych trudności w sytuacji zdominowania procesu decyzyjnego przez jedną orientację polityczną. Okazuje się jednak kłopotliwe w okresach politycznej kohabitacji.

Także na tle „władzy zagranicznej” rysowały się różnorakie kontrowersje. Niekiedy wymagały one interwencji władzy sądowniczej – dość przypomnieć rozstrzygnięcie „starego” Trybunału Konstytucyjnego z 2009 roku w kwestiach reprezentowania Polski na posiedzeniach Rady

Europejskiej. I nie był to tylko „spór o krzesła”, ale też znacznie głębszy problem, na ile prowadzenie polityki zagranicznej jest wyłączną kompetencją rządu, na ile prezydent jest związany rządowymi ustaleniami co do kierunków polityki europejskiej.

Brak jasnej regulacji konstytucyjnej w sprawach europejskich dotykał nie tylko prezydenta. Konieczne okazało się także dookreślenie roli Senatu w sytuacji, gdy niemała część władzy ustawodawczej przeniosła się na poziom UE. Wzmacniało to pozycję rządu, bo jego przedstawiciele zasiadają w Radzie i prowadzą negocjacje z Komisją Europejską przy stanowieniu unijnego prawa pochodnego. Rola parlamentów narodowych ujmowana jest, w znacznym stopniu, w formach typowych dla funkcji kontrolnej, a tutaj pozycja Senatu jest stosunkowo ograniczona. Wymagało to interwencji Trybunału Konstytucyjnego i ustalenia nowej interpretacji funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej w odniesieniu do spraw europejskich. Wyrok TK z 2005 roku pozwolił na rozsądne ujęcie tych kwestii na poziomie ustawodawczym, dalsze wzmocnienie roli parlamentów narodowych dokonało się zaś w Traktacie z Lizbony z 2009 roku.

Po czwarte, silnym punktem konstytucji z 1997 roku było ujęcie rangi i pozycji prawa międzynarodowego i europejskiego w systemie polskiego prawa. Najwięcej uwagi poświęcono umowom międzynarodowym. Nie budziło kontrowersji pozostawienie kompetencji ratyfikacyjnej Prezydentowi RP, ale wzmocniono rolę parlamentu, przede wszystkim przez uzależnienie ratyfikacji najważniejszych umów od uprzedniej zgody parlamentu wyrażonej w formie ustawy akceptującej. Otwarta pozostawała jednak kwestia, czy i w jakim stopniu ustawa ta jest wiążąca dla prezydenta, tworząc po jego stronie obowiązek dokonania ratyfikacji, co ujawniło się na przykład w procesie ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu dokonano określenia pozycji umów międzynarodowych w systemie prawa wewnętrznego. Wszystkie ratyfikowane umowy uzyskały status prawa powszechnie obowiązującego oraz stały się częścią krajowego porządku prawnego. Ich rangę w systemie tego prawa określono jednak wyraźnie tylko wobec umów ratyfikowanych na podstawie „ustawy akceptującej”. Przyznano im pierwszeństwo wobec ustaw krajowych, zobowiązując organy stosujące prawo do stosowania wykładni harmonizującej, więc dążenia do „godzenia” treści ustawy i umowy. Zarazem, w dość wyraźny sposób zaznaczono zasadę zwierzchnictwa konstytucji i powierzono Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję badania konstytucyjności umów międzynarodowych.

Nowatorskim i ważnym krokiem było ujęcie art. 9 konstytucji, pomyslanego jako klauzula generalna wypełniająca istniejące luki i wskazująca na ogólny obowiązek poszanowania wszelkich norm prawa międzynarodowego, które mają charakter wiążący dla Polski. Dało to między innymi podstawę dla sformułowania nakazu przyjaznej (przychylnej) wykładni polskiego prawa wobec zobowiązań międzynarodowych, także wynikających z prawa europejskiego. Znaczenie art. 9 wynika między innymi z uniwersalności jego sformułowań. Odnosi się bowiem do wszelkich norm prawa międzynarodowego, niezależnie od tego, czy uzyskały one formę traktatową. Co więcej, w sposób pośredni konstytucjonalizuje też obowiązek zachowania dobrej wiary w procesie stosowania prawa międzynarodowego. Przypomnijmy, że ten obowiązek został przez konstytucję zastany zarówno w prawie międzynarodowym (by wspomnieć tylko odpowiednie postanowienia o prawie traktatów), jak i w prawie UE (przyjmującym rozbudowane ujęcie obowiązku lojalności i wzajemnego zaufania). Istnieje więc niezależnie od sposobu jego wyrażenia w prawie wewnętrznym państw wspólnoty międzynarodowej. Znaczenie art. 9 trzeba widzieć przede wszystkim w wymiarze potwierdzającym, ale też jako konstytucyjny nakaz respektowania postanowień prawa międzynarodowego, adresowany do wszystkich władz publicznych. Pozwala to na przykład na traktowanie naruszeń tego obowiązku przez Prezydenta czy członka Rady Ministrów w kategoriach deliktu konstytucyjnego.

Po piąte, konstytucyjne ujęcie pozycji umów międzynarodowych ułatwia wyjaśnianie sytuacji konfliktowych, gdy treści zawarte w ustawodawstwie krajowym okazują się niepołączalne z nakazami i zakazami ustalonymi w umowie międzynarodowej czy w prawie Unii Europejskiej.

Raz jeszcze trzeba podkreślić, że – gdy chodzi o konflikt z ustawą, więc także z jakąkolwiek krajową normą niższego rzędu – konstytucja przyjęła rozwiązanie jednoznaczne i odpowiadające wymaganiom prawa międzynarodowego. Norma prawa międzynarodowego – w każdym razie, jeżeli zawarta została w umowie ratyfikowanej na podstawie ustawy akceptującej – ma pierwszeństwo wobec wszelkich przepisów ustawowych, które są z nią sprzeczne, a sprzeczności tej nie uda się usunąć przez zastosowanie „przyjaznej” wykładni takiego przepisu ustawy. Odnosi się to także do traktatów unijnych, bo mają one formę umów międzynarodowych, a ewentualne zastosowanie referendalnej drogi ich akceptacji nie ma znaczenia prawnego, oraz – z mocy art. 91 ust. 3 konstytucji – także do prawa pochodnego UE. O niezgodności przepisu ustawy czy rozporządzenia może orzekać zarówno Trybunał

Konstytucyjny – i wtedy orzeczenie ma skutek derogacyjny, jak i sądy powszechne – ze skutkiem jedynie incydentalnym. Jest to oczywiste na tle prawa Unii Europejskiej, ale nie ma żadnych powodów, by analogicznego podejścia nie odnosić do „klasycznych” umów międzynarodowych, w tym umów dotyczących praw człowieka.

Komplikacje pojawiają się natomiast w sytuacji konfliktu pomiędzy normą prawa międzynarodowego bądź europejskiego a przepisem konstytucji krajowej. Tu perspektywa prawa międzynarodowego różni się od perspektywy prawa konstytucyjnego. Prawo międzynarodowe, podobnie jak prawo europejskie, zbudowane jest na zasadzie totalnej nadrzędności wobec krajowych porządków prawnych. Prawo konstytucyjne zazwyczaj przyznaje sobie nadrzędność wobec wszelkich pozostałych norm obowiązującego prawa, niezależnie od jego wewnętrznego bądź zewnętrznego charakteru.

Konstytucja z 1997 roku zajmuje stanowisko tradycyjne. Daje też do zrozumienia, zwłaszcza przez powierzenie Trybunałowi Konstytucyjnego orzekania o zgodności umów międzynarodowych z konstytucją, że zachowuje ona bezwarunkowe pierwszeństwo w systemie polskiego prawa. Jak wiadomo, kwestia ta została podjęta przez „stary” Trybunał Konstytucyjny, który potwierdził zasadę nadrzędności konstytucji, ale też wyraźnie nakazał posługiwanie się wykładnią przychylną zobowiązaniom europejskim, więc także międzynarodowym.

Oznacza to, że konstytucja – choć nie musi przeważać każdą swoją literą i przecinkiem – musi zachować pierwszeństwo w odniesieniu do tych zasad podstawowych, które decydują o jej tożsamości, idetyczności czy systemie konstytucyjnym państwa. Nie jest to interpretacja o szczególnej oryginalności, bo nawiązuje do podejścia dawno już wypracowanego przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny i przejętego przez szereg innych sądów konstytucyjnych w Europie. Wypracowano ją w odniesieniu do prawa UE, ale znajduje też odpowiednie zastosowanie do konfliktów pomiędzy konstytucją a klasycznym prawem międzynarodowym. Stwarza ona jednak tylko ramy ogólne, a nie jest w stanie zaradzić konfliktom fundamentalnym, bo wtedy odpowiedzi udzielane przez konstytucje oraz przez normy ponadnarodowe stają się trudne do pogodzenia.

Jest to skutek wieloskładnikowej struktury prawa obowiązującego w państwach demokratycznych. Wymaga ona zachowania dialogu, tak politycznego jak i sądowego, pozwalającego na unikanie frontalnej kolizji obu porządków prawnych. Na ogół więc w Europie rozwiązanie znajdowano, po stronie państw narodowych, przez odwoływanie się do zasady dobrej wiary i rzetelnej współpracy w wypracowywaniu kompromisu.

Na poziomie europejskim nawiązywano zaś do zasady subsydiarności i do różnego rodzaju koncepcji „marginesu oceny”. Co więcej, zarówno konstytucje krajowe (zwłaszcza konstytucje uchwalane w ostatnim trzydziestolecu), jak i traktaty unijne czy międzynarodowe regulacje praw człowieka były tworzone na podstawie podobnych założeń aksjologicznych i podobnego pojmowania zasady rządów prawa.

Pozostawiało to jednak swego rodzaju „szarą strefę”, gdzie potencjał uwidocznienia konfliktu obu porządków prawnych był stale obecny. Nie inna była sytuacja w Polsce, tym bardziej że orzecznictwo „starego” TK nie było wolne od suwerennościowych elementów.

Po szóste – i tu powracam do pierwszej z moich uwag – założenie harmonijnego balansowania konfliktów porządku konstytucyjnego z porządkami zewnętrznymi może zachować praktyczną skuteczność tylko w „normalnym” wariacie funkcjonowania demokracji konstytucyjnej oraz zasady rządów prawa. Traci zaś swą atrakcyjność w systemach konstytucjonalizmu abuzywnego, gdzie dążenie do koncentracji władzy staje się niepołączalne z uznaniem podporządkowania „zewnętrznym” strukturom czy porządkom prawnym. Jeżeli władze polityczne poszukują okazji do konfliktu i destrukcji, to nietrudno wykorzystać istniejące luki, zwłaszcza gdy sąd konstytucyjny jest gotów do grzecznej współpracy. Konstytucja z 1997 roku nie zapewnia dostatecznych barier przeciw tego typu sytuacjom, zwłaszcza gdy znajdują one legitymację w decyzjach wyborczych. Niezależnie jednak od tego umocowania, system konstytucjonalizmu abuzywnego prowadzi do stopniowej deformacji istniejącego porządku konstytucyjnego. Stopniowo wykształca się porządek nowy, przywołujący często literę istniejącej nadal konstytucji, ale zarazem wykazujący wysoki stopień konstytucjonalnego nihilizmu.

W dzisiejszej praktyce znalazło to wyraz także w odniesieniu do spraw zewnętrznych, zwłaszcza w dziedzinie rządów prawa oraz ochrony praw człowieka. Dla konstytucjonalistów istotny jest zwłaszcza jurydyczny wymiar tego kryzysu. Ujawnił się on przede wszystkim na tle „reform” władzy sądowniczej przeprowadzanych w Polsce. W wymiarze europejskim stworzyło to punkt wyjścia dla ciekawej ewolucji orzecznictwa obu trybunałów, akcentującego konieczne związki między gwarancjami niezależności sądów i niezawisłości sędziów a efektywnością ochrony praw człowieka. W wymiarze polskim dało to okazję do orzecznich wypowiedzi „nowego” Trybunału Konstytucyjnego, uznających zakresową niekonstytucyjność kilku podstawowych przepisów TUE oraz EKPC. Te orzeczenia stanowią ewenement w skali europejskiej, bo nigdzie indziej nie przyszło do głowy sędziemu

konstytucyjnemu w taki sposób zakwestionować podstawy funkcjonowania obu ponadnarodowych porządków europejskich.

Nie ma tu potrzeby przypominania merytorycznych słabości oraz logicznych pływów tych rozstrzygnięć „nowego” TK. Stanowią one fakt prawny, istniejący obiektywnie, choć o niejasnych skutkach czy znaczeniu. W wymiarze „technicznym” zasadnicza wątpliwość dotyczy metodologii, bo do badania umów międzynarodowych zastosowano techniki właściwe dla badania ustawodawstwa krajowego. Rzecz jednak w tym, że – inaczej niż w wypadku ustawy – niekonstytucyjność przepisu umowy międzynarodowej nie ma skutku derogacyjnego, a konstytucja nie wyjaśnia, czy i w jakim stopniu skutek orzeczenia o niekonstytucyjności wykracza poza stworzenie obowiązku państwa do wypowiedzenia niekonstytucyjnego traktatu lub doprowadzenia do jego odpowiednich rewizji. Bardzo wątpliwe jest więc stosowanie techniki „orzeczeń zakresowych” w procesie kontroli umów międzynarodowych, a zupełnie nieakceptowalne jest stosowanie techniki orzeczeń interpretacyjnych. Pozostajemy tu w „szarej strefie” niejasności, bo sytuacje tego typu chyba umknęły wyobraźni autorów konstytucji.

Po siódme, w konkluzji pojawia się pytanie, czy doświadczenia stosowania konstytucji z 1997 roku w sferze „spraw zagranicznych” dają podstawę do negatywnych ocen tego aktu. Czy można powiedzieć, że konstytucja zawiodła, bo powstała sytuacja patowa, z której sądy europejskie i polski „nowy” Trybunał Konstytucyjny wyciągają zupełnie odmienne wnioski?

Nie wydaje mi się, by można było zarzucić konstytucji dysfunkcjonalność. Polskie ujęcie „spraw zewnętrznych”, choć niepełne i niepozbawione niejasności i luk, jest typowe dla wielu współczesnych konstytucji. Ustanawia ona gwarancje o charakterze instytucjonalnym, przewiduje stosowne procedury, formułuje szeroką bazę prawa materialnego dla zapewnienia spójności jej interpretacjom. Daje podstawy do stwierdzenia, jakie działania faktyczne czy prawne są sprzeczne z konstytucją i kto ponosi za to odpowiedzialność. System ten może jednak działać tylko pod warunkiem realnego funkcjonowania zasady podziału władz oraz niezależnej pozycji władzy sądowniczej. Bez tego konstytucja nie może stanowić panaceum na praktyki jej abuzywnej interpretacji czy – tym bardziej – otwartego pomijania lub ignorowania jej przepisów.

Zaletą konstytucji, nawet w tak trudnym czasie – i tę rolę nasza konstytucja jest nadal w stanie pełnić – jest utrzymywanie pewnego konturu najwyższego prawa w sensie powinnościowym. Pozwala to na ustalanie, co jest konstytucyjnie „dobre”, a co jest „złe”, co jest konstytucyjne, a co jest niekonstytucyjne. Tworzy to kapitał informacji,

dziś tylko częściowo rejestrowanych przez te sądy, które zachowały odrębność i niezawisłość. Nabierze jednak nowego znaczenia, gdy klauzula o odpowiedzialności rządzących przed Bogiem i historią zacznie przybierać bardziej realną postać, więc znajdować uzupełnienie w procedurach o jurydycznym charakterze. Wówczas konstytucja z 1997 roku pozwoli na – w miarę jednoznaczną – odpowiedź na pytanie, czy w przeszłości działano w sposób zgodny czy niezgodny z najwyższym prawem Rzeczypospolitej.

Dziękuję bardzo.

Prof. Piotr Tuleja

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Zapraszam do udziału w dyskusji. Wydaje mi się, że poruszane tutaj kwestie jeszcze będą mogły być podnoszone w trakcie kolejnych paneli, jeżeli chodzi o pytania do autorów wystąpień.

Podzielę się tylko jedną refleksją, choć w trakcie wystąpień nasuwało mi się ich bardzo dużo. Przy okazji dzisiejszej rocznicy cały czas zastanawiałem się nad momentem konstytucyjnym, czy on był 17 października, czy go nie było. Dla mnie momentem konstytucyjnym był luty, marzec 1990 roku, kiedy zostałem powołany na zastępcę wojewódzkiego komisarza wyborczego, odbywały się pierwsze wybory samorządowe. Wtedy wziąłem udział w telekonferencji z prezesem Jerzym Stępnem, który był wtedy generalnym komisarzem wyborczym. Jak parzyłem na budynek w Krakowie (wtedy chyba jeszcze był to budynek Rady Narodowej), w którym rok wcześniej byłem na praktyce jako student, jak oglądałem go z perspektywy tego, co się działo w 1990 roku, to dla mnie właśnie ten moment był konstytucyjny. Na pewno projekty konstytucji, które wtedy powstawały, były dużo gorsze od strony legislacyjnej niż projekt z 1997 roku, ale dla mnie to był moment, który kojarzy mi się z momentem konstytucyjnym.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Jeżeli nie, za chwilę rozpoczniemy wręczanie pamiątkowych medali Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego.

**Wręczenie
pamiątkowych medali
Polskiego Towarzystwa
Prawa Konstytucyjnego**

Prof. Piotr Tuleja

Szanowni Państwo!

Przechodzimy do kolejnego punktu, który był sygnalizowany. Za chwilę marszałek Tomasz Grodzki wręczy medale Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego.

Krótko powiem o medalach. Idea ich wręczenia w naszym Towarzystwie jest już od dosyć dawna promowana. Nie ukrywam, że pozostawałem pod dużym wpływem profesora Krzysztofa Skotnickiego, który mówił, że to jest ważne, żeby takie medale były. Myślę, że to będzie też miało istotne znaczenie dla nas, jako Towarzystwa, dla jego funkcjonowania.

W związku z szybkim trybem przygotowania tej konferencji stanęliśmy przed dużym dylematem, czy uda nam się te medale przygotować fizycznie i komu je wręczyć. Pierwszy problem, nie ukrywam, został rozwiązany głównie dzięki pomocy Senatu, za co jesteśmy bardzo wdzięczni. Co do drugiej kwestii, przyjęliśmy, że oczywiście będziemy dyskutować wśród członków Towarzystwa, kto zasługuje na taki medal, jakie kryteria powinny być przyjmowane, również w stosunku do osób, które nie należą do Towarzystwa. Obecnie jako Zarząd Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego uznaliśmy, że medale powinny zostać przyznane osobom, które współtworzyły kolejne zarządy, działały w naszym Towarzystwie i dzięki którym ono przez tyle lat funkcjonuje, co roku odbywają się zjazdy katedr prawa konstytucyjnego. To, że dzisiaj zgromadziliśmy się na tej sali, to też jest ich zasługa. Już nie będę wymieniał innych zasług w postaci publikacji, konferencji, wielu różnych innych działań.

Bardzo proszę pana marszałka o wręczenie pamiątkowych medali Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego byłym członkom Zarządu PTPK.

PAMIĄTKOWYMI MEDALAMI
POLSKIEGO TOWARZYSTWA PRAWA KONSTITUCYJNEGO
ZOSTALI ODZNACZENI BYLI PREZESI PTPK:

- prof. Andrzej Szmyt,
- prof. Marian Grzybowski,
- prof. Krzysztof Skotnicki,

ORAZ CZŁONKOWIE ZARZĄDÓW PTPK:

- prof. Stanisław Bożyk,
- prof. Krzysztof Eckhardt,
- prof. Monika Florczak-Wątor,
- prof. Jerzy Jaskiernia,
- dr Jacek Mazur,
- prof. Ryszard Piotrowski,
- prof. Jan Wawrzyniak,
- prof. Roman Wieruszewski,
- prof. Krzysztof Wójtowicz,
- prof. Mirosław Wyrzykowski,
- prof. Marek Zubik.

PANEL II

**Przyczyny, cechy
i obecny stan
kryzysu konstytucyjnego**

Prof. Marek Zubik*

Szanowni Państwo!

Przypadł mi w udziale zaszczyt poprowadzenia drugiego panelu, który został zatytułowany *Przyczyny, cechy i obecny stan kryzysu konstytucyjnego*. Poprzedni panel zakończyliśmy chyba najbardziej optymistycznym stwierdzeniem profesora Mariana Grzybowskiego, że mogło być gorzej. Jak pan profesor to zdanie wypowiedział, przypomniało mi się zdanie, które Szekspir zawarł w swoim dramacie – to jest trawestacja, gdyż cytatu aż tak dobrze nie pamiętam, ale brzmi on mniej więcej tak: ludzie zwykli widzieć źródło swojego nieszczęścia bardziej w gwiazdach niż w sobie samych. I wydaje mi się, że tak przenieśliśmy naszą dyskusję z czysto dogmatycznych rozważań na element kulturowy. Prawo nie jest tylko i wyłącznie abstraktem, ale przede wszystkim jest zjawiskiem kulturowym, działa tu i teraz, w danej kulturze prawnej, w danym środowisku. Formułę panelu drugiego, trochę inną od pierwszego, przygotowałem w ten sposób, że o refleksję na kilka pytań poprosiłem dzisiejszych uczestników panelu, w tym profesora Ryszarda Balickiego, już wcześniej. Chciałbym poprowadzić tę część naszej konferencji rocznicowej jako dyskusję.

Pierwsze moje pytanie dotyczy zagadnienia: czy państwa zdaniem konstytucja z 1997 roku stała się faktycznie częścią dobra wspólnego. Po drugie, czy jest obowiązującym aktem normatywnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, także w praktyce funkcjonowania organów państwa. I dodatkowo, czy twórcom konstytucji nie przyświecało założenie, że tworzą prawo podstawowe dla państwa, które zawsze się zmagало z rozdrobnieniem politycznym.

Teraz proszę państwa o odpowiedź na pytanie, czy uważacie, że obecna konstytucja faktycznie stała się elementem dobra wspólnego. Najpierw proszę o wypowiedź profesor Hannę Suchocką.

* Prof. Marek Zubik – Uniwersytet Warszawski

Przyczyny, cechy i obecny stan kryzysu konstytucyjnego. Konstytucja jako dobro wspólne

Biorę udział w dzisiejszej dyskusji niejako w dwóch rolach, z jednej strony jako konstytucjonalista, ale z drugiej strony jako osoba, która od początku przemian, to jest od 1989 roku, była silnie włączona w proces tworzenia polskiej konstytucji nie tyle od strony eksperckiej, jak wielu z państwa dzisiaj obecnych, ale od strony aktywnego udziału politycznego, czyli – można powiedzieć – „od kuchni” politycznej przygotowywania konstytucji. Dane mi było uczestniczyć jako poseł, członek Komisji Ustawodawczej, jak i Komisji Konstytucyjnej, w trzech kadencjach parlamentarnych, od 1989 do 1997 roku, w których jednym z głównych punktów aktywności były prace nad konstytucją.

Muszę przyznać, że przygotowując się do dzisiejszego spotkania, uświadomiłam sobie, że zawsze zasadniczą linią przewodnią była dyskusja o przywróceniu konstytucji jej właściwej roli i znaczenia, począwszy od grudniowego posiedzenia Sejmu Okrągłostołowego w 1989 roku, kiedy to w wyniku poprawki do Konstytucji PRL z 1952 roku wprowadzona została do jej tekstu zasada państwa prawnego.

To zatem pozwala mi odwołać się do tamtego okresu, a zwłaszcza oczekiwań związanych z uchwaleniem nowej konstytucji. Stwarza to zarazem podstawę do pewnej refleksji, do postawienia szeregu pytań, a mianowicie: czego nie dopatrzyliśmy, czy można było inaczej przygotować i napisać konstytucję, czy można było wprowadzić silniejsze zabezpieczenia przed jej omijaniem (destrukcją). Co zatem było przyczyną i gdzie ewentualnie można dopatrywać się źródeł obecnego kryzysu konstytucyjnego?

* Prof. Hanna Suchocka – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Tego typu pytania pojawiają się ostatnio często, nie tylko w Polsce, ale także w innych państwach, zwłaszcza na Węgrzech.

W 1994 roku podczas Zgromadzenia Narodowego, prezentując projekt konstytucji autorstwa klubu UW, mówiłam, odwołując się do Loewensteina, że: „Historia konstytucjonalizmu nie jest niczym innym, jak poszukiwaniem przez człowieka politycznego granic absolutnej władzy przez jej nosicieli i staraniem, aby w miejsce ślepego podporządkowania absolutyzmowi istniejącej zwierzchności ustanowić autorytet uzasadniony duchowo, moralnie i etycznie”.¹ Przypomnieć należy, że słowa te wypowiedzane były już w „trzecim” parlamencie, po wyborach 1989 roku, w kraju, w którym wciąż nie było pełnej nowej konstytucji pisanej. Toczone wówczas spory pokazywały niemożność znalezienia kompromisu, konsensusu, aby uchwalić nową konstytucję.

Debata ta odbywała się zarazem w parlamencie, w którym duża część prawej strony sceny politycznej w wyniku wyborów w 1993 roku nie była reprezentowana. Jakie były tego przyczyny, nie pora tu analizować. Ale to właśnie już wówczas pojawiały się wątpliwości, a nawet wręcz oskarżenia o brak legitymizacji Sejmu do uchwalenia konstytucji, podobnie zatem jak to miało miejsce w przypadku Sejmu Okrągłostołowego. Różnica polegała na tym, że w Sejmie wybranym w 1989 roku rzeczywiście wybory nie były w pełni wolne. Natomiast w 1993 roku wybory były jak najbardziej wolne i to werdykt społeczeństwa zdecydował o kształcie politycznym Sejmu i Senatu. Mówię o tym, choć są to znane fakty, ale poszukując genezy kryzysu konstytucyjnego, nie można od tamtych zdarzeń abstrahować.

Środowiska, które nie były w stanie znaleźć konsensusu w sprawie konstytucji, będąc w Sejmie w latach 1989–1993, w momencie kiedy w wyniku wyborów w 1993 roku znalazły się poza Sejmem, wykorzystywały w pełni argumentację o konstytucji z „nieprawego łoża”. Zarzuty te były i są jeszcze stawiane, mimo że konstytucja ostatecznie została przyjęta w referendum.

W momencie przygotowywania i uchwalania tej konstytucji chodziło o osiągnięcie trzech kluczowych celów:

- konstytucja miała być aktem normatywnym; chodziło o wyraźne określenie jej normatywnego charakteru, przełamanie myślenia, że konstytucja jest tylko aktem symbolicznym,
- konstytucja miała stwarzać ramy dla realizacji różnych polityk – nie powinna rozstrzygać o materialnej treści debaty politycznej,

1 Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, 22 września 1994 r.

powinna umożliwiać pewną niezależność systemu prawa, zapewniać stabilność niezależnie od zmian politycznych,

- konstytucja miała być w efekcie postrzegana jako dobro wspólne, o czym miało decydować między innymi jej przyjęcie w referendum.

W tym świetle niezwykle ważne było porozumienie się ze społeczeństwem, potrzeba znalezienia tak często przywoływanego konsensusu społecznego, polegającego w tym wypadku na zgromadzeniu się społeczeństwa wokół wartości chronionych przez konstytucję, właśnie w tym celu, aby wytworzyć poczucie i przekonanie o konstytucji jako dobru wspólnym. Wydawało się, że zaakceptowanie konstytucji w referendum pozwoli przełamać te zastrzeżenia czy wręcz oskarżenia dotyczące jej uchwalenia przez parlament zdominowany przez lewicę. Tak się jednak do końca nie stało.

W tym kontekście dochodzimy do pierwszego pytania z dzisiejszego panelu, a mianowicie: czy konstytucja z 1997 roku stała się faktycznie częścią dobra wspólnego i stała się obowiązującym aktem normatywnym.

Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Są to bowiem dwa odrębne i różne, według mnie, zagadnienia. Zmienię jednak kolejność odpowiedzi. Uważam, że można i należy odpowiedzieć twierdząco na pytanie, czy konstytucja stała się obowiązującym aktem normatywnym. O to, aby stała się ona aktem normatywnym, była postrzegana jako akt normatywny, toczyły się już dyskusje w toku prac konstytucyjnych od początku, to jest od 1989 roku. Odpowiedź, według mnie, została udzielona jednoznacznie także w samym tekście konstytucji. Konstytucja jest aktem normatywnym. Świadczy o tym wyraźnie art. 8 ust. 1, ale także art. 178. Znalazło to także swoje odzwierciedlenie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

W debatach konstytucyjnych wskazywano także na to, że „konstytucja powinna rodzić w społeczeństwie poczucie konstytucjonalizmu”, a więc że jest ona dokumentem fundamentalnym, a nie tylko okazjonalnym dokumentem politycznym. Nie tylko uchwalenie konstytucji, ale także jej trwałość nie może opierać się wyłącznie na przesłankach arytmetycznych, związanych z ustaloną w danej kadencji parlamentu relacją między liczebnością klubów poselskich partii rządzących oraz partii opozycyjnych, lecz musi się opierać na przekonaniu, że konstytucja z samej swej natury jest aktem stabilnym, niedopasowującym się do koniunkturalnych potrzeb politycznych. Tylko wówczas, gdy przyjmiemy się i upowszechni w świadomości elit politycznych i całego społeczeństwa takie właśnie postrzeganie konstytucji, będzie można uznać, że jej postanowienia działają ograniczająco, stanowiąc gwarancję wskazanych w niej praw jednostki i zachowań organów państwa.

To właśnie prowadzi nas do poszukiwania odpowiedzi na drugie, według mnie trudniejsze, pytanie, a mianowicie: czy konstytucja stała

się częścią dobra wspólnego, czy sama jest dobrem wspólnym. Kilka względów decyduje o trudności tej odpowiedzi. Pierwszym jest sama kwestia definicji dobra wspólnego, mimo podejmowanych prób stale istnieje nieprecyzyjność jej dookreślenia. Drugi to wspomniane już przeze mnie podważanie genezy konstytucji z 1997 roku.

Pisał o tym profesor Marek Zubik w następujących słowach: „Przyjmując założenie dobrej woli i świadomości działania jej twórców dla dobra wspólnego, należy zakładać, że konstytucja przyjęła normy, które wyrażają pozytywne wartości oraz harmonizują niekiedy przeciwstawne interesy różnych jednostek i grup, tak między nimi, jak i względem całej wspólnoty politycznej. Konstytucja jako zwornik całego porządku prawnego obowiązującego w państwie zapewnia mu ład społeczny. Konstytucja stanowi sama w sobie element dobra wspólnego. Powinna być zatem szanowana, przestrzegana i podlegać ochronie właśnie ze względu na to, że była z trudem wypracowana i ma służyć wszystkim. Nazywa wręcz grzechem społecznym zachowanie, którego bezpośrednim skutkiem jest naruszenie dobra wspólnego”.²

To wszystko, te cechy, o których pisze profesor Marek Zubik, powinny nadawać konstytucji atrybut dobra wspólnego. Ale czy tak się stało, czy tak jest postrzegana? Mam wątpliwości. Raczej stało się znowu tak, że także ta idea jest elementem dzielącym w społeczeństwie.

Podobny spór toczył się także we włoskiej debacie konstytucyjnej. Konstytucja włoska została uchwalona w czasie, gdy większość mieli komuniści. Kluczową rolę odegrał jednak kompromis dotyczący zwłaszcza zasad podstawowych oraz części konstytucji podejmującej temat praw i wolności obywateli. Wydawało się w pewnym momencie, że jego osiągnięcie jest niemożliwe z uwagi na polityczny skład konstytuandy. Udało się jednak znaleźć konsens, który – jak określa go były prezes włoskiego Sądu Konstytucyjnego Giovanni Maria Flick – był kompromisem na najwyższym poziomie. Zawarty wówczas kompromis dotyczący wartości pozwalał zagwarantować, że była to konstytucja dla wszystkich, nie tylko zwycięzcy. To stanowiło wielką jej wartość także na przyszłość, dało jej cechę trwałości.³

2 M. Zubik, *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” nr 1/2018, s. 12.

3 G.M. Flick, *Elogio della Costituzione*, wyd. Paoline, Milano 2017, s. 2. Podobnie zresztą w odniesieniu do amerykańskiej konstytucji pisze B. Ackerman: „Nie możemy budować lepszej przyszłości przez odcinanie się od przeszłości. (...) Moim celem tutaj jest przekonać was, że wzorce naszej obecnej konstytucyjnej dyskusji i praktyki sięgają głębszego porządku niż ktoś mógłby zakładać, porządku, który najlepiej można rozpoznać poprzez refleksję nad przebiegiem historycznego rozwoju (...)”, [w:] B. Ackerman, *We the People. Foundations*, s. 10.

Stale mam jednak wątpliwości, czy do czasu dokonania istotnego ataku na konstytucję uświadamiano sobie w społeczeństwie, że jest ona dobrem wspólnym, traktowano ją jako dobro wspólne. Przeważają obawy, że dla znacznej części społeczeństwa nie była ona postrzegana jako dobro wspólne, a w każdym razie pozostawała indyferentna. W tym sensie nie korzystała ze swoistej ochrony jako tego typu wartość i można było łatwiej rozpocząć manipulacje wokół niej. Można odnieść wrażenie, że paradoksalnie, ale tak często bywa, uświadomiono sobie znaczenie konstytucji jako dobra wspólnego dopiero w momencie jej zagrożenia, jej podważenia. To wtedy zaczęto utożsamiać się z konstytucją, traktować ją jako wartość i tym samym podejmować wysiłki, aby wyraźnie nadać jej cechę dobra wspólnego.⁴

Można jednak powiedzieć, że w rzeczywistości politycznej zwyciężyła czysta kalkulacja polityczna, negująca reguły prawne, a oparta na wspomnianym już argumentie ograniczonej legitymizacji tamtego parlamentu do uchwalenia konstytucji oraz sięgnięcia w tej sytuacji do koncepcji Carla Schmitta, wspomagającej w tym zakresie koncepcje populistyczne. Teza Schmitta głosiła: „Retoryka walki politycznej powoduje, że każda partia uczestnicząca w tej walce uznaje za prawdziwą tylko tę konstytucję, która odpowiada jej politycznym żądaniom. Jeżeli zasadnicze sprzeczności polityczne i społeczne są bardzo silne, łatwo może dojść do tego, że jakaś partia może każdej konstytucji, która nie spełnia jej żądań, w ogóle odmawiać tego miana”.⁵

I w tym obszarze można się odwołać do sytuacji Węgier, z tą tylko różnicą, że Węgrzy, dokonując nowelizacji konstytucji w 1989 roku, nie zdecydowali się, właśnie z powodu obaw o niemożność osiągnięcia wiarygodnego kompromisu, na uchwalenie w pełni nowej konstytucji. Nastąpiło to dopiero w 2011 roku, a więc kiedy Węgry schodziły już z drogi demokratycznej. Jak pisze z goryczą Gábor Halmai: „od czasu demokratycznej transformacji w 1989 roku naród węgierski nie zrozumiał

4 Postrzegając w ten sposób dobro wspólne oraz rolę ustawy zasadniczej, a także mając świadomość konieczności budowania autorytetu instytucji życia publicznego, bardzo ostrożnie powinny być głoszone publicznie, przez osoby pełniące najwyższe funkcje w państwie, argumenty deprecjonujące znaczenie tej instytucji. Nie służy dobru wspólnemu również klasyfikowanie obywateli domagających się przestrzegania konstytucji przy użyciu argumentów stygmatyzujących. W myśl tak głoszonych publicznie argumentów obywateli podzielono na jej „twórców/siły postkomunistyczne”, „elity”, w tym „grupy prawników”, przeciwstawiając im osoby nazywane „wielu obywateli”, „społeczeństwo”, „zwykli ludzie” czy też „Polacy” (zob. np. A. Duda, wywiad w TVP, „Gość Wiadomości”, 3.05.2017 r.).

5 C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, Warszawa 2013, s. 77.

tego, co nazywa się »patriotyzmem konstytucyjnym«, co oznaczałoby, że obywatele poparli to, co John Rawls nazwał kiedyś »istotą konstytucji«. Rdzeniem tego rodzaju patriotyzmu konstytucyjnego jest kultura konstytucyjna skupiona na uniwersalistycznych liberalno-demokratycznych normach i wartościach. Zamiast tego naród węgierski zetknął się z niekonstytucyjnym patriotyzmem populistycznego rządu, rodzajem nacjonalizmu, który narusza konstytucyjne podstawy w imię »narodowej tożsamości konstytucyjnej»⁶. Sądzę, że także u nas nie wyrobiło się zjawisko tak rozumianego patriotyzmu konstytucyjnego i tym samym łatwiej było w imię populistycznych argumentów podjąć próbę pozakonstytucyjnego demontażu konstytucji.

Tu otwiera się droga do drugiego pytania, a mianowicie jakie były podstawowe przyczyny kryzysu konstytucyjnego, czy wynika on z niskiej społecznej kultury konstytucyjnej.

W sposób bardzo ogólny można by odpowiedzieć na to pytanie twierdząco. Jedną z podstawowych przyczyn, które legły u podstaw kryzysu, albo precyzyjniej mówiąc, pozwoliły na doprowadzenie do kryzysu, był właśnie brak społecznej kultury konstytucyjnej, a więc czegoś, co nazywa się »patriotyzmem konstytucyjnym», a osadzone jest w postrzeganiu konstytucji jako dobra wspólnego i poczuciu konstytucjonalizmu.

Mimo przeszło 25 lat obowiązywania konstytucji można mieć uzasadnione przekonanie, że jednak nie zdołała się w tym czasie wykształcić, a w każdym razie zakorzenić w społeczeństwie odpowiednia kultura konstytucyjna i osadzona na niej zasada konstytucjonalizmu. Konstytucjonalizmu rozumianego jako determinacja do poddawania rządu kontroli i nakładania ograniczeń na wykonywanie jego władzy. Współczesna koncepcja konstytucjonalizmu zakotwiczona jest w dwóch fundamentalnych wątkach. Pierwszym jest istnienie pewnych ograniczeń nałożonych na państwo, szczególnie w jego relacjach z obywatelami, opartych na pewnym jasno określonym zestawie podstawowych wartości. Drugi to istnienie wyraźnie określonego mechanizmu zapewnającego, że ograniczenia nałożone na rząd mogą być prawnie egzekwowane. Innymi słowy: rząd, który przekracza swoje ograniczenia, powinien być pociągnięty do odpowiedzialności. W ramach konstytucjonalizmu obywatele muszą mieć prawo do uczestnictwa w życiu politycznym, a rząd musi być kontrolowany przez merytoryczne ograniczenia

6 G. Halmai, *A Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary*, [w:] *Constitutional Democracy in Crisis?*, pod red. M. Graber, S. Levinson, M. Tushnet, 2018.

tego, co może robić.⁷ Stwierdza się wręcz w literaturze, że celem uchwalenia konstytucji jest nie tyle stworzenie konstytucji pisanej, ile właśnie promowanie konstytucjonalizmu⁸. Konstytucjonalizm zakłada zatem, że konstytucja nie może być zawieszona, pominięta lub zlekceważona przez polityczne organy władzy.

Stan taki kształtuje się jednak powoli, ewolucyjnie. Nie można go narzucić, ani też nie tworzy się go automatycznie z chwilą uchwalenia konstytucji czy nawet wydania kilku orzeczeń TK. Konstytucja jest dopiero początkiem drogi. A, jak już wcześniej wspomniano, polska konstytucja od początku, od jej uchwalenia poddana została negatywnej ocenie, konsekwentnie powtarzanej i tym samym utrwalanej społecznie. Ataki na konstytucję nasiliły się zwłaszcza w 2015 roku, osoby pełniące najwyższe funkcje w państwie wysuwały argumenty deprecjonujące konstytucję w różnych wymiarach, podważając nie tylko jej sposób uchwalenia, ale także podstawy aksjologiczne, bez głębszego uzasadnienia. Tak na przykład prezydent zarzucał jej, że „pochodzi z innej epoki, nie przystaje do realiów nowoczesnego, demokratycznego państwa”. Zarzut ogólny, bez głębszego uzasadnienia, ale trafiający do przeciętnego wyborcy.⁹ Tego typu atmosfera nie sprzyjała wytworzeniu kultury konstytucyjnej.

Kultura prawna tworzy się także przez zwyczaj, obyczaje. Kultura prawna jest zdolna do wytworzenia cywilizacji prawnej, tak bardzo potrzebnej dla właściwego funkcjonowania rządów prawa.¹⁰ To wymaga jednak czasu. Było go za mało, ale też czas ten nie był spokojny dla konstytucji i tym samym nie pozwolił na okrzepnięcie reguł kultury prawnej.

W tym kontekście nie można też pominąć wykorzystywanego politycznie pojęcia tożsamości konstytucyjnej, służącego do instrumentalnego wykorzystywania konstytucji. Pojęciu temu zaczęto nadawać nowe polityczne znaczenie i także ono, paradoksalnie, stało się swoistym orężem w deprecjonowaniu konstytucji, a zarazem podważaniu europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego.

Nasiliły się elementy populistyczne, podobnie jak na Węgrzech. W takim systemie instytucje państwa konstytucyjnego (sąd konstytucyjny, rzecznik praw obywatelskich, rady sądownictwa czy mediów) nadal istnieją, ale ich siła jest bardzo ograniczona. Jak podkreśla

7 D.B. Gatmaytan, *Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?*, 3 Nw. Interdisc. L. Rev. 22 (2010).

8 V.C. Jackson, *What's in a Name? Reflections on Timing, Naming, and Constitution-Making*, 49 Wm. & Mary L. Rev. 1249, 1254 (2008); oraz D.B. Gatmaytan, op. cit.

9 A. Duda, *Konstytucja zabezpiecza postkomunistów*, „Gazeta Polska”, 28.06.2017 r., s. 33.

10 M. Zubik, op. cit., s. 6–7.

G. Halmai w odniesieniu do Węgier: „Odwrót nastąpił poprzez nadużycie instrumentów konstytucyjnych (*abusive constitutional tools*)¹¹, takich jak poprawki do konstytucji, zmiany konstytucji.¹² Ale zawiodły także zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne demokratyczne mechanizmy obronne przed nadużywaniem narzędzi konstytucyjnych. Ta sytuacja miała miejsce w Polsce. Kluczowa była zwłaszcza manipulacja wokół sądu konstytucyjnego. We wcześniejszych polskich debatach na temat konstytucji, kiedy nie można było znaleźć konsensusu, pojawiła się obawa, że polityka „zjada” konstytucję. Można odnieść wrażenie, że obecnie stało się to rzeczywistością.

Pojawiają się pytania, czy można było przyjąć inną konstytucję, czy można było przewidzieć jej kryzys. Oczywiście nie. Co do tego jest raczej zgoda. Ustawa zasadnicza zawsze jest pisana bez możliwości przewidzenia wszystkich wersji zdarzeń.¹³ Do jakiegoś stopnia mechanizmy obrony konstytucji były przewidywalne i próbowano je wpisać do konstytucji, wykorzystując także doświadczenia z instrumentalizacją Małej Konstytucji, ale wszystkich mechanizmów nie da się zapisać. Konstytucjonalistka i sędzia TK Janina Zakrzewska w 1993 roku pisała: „Oczywiście nawet najlepsza konstytucja nie zapobiegnie nadużyciom prawa, konfliktom społecznym czy kryzysom spowodowanym wybujałymi ambicjami polityków”.¹⁴

Dochodzimy do kolejnego pytania, czy konstytucja przewidziała efektywne mechanizmy przeciwdziałające kryzysowi praworządności. I tak, i nie. Konstytucja nie może zawierać w sobie szczegółowej odpowiedzi na każdy pojawiający się kryzys, zwłaszcza w sytuacji świadomego zmierzania do wywołania tego kryzysu przez instrumentalne traktowanie konstytucji przez rządzącą większość. Mimo tego zastrzeżenia uważam, że obecna konstytucja, w takim zakresie, w jakim to było możliwe, przewidziała szereg mechanizmów przeciwdziałających kryzysowi praworządności. Niewątpliwie jednym z takich mechanizmów miał być

11 Sformułowanie „*abusive constitutionalism*” zostało wprowadzone przez Davida Landau w odniesieniu do Kolumbii, Wenezueli i Węgier. Patrz D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, UC Davis Law Review 47 (2013), s. 189–260.

12 G. Halmai, *From the “Rule of Law Revolution” to the Constitutional Counter-Revolution in Hungary*, [w:] *European Yearbook on Human Rights 2012*, red. W. Benedek, F. Benoît-Rohmer, W. Karl, M. Nowak, s. 367–384.

13 Patrz P. Zaręba, <https://www.rp.pl/plus-minus/art36037151-mamy-lepsza-konstytucje-niz-nam-sie-wydaje>.

14 J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993.

Trybunał Konstytucyjny.¹⁵ W trakcie prac konstytucyjnych zakładano, że wprowadzone do konstytucji gwarancje dla sądu konstytucyjnego są wystarczające, aby uchronić go przed polityczną instrumentalizacją. Uznano, że takim będzie ostateczny głos TK w sprawach prawa, a nie głos polityków. Stąd przyjęto ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W toku prac konstytucyjnych zlikwidowano mechanizmy, które z jednej strony blokowały rolę TK, ale z drugiej strony poddawały go jednak pewnej politycznej ocenie, jak na przykład poddawanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pod głosowanie w Sejmie.

Niezależnie od konstytucyjnego wzmocnienia pozycji TK, do konstytucji wprowadzono art. 178 ust. 1, otwierający drogę do kontroli rozproszonej. To jest niezwykle ważny mechanizm. W obecnych warunkach stanowi on swoisty środek ratowania konstytucji, jej nadrzędności i tym samym jednego z elementów zasady państwa prawa. Właśnie ta droga – kontrola rozproszona – w obecnym kryzysie jest coraz częściej uruchamiana. Ma ona ograniczony charakter, ale stanowi pewne zabezpieczenie hierarchii prawa.

Znowu odwołam się do Węgier, bo tych porównań, niestety, trudno uniknąć. Wydawało się, że trybunał, tak silnie osadzony przez byłego prezesa László Sólyoma jako gwarant konstytucyjności i praworządności, uchroni ten kraj przed ześlizgnięciem się w system autorytarny. Tak się jednak nie stało.¹⁶ Rewolucja węgierska zmiotła cały wysiłek budowany przez TK pod prezydencją László Sólyoma. W końcowej fazie strażnik konstytucji, jakim był sąd konstytucyjny, okazał się bezsilny.

Tu pojawia się ostatnie pytanie, czy konstytucja przewiduje mechanizmy pozwalające przywrócić stan zgodności praktyki organów

15 I właśnie Trybunałowi przypadła istotna rola w interpretacji tej zasady państwa prawa. Wyprowadził on z niej, w drodze interpretacji formalnej, na przykład zasadę przyzwoitej legislacji, jak i prawo do sądu, w drodze interpretacji materialnej. Stanowisko takie wyrażone zostało wyraźnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 roku: „w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim rolę wskazówki interpretacyjnej” (TK, K 28/97).

16 Jak podkreśla się także w literaturze węgierskiej: „The other decisive element of the new constitutional system was a very strong judicial review power”, wręcz jak pisze G. Halmai: „activist approach in the interpretation of the Constitution”. G. Halmai, op. cit.; patrz też: G. Attila Tóth, *Chief Justice Sólyom and the Paradox of “Revolution under the Rule of Law”*, [w:] *Towering Judges: A Comparative Study of Constitutional Judges*, red. R. Abeyratne, I. Porat, 2021, s. 255–274.

państwa z jej postanowieniami w odniesieniu do stanów faktycznych i prawnych, które zaszły w trakcie kryzysu konstytucyjnego. To jest najtrudniejsza sprawa i już można obserwować zasadnicze różnice zdań w podejściu do rozwiązania tego problemu.

Proces powinien się zacząć od Trybunału Konstytucyjnego. Jak już zaznaczono, nasza konstytucja osadzona jest na głównej roli spełnianej przez sąd konstytucyjny w zakresie kontroli konstytucyjności.¹⁷ Zmiany niezgodne z konstytucją były dokonywane w drodze ustawodawstwa zwykłego, na przykład ustaw o KRS, jednakże było to realizowane zgodnie z linią orzeczniczą TK. Z tego też względu oczyszczenie Trybunału Konstytucyjnego jest kluczowe, aby mogły być uruchomione inne mechanizmy zapisane w konstytucji.

Co spowodowało to załamanie? Niedociągnięcia instytucjonalne, polaryzacja polityczna, a zwłaszcza tendencja polityczna, którą można opisać jako regułę, że „zwycięzca bierze wszystko”. Zgodnie z tą tendencją doprowadzono do demontowania konstytucyjnych mechanizmów kontroli i równowagi ograniczających władzę większości parlamentarnej i tym samym rządzącej większości. Wytworzyło się zjawisko zwane *extreme majoritarianism*¹⁸, wywodzące się z zasady większości, ale w istocie stanowiące jej deformację. Oznacza ono bowiem próbę przekształcenia aktualnej większości w trwałą większość, to znaczy taką, która nie jest już zmienna i tymczasowa (od wyborów do wyborów), ale właśnie poprzez interwencje prawne ta konkretna większość ma zostać skonsolidowana w trwałą podstawę władzy.¹⁹ Takie myślenie prowadzi do kryzysu rządów prawa i potęguje arbitralny charakter reżimu politycznego. Prowadzi też do załamania podstawowych zasad konstytucyjnych, zwłaszcza równowagi hamowania władz oraz autonomii TK. Jak to już ktoś powiedział, obecne tak zwane reformy prawa (sądownictwa) pokazują, że porządek konstytucyjny, w którym brakuje poszanowania dla niezależnego sądownictwa, jest gotów zdradzić własną konstytucję.

17 Z chwilą uchwalenia konstytucji, jak podkreśla Lech Garlicki: „materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego może być uznana (...) za pewien zamknięty już epizod”, i to zarówno z uwagi na szerokie regulacje dotyczące statusu jednostki, jak i szereg rozstrzygnięć aksjologicznych, jakie zapisane zostały wprost w konstytucji, patrz L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa w Konstytucji RP*, red. S. Wrótkowska, Warszawa 2006, s. 139.

18 P. Blokker, *Populism as a constitutional project*, “International Journal of Constitutional Law”, 17(2) (2019), s. 535–553, <https://doi.org/10.1093/icon/moz028>.

19 Ibidem.

Dziś autorytarni przywódcy (nie tylko w Polsce) powołują się na zawołanie „My, naród”, aby ograniczyć rolę sądownictwa konstytucyjnego. Odwołują się do pojęcia suwerenności i pozornie wprowadzają „konstytucjonalizm polityczny” zamiast „konstytucjonalizmu prawnego”. Oznacza to jednak, że osłabieniu ulega nie tylko sądownictwo, ale także inne instytucje demokratyczne, jak i sama debata publiczna. W ostateczności możliwe staje się także obejście zasad demokratycznej reprezentacji, jeśli wola powszechna stanowi echo dominującego przywódcy.

Mamy wówczas do czynienia ze zjawiskiem, które trafnie określił Jerzy Zajadło, że „konstytucja zostaje stopniowo odzierana ze swojej aksjologii i tak krok po kroku, przestaje nas bronić przed powrotem do przeszłości, do tej przeszłości, z którą właśnie poprzez przyjęcie wartości i zasad zawartych w tej konstytucji chcieliśmy zerwać”.²⁰

Czy zatem doszło do takiego upadku poziomu faktycznego znaczenia i autorytetu konstytucji, który nie pozwala na przywrócenie jej realnej roli w sytuacji nawet restytucji możliwości realizacji jej treści? Mimo tych wszystkich głosów krytycznych sądzę, że nie. Mamy stan rządzenia, który można nazwać rządzeniem obok konstytucji. Czy sama konstytucja się zdezaktualizowała? Uważam, że nie. Świadczą też o tym społeczne ruchy obrony konstytucji.

W zasadniczej mierze jednak decydują o tym podstawy aksjologiczne, wartości, na jakich jest zbudowana. Można zgodzić się z poglądem Marka Piechowiaka, że w procesie konstruowania podstaw aksjologicznych, także w parlamencie z 1997 roku, odwoływano się do pewnej metaaksjologii. Ustrojodawca opowiadał się za pewnego typu obiektywistycznym czy – innymi słowy – prawno-naturalnym ugruntowaniem wartości, aby zdystansować się od „woluntaryzmu i czysto tetycznego uzasadnienia prawa”.²¹

W społeczeństwie demokratycznym dla uznania „nieaktualności” wartości konstytucyjnych konieczne jest odwołanie się do bardziej zobiektywizowanej pluralistycznej oceny. Weryfikacja takich opinii jest jednak bardzo utrudniona, zwłaszcza w sytuacji wyraźnie podzielonego społeczeństwa. Mimo tych zastrzeżeń nie potrafię jednak wyobrazić sobie nowej konstytucji, która byłaby oparta na innych wartościach, i konstytuującej nowe, inne zasady podstawowe.

20 J. Zajadło, *Felietony gorszego sortu. O Trybunale Konstytucyjnym i nie tylko*, Sopot 2017, s. 125–126.

21 M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, rozdział III, [w:] *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. Pałubska, Warszawa 2013, s. 65.

W sposobie formułowania wartości chronionych przez konstytucję znajduje swój wyraz zasada poszukiwania konsensu w pracach konstytucyjnych, jak i zasada pluralizmu. W toku prac konstytucyjnych umiejętność znalezienia odpowiedniego sformułowania pozwalała częstokroć rozwiązać zasadniczy, wydawałoby się nierozwiązywalny spór o wartości. Konieczne było znalezienie sformułowań pozwalających oderwać się od pewnych słów, które dzieliły, i poszukiwanie takich sformułowań, które nie oznaczały rezygnacji z wartości, a zarazem otwierałyby konstytucję na przyszłość.²²

Konstytucja RP nawiązuje bowiem do trzech zasadniczych tradycji, z których czerpali twórcy konstytucji: chrześcijańsko-demokratycznej, liberalno-demokratycznej i socjalno-demokratycznej²³. Swoistym zwornikiem tych trzech koncepcji jest stylistyka preambuły do konstytucji. Preambuła jest bowiem naturalnym miejscem wskazania fundamentów aksjologicznych.²⁴ Ona to bowiem w pewien sposób „konstytucjonalizuje konstytucję”, nie tylko w aspekcie prawnym, ale także w kontekście kultury, w której funkcjonuje oparty na konstytucji system prawny.²⁵

Czy istnieje jakiś inny wzorzec aksjologiczny, do którego można się odwołać w ewentualnej nowej konstytucji? Co w miejsce takich konstytucyjnych zasad, jak przyrodzona godność człowieka, pluralizm w rozmaitych sferach życia publicznego, rządu prawa, podział władzy, niezależność władzy sądowniczej, kontrola konstytucyjności prawa, miałyby się znaleźć w konstytucji? Musi rodzić się pytanie, czy rzeczywiście pożądanym przeciwieństwem obecnie chronionych wartości i będących ich wyrazem zasad mają stać się takie zasady, jak jedność władzy, centralizm demokratyczny, ograniczenia autonomii sądów i dominacja jednego ośrodka politycznego.²⁶

W tym kontekście warto przytoczyć pogląd wyrażony przez bynajmniej nie lewicowego dziennikarza Piotra Zarembe: „W sferze aksjologii, praw i wolności obywatelskich trudno wskazać na jakież zasadnicze patologie generowane przez ten tekst”. Odwołując się do preambuły, a zwłaszcza odniesienia do Boga, stwierdził, że wówczas, w momencie

22 H. Suchocka, *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XL, 2018, s. 49–62,

23 Por. np. P. Winczorek, *Axiological Foundations of the Constitution of Poland*, „Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal” 1997, s. 59–67.

24 Por. M. Piechowiak, *Preambuła*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 118–158.

25 L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, pkt 3.

26 *Ibidem*.

uchwalania konstytucji ten fragment nazywany był przez część prawicy „masońskim”. Dziś natomiast jest przykładem poszukiwania czegoś, czego Polska potrzebuje „jak kania dżdżu” – społecznego kompromisu.²⁷

Andrzej Zoll w 20. rocznicę konstytucji stwierdził, że „Czas pokazał, że ta konstytucja się sprawdziła. Oczywiście, ma swoje wady, ale zaciekle ataki na nią są nieuzasadnione. Konstytucja powinna raczej budzić naszą dumę. Najważniejsze, że opiera porządek społeczny na przyrodzonych i niezbywalnych wolnościach człowieka. Dobro wspólne stanowi w niej źródło obowiązku obywatelskiego”.²⁸

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję. To arystotelesowskie dobro wspólne jednak musi zakładać, że istnieje coś takiego, jak wspólnota polityczna, czyli pewna rzeczywistość, która sama w sobie też jest dobrem wspólnym.

Proszę o odpowiedź na te same pytania profesora Mirosława Wyrzykowskiego.

27 <https://www.rp.pl/plus-minus/art36037151-mamy-lepsza-konstytucje-niz-nam-sie-wydaje>.

28 *Dwie dekady polskiej konstytucji. Byli prezesi TK komentują*, prowadzenie rozmowy A. Stankiewicz, J. Schwertner, M. Baczyński, Onet, 2.04.2017 r., <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/dwie-dekady-polskiej-konstytucji-byli-prezesi-tk-komentuja/dotfcy1>.

Państwo konstytucyjnie upadłe

Premier profesor Hanna Suchocka mówiła o początkach koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Chciałbym państwa bardzo prosić: nawet jeżeli będziecie szukali kozła ofiarnego, bo zawsze musi być ktoś winny tego, co się dzieje, nie ustawiajcie mnie w pierwszym, drugim, trzecim rządzie. Nie mam poczucia, że jestem źródłem sytuacji, która została nazwana kryzysem konstytucyjnym. Zacznę może od ogólnego stwierdzenia: nie zgadzam się z poglądem, że w Polsce jest kryzys konstytucyjny; w Polsce nie ma kryzysu konstytucyjnego. Kryzys konstytucyjny mieliśmy jesienią 2015 roku i wiosną 2016 roku. Od tego czasu mamy do czynienia z sytuacją, którą 24 lutego tamtego roku nazywałem wojną przeciwko konstytucji, teraz używam określenia „igrzyska antykonstytucyjne”. Dlaczego? Ponieważ wszystkie konstytucyjne organy państwa, z wyjątkiem jednego, doprowadziły swoimi działaniami do zniszczenia konstytucji w takim stopniu, że na 13 jej rozdziałów tylko przepisy ostatniego: *Przepisy przejściowe i końcowe*, nie zostały naruszone w wyniku świadomego, celowego, konsekwentnego łamania konstytucji przez konstytucyjne organy państwa: parlament, prezydenta, premiera, Radę Ministrów, prokuratora generalnego i pierwszą ofiarę kryzysu konstytucyjnego, a dzisiaj współsprawcę tych działań, czyli Trybunał Konstytucyjny. Mówię o tym dlatego, że w kontekście poprzednich wypowiedzi ważne jest dla mnie określenie stanu rzeczy i używanie pojęć, które z mojej perspektywy właściwie określają sytuację konstytucjonalizmu w Polsce.

To jest punkt wyjścia dla odpowiedzi na drugie pytanie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej może być uznana za dobro wspólne wszystkich obywateli. Po pierwsze, dobro zakłada coś pozytywnego, coś dobrego, i konstytucja jako taka jest dobrem, jeżeli spełnione są pewne warunki. Podstawowym warunkiem jest sposób jej uchwalenia,

* Prof. Mirosław Wyrzykowski – Uniwersytet Warszawski

dochodzenia do jej stworzenia. Ten warunek jest spełniony. Oznacza to, że i legalizm, i legitymizacja polityczna, i legitymizacja społeczna są spełnione jako elementy składowe owego pojęcia dobra, dobra wszystkich obywateli.

Zastanawiam się, co to oznacza z perspektywy związków obywateli z treścią i funkcją, także funkcją nie tylko normatywną konstytucji. Na to pytanie bardzo trudno odpowiedzieć. Biorąc pod uwagę wyniki referendum konstytucyjnego, mamy dużo wątpliwości, bo przecież pamiętamy, że 52% obywateli było za uchwaleniem konstytucji, a 48% z nich wypowiedziało się przeciwko niej. Dlaczego tak się stało? Ponieważ to był element walki politycznej. Chciałbym przypomnieć młodemu pokoleniu, które cieszy się łaską późnego urodzenia, że w 1997 roku, o którym mówiła profesor Hanna Suchocka, odbyły się wybory parlamentarne, w których pierwsze i właściwie jedyne, podstawowe hasło Akcji Wyborczej Solidarność było następujące: dochodzimy do władzy, zmieniamy konstytucję. W ciągu czterech lat nikt obok władzy AWS nie wspomniął o potrzebie zmiany konstytucji. Dlaczego? Nie dlatego, że nagle przyjęta została aksjologia konstytucji, ale ponieważ okazało się, że ta instrukcja obsługi państwa jest wystarczająco dobra, żeby nie zepsuć. Proszę zwrócić uwagę, że konstytucja została zmieniona tylko dwa razy, raz odnośnie do statusu posłów skazanych wyrokiem karnym, drugi raz w związku z Europejskim Nakazem Aresztowania.

Konkludując, myślę, że konstytucja jest dobrem wszystkich obywateli, także tych, którzy uznają, że jest złem, ponieważ tworzy fundament wspólnoty, o czym mówił profesor Marek Zubik. Jeżeli mówimy, że w ciągu ostatnich siedmiu lat została zniszczona jedna z funkcji konstytucji, funkcja integracyjna, to mamy bezpośredni dowód na skutki walki konstytucyjnych organów państwa przeciwko własnej konstytucji. Dziękuję.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Proszę profesor Monikę Florczak-Wątor o odpowiedź na te same pytania.

Efektywność konstytucyjnego mechanizmu ochrony praworządności

Niestety nie miałam możliwości uczestniczenia w procesie powstawania konstytucji, natomiast miałam możliwość jego obserwowania. W czerwcu 1997 roku zdawałam egzamin z prawa konstytucyjnego. Przez cały poprzedzający go rok wspólnie z innymi studentami UJ czekałam na to, czy ta konstytucja zostanie uchwalona, czy nie. Tak więc miałam swój udział w doświadczeniu oczekiwania na uchwalenie konstytucji. Czekaliśmy z tego względu, że w październiku profesor Paweł Sarnecki powiedział nam, że egzamin – w zależności od tego, czy konstytucja zostanie uchwalona, czy nie – będzie z nowej albo ze starej konstytucji. W związku z tym wykladał on obydwie regulacje konstytucyjne, tę jeszcze wówczas obowiązującą Małą Konstytucję, i tę nową, już według projektu, oczywiście akcentując to, co będzie dobre, lepsze, jeżeli ta nowa konstytucja wejdzie w życie. Pamiętam, że śledziliśmy prace konstytucyjne z tego przyziemnego powodu, że chcieliśmy wiedzieć, jaką konstytucję będziemy zdawać na egzaminie. To było naprawdę bardzo ciekawe doświadczenie.

Wracając do pytania, czy konstytucja jest faktycznie dobrem wspólnym, to w pierwszej kolejności należałoby się zastanowić, gdzie w konstytucji uregulowano to, że jest ona dobrem wspólnym. Wiemy, że o Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnym mówi art. 1 konstytucji.

Na ten problem można spojrzeć z dwóch perspektyw: z perspektywy obywatela i z perspektywy tych, którzy sprawują władzę. Jeżeli chodzi o tę drugą perspektywę, to ideę konstytucji jako dobra wspólnego oddaje końcowy fragment preambuły: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa

* Prof. Monika Florczak-Wątor – Uniwersytet Jagielloński

do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Wydaje mi się, że ten fragment wyraża pragnienie ustrojodawcy, aby konstytucja stała się dobrem wspólnym dla tych, którzy sprawują władzę. Zawarte w tym fragmencie wezwanie dotyczy tego, by rządzący stosowali konstytucję w szczególnie sposób, a mianowicie dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej. Pytanie, czy konstytucja jest tak stosowana. Najczęściej pytamy o to, czy w ogóle jest stosowana, a preambuła formułuje przecież wymóg dalej idący, wymóg stosowania konstytucji dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej, stosowania jej z zachowaniem podstawowych wartości takich jak godność, wolność, solidarność z innymi osobami, a także poszanowania tych zasad jako niewzruszonej podstawy Rzeczypospolitej Polskiej. Warto więc szukać odpowiedzi na pytanie, czy w sposób opisany w preambule konstytucja jest stosowana. Mam nadzieję, że zostaną podjęte pogłębione badania, być może nawet przez Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, które pozwolą na to pytanie odpowiedzieć. Przydatne byłyby również badania socjologiczne dotyczące tego, na ile obywatele utożsamiają się z konstytucją.

Gdy zastanawiamy się nad tym, czy konstytucja jest dobrem wspólnym, to z perspektywy obywateli istotne znaczenie ma jej art. 82, który jako jeden z podstawowych obowiązków obywateli wskazuje obowiązek troski o dobro wspólne. Skoro w ostatnich latach obywatele stanęli w obronie konstytucji, to znaczy, że przez te 25 lat idea, że konstytucja stanowi dobro wspólne, w jakiś sposób się rozwinęła. Protesty w obronie konstytucji są efektem nie tylko wydarzeń politycznych, ale również wyrazem świadomości konstytucyjnej, która w obywatelach przez ten okres obowiązywania konstytucji się rozwinęła.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Proszę o zabranie głosu profesora Ryszarda Balickiego, chętnie poznamy jego poglądy na ten temat.

W poszukiwaniu polskiego momentu konstytucyjnego

Panie Profesorze! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Bardzo trudno jest mówić na końcu, po tylu interesujących wypowiedziach. Czy konstytucja stała się częścią dobra wspólnego, czy stała się dobrem wspólnym? To jest pytanie, na które będziemy sobie pewnie długo odpowiadać. Zacznijmy od rzeczy prostszej. Konstytucja na pewno stała się aktem normatywnym, który służył do budowania instytucjonalnej struktury państwa przez kilka lat. A później? Stało się to, co zarzucano marszałkowi Józefowi Piłsudskiemu po zamachu majowym. Francuski reporter Albert André, który uczestniczył w wydarzeniach majowych, był ich obserwatorem, napisał później, że marszałek Józef Piłsudski załadował krajem, lecz nie chciał ani uznać, ani obalić konstytucji. Co z nią zrobił? Zwinął ją starannie i usiadł na niej, pilnując, by jej nie zgnieść. Nasza konstytucja została chyba w tej chwili sprowadzona właśnie do takiej roli – jest, a jakby jej nie było. To jest problem, o którym mówimy od dawna i który będzie nam doskwierał jeszcze pewnie przez wiele lat.

Wracając do dobra wspólnego, postawiłbym pytanie, czym to dobro wspólne jest. Mówił o tym profesor Mirosław Wyrzykowski, wspominała o tym też profesor Hanna Suchocka. Mam wrażenie, że powinniśmy wysunąć zarzut pod własnym adresem, bo to wysublimowane pojęcie dobra wspólnego nie zostało jasno i jednoznacznie zdefiniowane. Kilku autorów się tym zajmowało, między innymi profesor Janusz Trzcíński w jednej ze swoich prac podkreślał, że to nie tylko konieczność działania obywateli dla państwa, ale także obowiązki nałożone na państwo – tak więc to pewne interakcje, wspólne działanie. Mam wrażenie, że nauka polskiego prawa konstytucyjnego jednak nie poświęciła należytej, koniecznej uwagi temu pojęciu.

* Prof. Ryszard Balicki – Uniwersytet Wrocławski

Wracając do konstytucji – wspominał o tym wcześniej profesor Krzysztof Skotnicki, mówiła też o tym profesor Hanna Suchocka – przeciągnięcie w czasie momentu konstytucyjnego moim zdaniem miało bardzo istotny wpływ na to, co się wydarzyło później, bo chyba inaczej byśmy odbierali konstytucję uchwaloną na początku lat dziewięćdziesiątych. Wtedy poczucie, że jako naród odzyskaliśmy wolność, było bardziej powszechne. Przesunięcie tego momentu na rok 1997, okoliczności polityczne po prostu do tego w końcu doprowadziły, spowodowało, że część społeczeństwa nie identyfikowała się już z konstytucją. To stało się zarzewiem problemów, których obecnie doświadczamy. Niewątpliwie miał na to wpływ ten opóźniony charakter przemian w Polsce. Ale to nie jest sytuacja, której nie można zmienić.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

W nawiązaniu do tych wypowiedzi, zastanawiam się nad kilkoma kwestiami. Ile jeszcze można umieścić w tekście konstytucji nowych treści i ją doprecyzowywać? Gdzie jest miejsce na regulacyjne znaczenie kultury prawnej? Cały czas wydaje mi się, że jeżeli będziemy musieli definiować takie wielkie pojęcia jak: dobro, prawda, sprawiedliwość, dobro wspólne i tym podobne, to rzeczywiście zasadne jest pytanie, czy aby na pewno mamy wspólny kod cywilizacyjny, skoro od kilku tysięcy lat zastanawiamy się nad tymi pojęciami, a uznajemy je ciągle za nie-dookreślone. Natura ludzka jest niezmienna, rządzi władza jest wspólnie tak samo silna jak kilka tysięcy lat temu. Dostrzegamy podobne niegodziwości społeczne, jak i możliwość współdziałania w ramach *polis* czy republiki. Te wszystkie rzeczy są wpisane w naturę ludzką.

Tu dochodzimy do drugiego pytania: jakie są podstawowe przyczyny procesu, który nazywamy kryzysem konstytucyjnym, a w nawiązaniu do tego, co wspominał profesor Mirosław Wyrzykowski, co doprowadziło – i tu może użyję pojęcia, którym niedawno posłużyłem się w tytule mojego artykułu naukowego – do zła społecznego, jakim jest deprecjacja społecznego znaczenia konstytucji. Jakie były zatem podstawowe przyczyny procesu, który doprowadził do stanu, z który obecnie mamy do czynienia? Towarzyszy temu drugie pytanie: czy już jesteśmy na takim etapie zmian społecznych i kultury politycznej, że możemy mówić o załamaniu się podstawowych zasad konstytucyjnych.

Tym razem jako pierwszego proszę o wypowiedź profesora Mirosława Wyrzykowskiego.

Diskusja

Prof. Mirosław Wyrzykowski

Myślę, że przyczyny zostały już jasno określone w dyskusji ostatnich siedmiu lat. Przyczyna pierwsza to fałsz czy „szwindel” polityczno-argumentacyjny polegający na tym, że za wolę narodu, która upoważniać miałaby do wszelkich zmian w porządku prawnym, włącznie z porządkiem konstytucyjnym, uznano wybór większości parlamentarnej. A ta większość parlamentarna została wybrana przez 18% obywateli uprawnionych do głosowania. Ten dramatyczny „szwindel” argumentacyjny, nad którym nadbudowano jeszcze koncepcję sięgającą lat trzydziestych w sąsiednim państwie, a mianowicie mówiącą, że wola narodu stoi ponad prawem, doprowadziło do konstrukcji, która miała uzasadniać podejmowane działania. To po pierwsze. Po drugie, uznano tym samym, że konstytucja nie pełni swojej roli jako gwarant granic zachowania i podstawy działania władzy publicznej. Po trzecie, nie mając większości konstytucyjnej, doprowadzono do tego, co kiedyś nazywałem wrogim przejęciem porządku czy państwa konstytucyjnego za pośrednictwem ustawodawstwa zwykłego, dlatego że wcześniej wyłączono mechanizm kontroli konstytucyjności prawa.

Prof. Marek Zubik

Jeśli mógłbym doprecyzować, aby nie pozostawić żadnej wątpliwości. Czy w tym procesie miał znaczenie stan kultury politycznej oraz prawnej w społeczeństwie? Czy dostrzega Pan tu związek tego z tym, co jest ramą, w której funkcjonuje każdy system prawny? Inaczej mówiąc, czy jest dostatecznie duża rzesza demokratów, którzy chcieliby wspierać ustrój demokratyczny i tak dalej?

Prof. Mirosław Wyrzykowski

Jest mała rzesza antydemokratów, która doprowadziła do tego, że zmieniony został porządek konstytucyjny. Ale sądzę, że elementem

kultury prawnej jest zaufanie i dobra wiara, o której była już dzisiaj mowa. Przecież konstytucja jest niczym innym jak umową społeczną najważniejszą w państwie. Umowa zakłada, że będą dochowane jej ustalenia przez wszystkie strony umowy – a w konstytucji jest bardzo wiele stron owej umowy społecznej. Te ustalenia muszą być dochowane w jednakowym stopniu na minimalnym poziomie rzetelności, zaufania, uczciwości, troski o to, żeby ta umowa obowiązywała. Nie mogę zgodzić się z argumentacją, że było nas, demokratów, za mało dla obrony konstytucji czy porządku demokratycznego. Takie twierdzenie oznaczałoby założenie, że reguły, które zostały określone w konstytucji, w dalszym ciągu są przestrzegane. Skoro te reguły zostały złamane przez jednego uczestnika gry konstytucyjnej, to nie można mieć pretensji do drugiego, że za słabo się bronił. To nie była równorzędna walka, to było złamanie wszelkich reguł, do których byliśmy przyzwyczajeni. Trzeba o tym pamiętać, jak mówimy o przyczynach i objawach, bo jedno z drugim jest powiązane. Jeżeli siadamy do szachów, to nie używamy pałki bejsbolowej jako elementu gry, a myślę, że nikt nie ma wątpliwości, że do takiej sytuacji doszło.

Gdy mówimy też o naszym środowisku, nie środowisku przedstawicieli obecnych na tej sali, ale o całym naszym środowisku, to przecież na początku Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego było dość ostrożne w ocenie tego, co się działo, nie szukano porozumienia między ludźmi z różnych światów w ramach środowiska. To jest moja percepcja tamtej sytuacji.

Gdy dzisiaj popatrzymy na to, jak funkcjonują konstytucjoniści w ramach tego Towarzystwa, czyje poglądy na temat konstytucji są cytowane, to wiemy, w jakim środowisku jesteśmy. Obecnie, po kilku latach są jednoznaczni obrońcy konstytucji. Nie możemy zapominać, kim są. To ludzie na ulicy, to polskie babcie, to Wolne Sądy, to uczestnicy manifestacji zarówno w lipcu 2017 roku, jak i w październiku 2020 roku. Dzisiaj jest nim Senat, ale w poprzednich latach konstytucyjnym organem państwa, który bronił konstytucji, był rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar. To byli sędziowie, prokuratorzy, prawnicy, którzy stawali przed sądami, to było również nasze środowisko akademickie, które w różny sposób wyrażało swój pogląd – czy to przez uchwały rad wydziału, czy przez listy protestacyjne, listy otwarte.

Jeżeli ktoś mówi, że polska konstytucja miała za mało zabezpieczeń, więc można było rozbić, rozwalić ją od środka, to ja powtórzę, że konstytucja ma zabezpieczenia, które są właściwie trzeciej fali konstytucjonalizmu europejskiego, ani mniej, ani więcej, standard jest utrzymany. Można to porównać do zamków w drzwiach. Można mieć

jeden zamek. Jak żona powie: słaba dzielnica, załóżmy drugi, to wzywa się specjalistę. Przychodzi ślusarz i mówi: to bardzo słaba dzielnica, załóżcie państwo trzeci zamek. Są jednak społeczeństwa, w których nie ma zamków w drzwiach, a do mieszkania nikt nie wejdzie bez uprzedniego zaproszenia. Jeżeli zaś ktoś używa dynamitu, żeby wyważyć drzwi, to mamy pewność, że po to, żeby bardzo długo w tym lokalu zamieszkać.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Zwracam się z prośbą o odpowiedź na to samo pytanie do profesor Moniki Florczak-Wątor. Wypowiedź profesora Mirosława Wyrzykowskiego można podsumować pytaniem: Skoro w tekście normatywnym jest ten sam standard, co w innych demokratycznych państwach, to co poszło nie tak w Polsce, że nam nie wyszło?

Prof. Monika Florczak-Wątor

Zgadzam się z profesorem Mirosławem Wyrzykowskim, że bardzo dużo już napisano na temat przyczyn kryzysu konstytucyjnego. Wydaje mi się, że przyczyny te są w dużym stopniu oczywiste. To są przede wszystkim powody polityczne, dojście do władzy opcji politycznej, której po prostu nie po drodze było z obecną konstytucją i która jawnie deklarowała wolę zmiany ustawy zasadniczej oraz przemodelowania ustroju państwa. Oczywiście każda opcja polityczna dochodząca do władzy ma prawo realizować swój program polityczny, aczkolwiek głębokie przemodelowanie ustroju państwa wymaga większości konstytucyjnej. Tej większości nie udało się osiągnąć rządzącym w wyborach parlamentarnych, stąd pojawiły się różne alternatywne pomysły przemodelowania „w sposób zgodny z konstytucją” ustroju państwa, bez jednoczesnej zmiany tejże konstytucji. To były głównie ustawowe zmiany, które w jakimś zakresie miały zmodyfikować konstytucję, ale to były też działania faktyczne podejmowane metodą faktów dokonanych.

Inne przyczyny kryzysu konstytucyjnego, o których też dużo się pisze w literaturze – chociażby przyczyny ekonomiczne, społeczne czy kulturowe – jedynie tworzyły dobre środowisko dla tych działań motywowanych politycznie, natomiast nie były bezpośrednią przyczyną kryzysu konstytucyjnego.

Wracając do pytania dotyczącego świadomości konstytucyjnej, to nie sędzę, żeby w niektórych kręgach społecznych powodem aprobaty dla działań, które obserwujemy od 2015 roku, była niższa świadomość konstytucyjna w naszym narodzie czy mniejsza kultura konstytucyjna społeczeństwa polskiego. Wydaje mi się, że świadomość naszych obywateli jest porównywalna do świadomości konstytucyjnej społeczeństw w innych państwach, przynajmniej europejskich. Nie byłabym zwolennikiem tezy, że świadomość konstytucyjna obywateli polskich w 2015 roku była znacząco niższa aniżeli świadomość konstytucyjna obywateli innych państw europejskich.

Jeszcze może odnieść się do pytania, czy to, co obserwujemy od 2015 roku, możemy nazwać kryzysem konstytucyjnym. Generalnie moglibyśmy powiedzieć, że naruszenia konstytucji są w pewnym stopniu w kalkulowane w demokrację, są też niejako założone przez ustrojodawcę. Jak przyjrzymy się obowiązującej konstytucji, to ona w dużym stopniu jest oparta na bardzo ograniczonym zaufaniu do tych, którzy sprawują władzę. Konstytucja zawiera różne mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności w stosunku do rządzących, oczywiście nie zawsze prawidłowo funkcjonujące, ale jednak prawnie zagwarantowane. Co więcej, są organy, których sens istnienia wynika tylko i wyłącznie z tego, że zakładamy, iż konstytucja będzie naruszana. Takimi organami są chociażby Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Stanu.

Twórcy naszej konstytucji przyjęli więc bardzo realistyczne podejście do rzeczywistości. Naruszenia konstytucji występują zatem w praktyce i samego ich zaistnienia nie nazywanym od razu kryzysem konstytucyjnym. Natomiast musimy pamiętać o tym, że naruszenia, które obserwujemy od 2015 roku, są specyficzne, bo mają charakter naruszeń systemowych, zaplanowanych i konsekwentnie realizowanych. Jest to zupełnie inny rodzaj naruszeń konstytucji aniżeli ten, który obserwowaliśmy wcześniej, ponieważ z jednej strony wyłączono mechanizmy ochrony praworządności, a z drugiej strony uruchomiono mechanizm obchodzenia konstytucji, jej systemowego naruszania.

Trafnym przykładem tej praktyki są wspomniane już przeze mnie pozakonstytucyjne zmiany konstytucji, czyli zmiany dokonywane w drodze ustaw zwykłych. Nie chodzi już tylko i wyłącznie o to, żeby uchwalić niekonstytucyjną ustawę, chodzi też o to, żeby zabezpieczyć trwałość jej obowiązywania, zagwarantować jej niezmiennność i niepodważalność, w jakimś sensie „zabetonować”. Aby ten cel osiągnąć, potrzebna była zmiana bardziej systemowa, polegająca na upolitycznieniu Trybunału Konstytucyjnego i powierzeniu mu zadania konstytucjonalizowania niekonstytucyjnych ustaw po to, by uniemożliwić podważanie

ich w przyszłości. Widzimy zatem, że w drodze zmian ustawowych i działań faktycznych został stworzony cały mechanizm systemowego naruszania konstytucji. Nie są to więc tylko naruszenia punktowe, z którymi wcześniej mieliśmy do czynienia. Stąd wydaje mi się, że tę sytuację systemowego samouniastwienia przez rządzących własnej konstytucji faktycznie możemy nazwać kryzysem konstytucyjnym.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Proszę profesora Ryszarda Balickiego o podzielenie się z nami swoimi refleksjami na ten temat.

Prof. Ryszard Balicki

Wróćę do pierwszego pytania, związanego z kulturą konstytucyjną. Niewątpliwie jest to zjawisko, czy jest to część szerszego zjawiska, które moglibyśmy nazwać kulturą polityczną, a z nią mieliśmy i mamy problem, nie ma co tego ukrywać. Nie ma szansy, żeby dziś zastanawiać się nad stanem demokracji w Polsce. Zwróćmy jednak uwagę, że demokracja nie miała kiedy w Polsce wzrastać czy też ulec skonsolidowaniu, po prostu zabrakło czasu. Nie było też nam dane dojrzeć do pewnych rozwiązań, które w Europie Zachodniej są typowe i oczywiste. Nie myślimy o demokracji jako o procesie uzgadniania stanowisk, poszukiwania kompromisu. Najczęściej myślimy o demokracji w formie zwulgaryzowanej, jedynie jako o procedurze wyłaniania zwycięzcy.

Słowo „kompromis” chyba jest już w Polsce objęte anatamą i to nie jest tylko kwestia ostatnich siedmiu lat. Doświadczyłem tego, będąc członkiem zespołu ekspertów komisji nadzwyczajnej do spraw tak zwanego rozdziału europejskiego. Podczas prac można było zauważyć zgodę polityków różnych opcji, oni naprawdę byli w stanie osiągnąć kompromis, dojść do rozwiązań, które nie były najgorsze, ale ostatecznie projekt ten nie miał szans stać się prawem, bo został unicestwiony przez najważniejszych polityków największych partii. Uważali oni, że pokazywanie publicznie zgody nie przyniesie im poparcia w wyborach, które się zbliżały, zaczęli wówczas grać na podział i antagonizowanie społeczeństwa. Taka polityka okazywała się korzystna dla partii i dlatego stała się dominująca. To „nakręcało” emocje społeczne i w ten sposób zwiększało podatność na populistyczne projekty rozwiązywania realnych problemów.

Co więcej, istotne stało się to, że w pewnym momencie zabrakło celów, które dla wszystkich były wspólne albo za wspólne mogły być uznane. Po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej tak naprawdę już nic nas nie łączyło. No i do tego wszystkiego doszły jeszcze oczywiste błędy polityczne popełnione w czasie kampanii prezydenckiej w roku 2015. Znaleźliśmy się w sytuacji, w której łatwo można było grać na podział społeczeństwa, pokazywać, że dotychczasowe rozwiązania są błędne, że konstytucja nie jest dokumentem, do którego można się odwoływać. To był wybór polityczny, ale to jest konsekwencja naszych problemów z kulturą polityczną.

Oczywiście możemy się zastanawiać, na ile my, jako prawnicy, jako konstytucjonaliści, mieliśmy na to wpływ. Mieliśmy duży. Musimy być tego świadomi, że część tego, co się wydarzyło, to jest też nasza wina, bo przecież w tych wszystkich wydarzeniach uczestniczyli nasi studenci, nasi absolwenci, uczestniczyli też nasi koledzy. Obecne problemy to także efekt tego, że nie wykształciła się jednak w Polsce kultura polityczna na takim poziomie, jak w innych krajach o skonsolidowanej demokracji. I na koniec powtórzę – to nie jest oczywiście wina społeczeństwa, to problem czasu, którego nam zabrakło.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję, Panie Profesorze.

Proszę profesor Hannę Suchocką o refleksję na ten sam temat.

Prof. Hanna Suchocka

Proszę państwa, też miałam wiele wątpliwości dotyczących kultury konstytucyjnej, w gruncie rzeczy kultury prawnej. Zgadzam się z profesorem Ryszardem Balickim, że zabrakło nam czasu na wykształcenie mechanizmów kultury konstytucyjnej. Niezwykle trudno wykształca się takie mechanizmy, kiedy jest się pod presją bezustannego ataku na coś, w stosunku do czego mamy tworzyć pozytywny stosunek. To jest problem. Odwołam się do anegdoty, która pokazuje myślenie o konstytucji. Kiedy zostało wobec mnie uchwalone wotum nieufności, zgodnie z konstytucją jako premier miałam złożyć dymisję na ręce prezydenta. Gdy we wrześniu 1993 roku przegraliśmy wybory, trzeba było złożyć tę dymisję. Wówczas nie mogłam znaleźć prezydenta, nie odbierał telefonu, nie chciał się ze mną spotkać. W rezultacie w tym historycznym miejscu, jakim jest Senat, „dopadłam” prezydenta, jak miał przemawiać do nowego Senatu.

Powiedziałam: Panie Prezydencie, przynoszę moją dymisję zgodnie z konstytucją. A prezydent mówi tak: Wie Pani co, my się tak możemy umówić, że Pani składa, ale ja tego nie przyjmuję i wy będziecie dalej rządzić. Ja mówię: Panie Prezydencie, ale przecież to jest niezgodne z konstytucją. A on na mnie spojrział i mówi tak: Nie macie woli do rządu. W tym momencie możemy powiedzieć, że właśnie jest siła polityczna, która ma wolę do rządu, i mając tę wolę do rządu jest zdecydowana zawiesić instrument, który w realizacji tej woli im przeszkadza.

Mechanizmy konstytucyjne w społeczeństwie nie były na tyle wypracowane, żeby można było temu przeciwdziałać. Tylko dlaczego? Bo ludzie nie wiedzieli, jakiego instrumentu mogą użyć, bo to właśnie jest bardzo trudne. Na samym początku było trochę zdumienie, kto właściwie ma rację, czy nowi sędziowie zostali wybrani prawidłowo, czy nieprawidłowo. Nie było jednoznaczności właśnie ze względu na bardzo silną propagandę i silną wolę rządu. Dlatego sądzę, że kryzys konstytucyjny czy atak na konstytucję był możliwy właśnie z tego powodu, że mechanizmy kultury konstytucyjnej nie zdołały się wykształcić i okrzepnąć, więc nie wiadomo było, jakich instrumentów można użyć.

Na koniec krótko odwołam się do sytuacji węgierskiej. Jesteśmy teraz bardzo często wszędzie porównywani z Węgrami, zwłaszcza na konferencjach międzynarodowych zawsze podaje się dwa negatywne przykłady: Węgry i Polskę. To jest bardzo trudne do zaakceptowania. Jak człowiek był przyzwyczajony, że zawsze był pozytywnym przykładem, a nagle jest negatywnym, to jest to dosyć trudne do zniesienia. Proszę jednak zwrócić uwagę, że na Węgrzech nie uchwalono konstytucji. Mówimy o długim momencie konstytucyjnym, a tam to dopiero on trwał. Na Węgrzech w 1989 roku dokonano zmian w konstytucji, potem wprowadzano pewne zmiany, ale właściwie nowej konstytucji nie uchwalono do 2011 roku. Przedtem wprowadzano szereg zmian, które w Polsce były zawarte w Małej Konstytucji, trybunał konstytucyjny wprowadził zasady oparte na nowej aksjologii. Gdy w 2010 roku Viktor Orbán został premierem, przewrócił te wszystkie zasady wypracowane przez trybunał konstytucyjny do góry nogami. To, co zaproponował jako zmiany do konstytucji, w wielu miejscach było przekreśleniem podstawowych zasad, które leżą u podstaw państwa prawa, mechanizmu *check and balance*, roli trybunału konstytucyjnego. Nie było konstytucji, a mimo to wywrócono obowiązujące zasady.

W Polsce jest konstytucja, ale jak przeszkadza, jak nie ma się większości konstytucyjnej, to zostaje „zawieszona na kiju” i działa się obok niej. Co jest zasadniczym celem takiego działania? Stworzenie „zabetonowanej” większości, czyli takich rozwiązań, żeby większość, która

sprawuje władzę, mogła rządzić na zawsze. W gruncie rzeczy właściwie z taką sytuacją obecnie mamy do czynienia. Wszystkie działania związane z Trybunałem Konstytucyjnym, wprowadzanie różnych rozwiązań, manipulacje właśnie temu mają służyć. Ale to znowu oznacza, że kultura konstytucyjna słabo się broni.

Dziękuję bardzo.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Trzecie pytanie, po części nawiązał już do niego profesor Mirosław Wyrzykowski, brzmi: Czy obecnie obowiązująca konstytucja zawiera dostateczne mechanizmy przeciwdziałające kryzysowi praworządności? Dołączyłbym do niego kolejne pytanie: Czy obecna konstytucja zawiera efektywne mechanizmy pozwalające przywrócić stan zgodności praktyki organów państwa z jej podstawowymi postanowieniami w odniesieniu do stanów faktycznych i prawnych, które już zaszły?

Proszę o głos profesor Monikę Florczak-Wątor.

Prof. Monika Florczak-Wątor

Jeżeli chodzi o pierwsze pytanie, to moim zdaniem istnieje w konstytucji mechanizm przeciwdziałania kryzysowi praworządności. Składa się on z dwóch elementów. Po pierwsze, mamy cały zbiór różnego rodzaju norm, zasad, dyrektyw, które wyznaczają sposób działania organów władzy publicznej i relacje pomiędzy nimi a jednostką, służąc ochronie tej ostatniej. To cały szereg zasad, które albo *expressis verbis* są wyrażone w konstytucji, albo wywodzone są z innych zasad, jak chociażby zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jeżeli chodzi o zasady dotyczące relacji pomiędzy organami, to wśród nich wskazać należy zasadę podziału władzy, zasadę konstytucjonalizmu, zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Natomiast jeśli chodzi o relacje pomiędzy jednostką a państwem, to warto wspomnieć o zasadzie ochrony zaufania jednostki do państwa, zasadzie ochrony praw nabytych czy zasadzie ochrony ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.

Na mechanizm ochrony praworządności składają się też instrumenty reakcji państwa na naruszenia tychże norm, zasad czy dyrektyw. Mówiliśmy o tym zwłaszcza w pierwszym panelu dzisiejszej konferencji,

w którym wskazywano na niedoskonałość różnych mechanizmów konstytucyjnych, w tym również stanowiących reakcję na naruszenia konstytucji. Co więcej, owe mechanizmy są typowe dla państw europejskich, choć oczywiście różnią się w szczegółach.

Oczywiście pojawia się pytanie, dlaczego te mechanizmy konstytucyjne, w tym mechanizm reakcji na naruszenia konstytucji, nie zadziałały. Otóż każdy mechanizm jest niedoskonały, a niedoskonałości w razie ich zaistnienia w skumulowany sposób mogą mieć skutek destrukcyjny. Niedoskonałości wspomnianego mechanizmu reakcji na naruszenia konstytucji występują nie tylko w Polsce, ale również w innych państwach demokratycznych. Wspomnę o jednym, o monopolizacji władzy w efekcie sukcesu wyborczego. Doświadczenia nie tylko polskie, ale także innych państw europejskich, pokazują, że wolne demokratyczne wybory mogą prowadzić do kumulacji władzy w ręku jednej opcji politycznej, co z kolei stanowi poważne zagrożenie dla rządów prawa. Kiedy wyłaniana w sposób demokratyczny jest siła polityczna, która przejmuje władzę nad mechanizmem kontroli, to siłą rzeczy będzie to pierwszy krok do unicestwienia praworządności i demokracji. A jeżeli jest to większość konstytucyjna, która ma władzę właśnie przemodelowania ustroju państwa, to konsekwencje wolnych wyborów mogą być jeszcze dalej idące. Historia przecież pokazuje, że działania, które na początku były demokratyczne, mogą być destrukcyjne dla demokracji i w efekcie prowadzić do zaistnienia sytuacji, którą określamy mianem kryzysu praworządności.

Krótko odpowiem jeszcze na drugie pytanie, dotyczące tego, czy konstytucja przewiduje mechanizmy przywrócenia praworządności. O tym problemie dyskutujemy już od kilku lat. Na pewno istotne znaczenie w tym zakresie mają zmiany pozakonstytucyjne, które zostały dokonane i których zaistnienie trudno kwestionować. Praktyka ustrojowa niestety jest kształtowana również poprzez stosowanie konstytucji ustrojowej w sposób niekonstytucyjny. Zmiany, które zostały dokonane w drodze ustaw, pewnie najłatwiej jest odwrócić. Parlament niekonstytucyjne ustawy może uchylić lub zmienić, Trybunał Konstytucyjny może orzec ich niekonstytucyjność. Oczywiście decyzji takiej nie może podjąć Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie.

Więszym problemem są te zmiany, które zostały przeprowadzone metodą faktów dokonanych. Dotyczy to chociażby zmian personalnych, które wydają mi się najtrudniejsze do odwrócenia, a na pewno nie będą możliwe do odwrócenia przy zastosowaniu zwykłych mechanizmów. Stąd sądzę, że w jakimś zakresie działania prawne przewidziane w konstytucji, służące przywróceniu praworządności będą musiały być uzupełnione poprzez działanie niestety czysto polityczne.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Teraz proszę profesora Ryszarda Balickiego o odpowiedź na te same dwa pytania.

Prof. Ryszard Balicki

Profesor Monika Florczak-Wątor mówiła o zasadach konstytucyjnych, które przyczynić się mogły do przeciwdziałania pewnym mechanizmom kryzysowym. Ja bym wspomniał również o dalej idącym rozwiązaniu, które twórcy konstytucji w niej zawarli, czyli instytucjach, które miały stać na straży konstytucji. Właśnie dlatego działania partii rządzącej zostały nakierowane na ich zniszczenie. Trybunał Konstytucyjny stał się pierwszym celem ataku właśnie dlatego, żeby ten bezpiecznik został wyeliminowany. Atak na sądy, ich prezesów i dyrektorów, KRS, postępowania dyscyplinarne, przejmowanie Sądu Najwyższego – to wszystko było robione po to, żeby złamać zabezpieczenia stworzone przez twórców konstytucji.

Pamiętajmy też o mediach publicznych. Konstytucja stworzyła organ (co do którego wyrażaliśmy jako konstytucjonaliści wątpliwości, czy tak powinien być skonstruowany, ale to temat na inną okazję), czyli Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, która miała stać na straży mediów publicznych. Co zrobili rządzący? Wydrążyli ten organ z kompetencji, powołując Radę Mediów Publicznych, przejmując w ten sposób pewne władztwo nad mediami publicznymi. Oczywiście mogliśmy się zastanawiać, czy te instytucje konstytucyjne, tak zaprojektowane rozwiązania były efektywne, jeżeli dało się je przełamać. Ale musielibyśmy wrócić do rozważań na temat mocy konstytucji. To jest umowa społeczna, więc dopóki strony tej umowy będą ją chronić, to ona będzie mocna i będzie istnieć. Jeżeli w grze w szachy jedna ze stron zacznie używać maczugi, to się już nie da grać.

Natomiast, co do przywracania stanu zgodności z konstytucją, to problem jest bardzo złożony – co zasygnalizowała już profesor Monika Florczak-Wątor – i będzie wymagał czasu i rozsądku. To, czego się najbardziej obawiam, to sytuacji, w której okaże się, że pewne mechanizmy posługiwania się drogą na skróty przyjmą się wśród polityków. To jest problem, o którym musimy myśleć już teraz i na który musimy zwracać baczną uwagę. To pójście na skróty przez polityków różnych opcji będzie zawsze niebezpieczne. Trawestując anegdotę związaną z Winstonem

Churchillem, możemy zapytać: czym się będziemy różnić od nich, jeżeli będziemy postępować tak jak oni. Czy można poszukiwać rozwiązań? Tak. Pewne problemy rozwiążą się same, ale będą wymagały czasu, jak na przykład obsada Trybunału Konstytucyjnego. Ten czas będzie dla nas też zagrożeniem, ale pewne rozwiązania w konstytucji są i mogą być stosowane.

Wszyscy mówimy o problemie z ustawodawstwem, na mocy którego łamie się normy konstytucyjne. Ale jest przecież rozwiązanie, które konstytucja przyjęła, co do którego zresztą doktryna prawa konstytucyjnego miała wątpliwości, czyli rozproszona kontrola konstytucyjności. Widzę na sali profesor Ewę Łętowską, więc kłaniam się nisko, bo była wśród tych, którzy cały czas podkreślali, że takie rozwiązanie jest i powinno być wykorzystywane. To jest pewna szansa, z której należy skorzystać, a mając odwagę i wiedzę, możemy szukać dróg, które będą zgodne z konstytucją. Nie będzie to łatwe, ale nie zawsze droga przed nami jest łatwa.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Proszę o odpowiedzi profesor Hannę Suchocką.

Prof. Hanna Suchocka

Zgadzam się z profesorem Ryszardem Balickim, ale my chyba zawsze się zgadzamy.

Odnosnie do pewnych mechanizmów i zabezpieczeń. Możemy powtórzyć to, co już było mówione w porannym panelu, kiedy padło pytanie o to, jakie zabezpieczenia są w konstytucji, jakie zostały w niej przewidziane. Mówili o tym nasi koledzy. Chcę zacytować klasyczkę prawa konstytucyjnego profesor Janinę Zakrzewską, która brała czynny udział i w pracach konstytucyjnych, i w Trybunale Konstytucyjnym. Obserwując spory, które się toczyły, kiedy w debatach poszukiwaliśmy zabezpieczenia na każdą sytuację, na każdy ewentualny konflikt, napisała w swojej książce zdanie, które jest dla mnie zawsze mottem, a mianowicie że nawet najlepsza konstytucja nie zapobiegnie nadużyciom prawa, konfliktom społecznym czy kryzysom spowodowanym wybujałymi ambicjami polityków. Ostatnie sformułowanie wydaje mi się niezwykle ważne: wybujałym ambicjom polityków.

Wróć do roli Trybunału Konstytucyjnego – patrzę na profesora Romana Wieruszewskiego, bo on to zawsze cytuje. Trybunał Konstytucyjny zawsze uwiera polityków, ponieważ nieraz decyduje, że coś, co politycy chcieliby wprowadzić, jest niezgodne z konstytucją, mówi stop, nie można. Rzecz polega na tym, że albo respektujemy zasadę podziału władzy, mimo że Trybunał Konstytucyjny nam przeszkadza czy się z nim nie zgadzamy, chociaż jesteśmy niezadowoleni, to jednak respektujemy te reguły, albo też decydujemy się zawiesić te reguły na kołku. To jest kluczowa sprawa. Nasza konstytucja zawiera szereg zabezpieczeń, będących efektem poprzednich okresów zmagania o konstytucję. Jest nim na pewno Trybunał Konstytucyjny, ale nikomu się nie śniło, że można go tak rozmontować. Jak kiedyś pisali profesorowie Marek Zubik i Lech Garlicki – konstytucjonalistom nie śniło się, co mogą wymyślić politycy.

Zwróćcie państwo uwagę, że obecnie kolejna instytucja konstytucyjna jest rozmontowywana, chodzi o Radę Polityki Pieniężnej, która została wprowadzona do konstytucji w 1997 roku, żeby zabezpieczyć dyscyplinę finansową, zapewnić kontrolę nad finansami. Jesteśmy świadkami próby rozmontowania kolejnej niezawisłej instytucji. Jak mamy się przed tym bronić? Wiem, że na ten temat są między nami różnice zdań, ale jestem zwolenniczką rozproszonej kontroli konstytucyjności. Ten mechanizm zabezpieczający w konstytucji, ta instytucja – w sytuacji „rozbrojenia” Trybunału Konstytucyjny – odżyła. Obecna władza i na tę instytucję znajduje jednak bat, bo zaczynają się postępowania dyscyplinarne wobec sędziów, którzy w taki sposób orzekają. Ponownie konstytucyjny mechanizm zabezpieczający wywołuje reakcję polityczną. Dlatego niezwykle trudno jest mówić tylko i wyłącznie o gwarancjach, zabezpieczeniach konstytucyjno-prawnych, bo one są demontowane przez nieskrępowaną wolę polityczną, która używa jakby kija bejsbolowego do rozwalenia stolika do gry.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Wydaje mi się, że należy rozróżnić, o czym zresztą wspominała profesor Monika Florczak-Wątor, problem instytucjonalny od problemu osobowego. Rzeczywiście, najdalej idące w skutkach są kwestie nominacji personalnych. Akurat w sądownictwie one są najbardziej rozłożone w czasie. Ciekawi mnie, czy nasze środowisko tak samo będzie zachwycone rozproszoną kontrolą konstytucyjności, jak osoby z nominacji do nowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, które mogą

zacząć ją wykorzystywać w odmienny sposób niż sądzimy, chroniąc obecne zmiany. Bardzo jestem ciekaw, czy te proste recepty na trudne problemy są na pewno adekwatne. Być może tak, nie odrzucam ich. Miejmy jednak świadomość, że odwrócenie skutków procesów niszczenia normatywnego znaczenia konstytucji jest najtrudniejszym elementem. Pewne osoby są bowiem personalnie zainteresowane zachowaniem obecnych naruszeń konstytucji. Przyrost takich kadr sędziowskich jest duży. Może się zatem okazać, że przy użyciu wspomnianej koncepcji orzeczniczej będą one wspierać odwrotne rozwiązania niż te, po które chcielibyśmy sięgnąć.

Ostatni głos zabierze profesor Mirosław Wyrzykowski.

Prof. Mirosław Wyrzykowski

Na temat mechanizmów ochronnych konstytucji już się wypowiedziałem i przyłączam się sercem, ale nie umysłem, do wszystkich wypowiedzi, które akcentują wartość dotychczasowych, a zniszczonych mechanizmów ochrony. Chciałbym, żeby tak było, ale moje analizy prowadzą do wniosków, które już przedstawiłem.

Odpowiem na drugie pytanie, o efektywne mechanizmy przywrócenia konstytucjonalizmu. Wiemy, gdzie jesteśmy, ale nie wiemy, od którego momentu będziemy musieli przywracać konstytucjonalizm. Wiemy, co do tej pory utraciliśmy w wyniku walki z konstytucją. Po pierwsze, przestaliśmy być państwem suwerennym, ponieważ nie jest państwem suwerennym państwo, w którym jego konstytucyjne organy naruszają własną konstytucję.

Po drugie, straciliśmy podstawy parlamentaryzmu jako najważniejszego elementu demokracji. Nikt mnie nie przekona, że Sejm funkcjonuje jako parlament. Jeżeli mamy sytuację, w której kodeks karny jest procedowany nie jak ustawa zwykła, ale jako ustawa, której niby nadano status trybu przyspieszonego, bo zaczyna się procedowanie jej zmiany o godzinie 9.45, a trzecie czytanie jest o godzinie 22.20, to to nie jest parlament. Zapomnijmy, że mamy parlament. Również zapomnijmy o tym dlatego, że jeżeli marszałek Sejmu za czterdziestosekundowe przedłużenie wypowiedzi karze karą trzech tysięcy złotych, to znaczy, że parlamentu nie ma.

Po trzecie, straciliśmy bezpieczeństwo prawne, straciliśmy poczucie bezpieczeństwa prawnego na poziomie międzynarodowym. Przypomnę sprawę Artura Celmera i reakcji sądów państw Unii Europejskiej na wnioski dotyczące egzekucji europejskiego nakazu aresztowania.

Straciliśmy też poczucie wewnętrznego bezpieczeństwa prawnego. To skutek chaosu, który został wprowadzony przez wszystkie dotychczasowe działania władzy publicznej, konstytucyjnych organów państwa. Strona nie wie, jaki jest efekt postępowania i czy jest on końcowy, bo właściwie każde ostateczne, prawomocne rozstrzygnięcie może być albo zakwestionowane ze względu na złą obsadę sądu, albo ponieważ prokurator generalny wniesie do Sądu Najwyższego skargę nadzwyczajną. Straciliśmy to, co jest niezwykle ważne i o czym dzisiaj wielokrotnie mówiliśmy – zaufanie. Zaufanie jako element kapitału społecznego i zaufanie jako podstawa relacji między społeczeństwem a organami władzy publicznej.

Zostało rozwodnione czy zniszczone pojęcie lojalności zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i przestaliśmy być lojalnym partnerem w relacjach międzynarodowych. To wszystko jest związane z konstytucją. Obraz konstytucji to strzęp szlachetnego zamierzenia. Jeżeli mamy pojęcie, co w prawie międzynarodowym publicznym oznacza państwo upadłe, to moja teza jest następująca: Rzeczpospolita Polska jest państwem konstytucyjnie upadłym.

Wracam do pytania, jak z tego wyjść. Naruszenie konstytucji doprowadziło do stworzenia trwałych oraz trudno odwracalnych instytucji i mechanizmów, które obowiązująca konstytucja petryfikuje i, *horribile dictu*, stanowią nieprzekraczalną granicę czy przeszkodę dla przywrócenia konstytucjonalizmu.

Przywołam spór Matczak-Sadurski. Pokazuje on, że szlachetne intencje, cele i podstawy, żeby działać zgodnie z zasadami, które uznajemy, że powinny być respektowane, żeby przywrócić konstytucjonalizm, mogą spowodować nie tylko to, że nie przywrócimy konstytucjonalizmu, ale wpadniemy w pułapkę konstytucyjną prowadzącą do bezradności wobec tego, co się zdarzyło.

Zakończę moją wypowiedź odniesieniem do książki Timothy’ego Snydera *O tyranii. Dwadzieścia lekcji z dwudziestego wieku*. Zacytuje fragment z lekcji drugiej *Broń instytucji*: „To instytucje pomagają nam zachować przyzwoitość, one też potrzebują jednak naszej pomocy. Nie mów o naszych instytucjach, jeżeli nie przechodzisz od słów do czynów i nie działasz na ich rzecz. Instytucje nie obronią się same”.

Nasze dzisiejsze spotkanie jest obroną konstytucji, jest obroną instytucji w liczbie mnogiej, wszelkich mechanizmów, które powodują, że możemy czuć się obywatelami, że możemy czuć się człowiekiem w państwie polskim i że możemy mieć, wbrew nadziei, nadzieję na to, że będziemy mogli za ponad rok powiedzieć: zaczynamy nowy rozdział polskiego konstytucjonalizmu.

Dziękuję.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuje.

Zadam jeszcze jedno pytanie, z prośbą o krótkie odpowiedzi, które będzie można potraktować jako konkluzję naszych rozważać. Czy w świetle tego, co teraz powiedział między innymi profesor Mirosław Wyrzykowski, doszło już do takiego faktycznego upadku autorytetu obecnie obowiązującej konstytucji, że nie można już przywrócić jej charakteru w pełni obowiązującej umowy społecznej? Czy przywrócenie rządów prawa nakazywałoby niestety zawarcie nowej umowy społecznej?

Jako pierwszego proszę o odpowiedź profesora Ryszarda Balickiego.

Prof. Ryszard Balicki

Nie wiem, czy podołam krótko odpowiedzieć na to pytanie. Chcąc jednak być optymistą, powiem, że nie doszło do takiego upadku. To, że mówmy o konstytucji, że chcemy świętować jej dwudziestopięciolecie, świadczy o tym, że nadal jest ważna.

Natomiast co się jeszcze wydarzy? Tego nie wiemy. Musimy jednak zrobić wszystko, żeby konstytucja wróciła na swoje miejsce, i wtedy będzie nam wszystkim lepiej. Ale nie będzie łatwo to zrobić.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuje. Przynajmniej powiało optymizmem.
Proszę o wypowiedź profesor Hannę Suchocką.

Prof. Hanna Suchocka

Zawsze mówię po profesorze Ryszardzie Balickim, z którym się zgadzam. Jestem podobnego zdania.

Staralam się wyobrazić sobie sytuację uznania, że nastąpił zupełny upadek znaczenia autorytetu konstytucji. I mamy tworzyć, zawierać nową umowę społeczną? Opartą na jakich zasadach? Czy jesteśmy w stanie stworzyć inny system aksjologiczny, inny system wartości, inne zasady niż te, które są zawarte w tej konstytucji? Czy chodzi tylko o sam akt, że będzie to ta sama konstytucja, ale jakoś nowo ochrzczona, przerobiona.

Dzisiejsza dyskusja pokazała, że różnimy się w poglądach, mówimy o tym, że są pewne rzeczy, które wymagają technicznych poprawek czy uzupełnień, ale co do zasady nie skrytykowaliśmy konstytucji w jej warstwie aksjologicznej, zasad podstawowych. To, że one zostały naruszone przez władzę polityczną żadną stałego utrzymania władzy, nie oznacza, że mamy tę konstytucję uznać za niedobłą, nieważną, niebyłą. Wielu ludzi w jej obronie wychodziło na ulice. Nie można im nagle powiedzieć, że konstytucja nie jest jednak dobra. Nie można nagle przerwać kształtowania pewnej kultury konstytucyjnej, zaprzepaścić tego, że liczna grupa występuje w jej obronie.

Dlatego uważam, że przy pewnej zmianie atmosfery – profesor Monika Florczak-Wątor mówiła, że decydują nie tylko przepisy prawne, ale też otoczenie zewnętrzne – możemy przywrócić znaczenie konstytucji. Ma ona w sobie pewne wartości, które mogą w odpowiedniej sytuacji, przy odpowiednim otoczeniu politycznym, zostać przywrócone. Nie musimy konstytucji niwelować.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Proszę o zabranie głosu profesora Mirosława Wyrzykowskiego.

Prof. Mirosław Wyrzykowski

Myślę, że skala, metody i skutki niszczenia polskiej konstytucji są – paradoksalnie – wyrazem jej wartości. Gdyby nie miała wartości, nie miałyby znaczenia. Uważam, że to porządny akt prawny. To jest akt, który był stosowany do 2015 roku, a przecież były w tym czasie różnego rodzaju problemy.

Była dzisiaj mowa o tym, że mogą się wydarzyć wypadki przy pracy w ustawodawstwie. Na przykład powodujące, że mamy do czynienia z wątpliwością konstytucyjną dotyczącą regulacji ustawowej. Albo wynikające z nieświadomości lub też celowe, sprawiające, że ustawa jest niekonstytucyjna, bo taka była wola polityczna. W Trybunale Konstytucyjnym był niejeden taki przypadek i można było to naprawić.

To, z czym obecnie mamy do czynienia, to nie jest wypadek przy pracy, tylko celowe działanie. Tak jak kiedyś obowiązywała konstrukcja domniemania konstytucyjności, tak dzisiaj we wszystkich sprawach, ustawach, które dotyczą kwestii ustrojowych, możemy śmiało przyjąć domniemanie

niekonstytucyjności, która będzie natychmiast uznana za konstytucyjność przez Trybunał Konstytucyjny – to jest argument z doświadczenia.

Powróćmy do konstytucji, którą mamy. Przecież to, że jest strzępem, że jest zniszczona, że jest podeptana, nie oznacza, że nie ma tej wartości, którą miała od samego początku. *Rediviva* – konstytucja na nowo żyjąca. Zarazem byłbym bardzo ostrożny w łączeniu mechanizmu odnowienia, odżywiania konstytucji z propozycjami nawet cząstkowych zmian. Niech odżyje, a dopiero potem możemy myśleć, co ulepszyć, bo zniszczono coś dobrego. Wtedy to lepsze w efekcie zniszczy dobro wspólne, jakim jest konstytucja. Dziękuję.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Na koniec proszę o wypowiedź profesor Monikę Florczak-Wątor.

Prof. Monika Florczak-Wątor

Wydaje mi się, że kryzys konstytucyjny paradoksalnie może wzmocnić obowiązującą konstytucję, urealnić jej znaczenie, pokazać jej faktyczną wartość. Powinniśmy rozmawiać o tym, jak wzmocnić działanie mechanizmów konstytucyjnych, by zapewnić ustawie zasadniczej faktyczną ochronę. Zmiana konstytucji w tym zakresie nie ma pierwszorzędного znaczenia. Dla zwykłego obywatela byłoby to zupełnie niezrozumiałe, gdyby rozpoczynać przywracanie praworządności w państwie od zmiany konstytucji, której bronił w czasie protestów. Oczywiście musimy też pamiętać o realiach politycznych. Prawdopodobieństwo, że w kolejnym parlamencie znajdzie się większość zdolna do przeprowadzenia zmiany konstytucji, jest niewielkie. Nawet gdyby taka większość się znalazła, to jest mało prawdopodobne, że w obu izbach zgodnie poprze ona jeden spójny projekt konstytucji, który będzie lepszy od tej obecnie obowiązującej.

Prof. Marek Zubik

Bardzo dziękuję.

Mam nadzieję, że mimo wszystko choć trochę powiało optymizmem. Myślę że kluczowe dla konstytucjonalizmu okaże się, czy i w jaki

sposób aktywni demokraci zechcą za rok wykorzystać kartkę wyborczą. To może być punkt kluczowy dla ustroju w Polsce. Albo zatem otworzy się przestrzeń na odzyskanie dokumentu, jaki stworzono ćwierć wieku temu, albo jednak konstytucja, tym razem w znaczeniu nie aktu normatywnego ale rzeczywistości społecznej, podąży na trwałe już w innym kierunku. Masa krytyczna zdaje się już przekroczona. Dopóki zwykle środki prawne były możliwe do przywrócenia zgodności praktyki z tekstem konstytucji, to jeszcze byliśmy przed tym momentem zwrotnym. Teraz to już chyba proces sanacji rzeczywistości zależy od rozstrzygnięcia suwerena.

Profesor Hanna Suchocka chciałaby coś dopowiedzieć. Bardzo proszę.

Prof. Hanna Suchocka

Jeżeli dojdzie do tego, o czym mówi pan profesor, to stanie się tak, jak pisano w dziewięćdziesiątym którymś roku, że polityka zjada konstytucję.

Prof. Marek Zubik

Chciałbym bardzo serdecznie podziękować wszystkim panelistom za udział i zmierzenie się z trudnymi pytaniami, aktualnymi problemami konstytucjonalizmu w rzeczywistości, jaką mamy w roku 2022, po ćwierci wieku obowiązywania konstytucji.

Wszystkim państwu dziękuję za uwagę.

PANEL III

Perspektywy polskiego konstytucjonalizmu

Prof. Piotr Tuleja

Proszę państwa, zaczynamy ostatni, trzeci panel, w którym przedstawiciele młodego pokolenia będą debatować o przyszłości konstytucji. Oddaję głos profesorowi Janowi Podkowikowi.

Dr hab. Jan Podkowik*

Szanowni Państwo!

Miło mi powitać wszystkich na trzecim panelu poświęconym wyzwaniom polskiego konstytucjonalizmu. Podczas dwóch poprzednich paneli wysłuchaliśmy prelegentów, którzy współtworzyli obowiązującą konstytucję oraz polską kulturę konstytucyjną jako eksperci Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, sędziowie i naukowcy. Ten panel – tak jak już zapowiedział profesor Piotr Tuleja – to panel młodego pokolenia polskich konstytucjonalistów, którzy są dziś na różnych etapach naukowej kariery. Część z nas swoją przygodę z prawem konstytucyjnym zaczynało na zjazdach kół naukowych prawa konstytucyjnego, które odbywają się regularnie od 2009 roku. W pierwszym takim zjeździe, w Warszawie, uczestniczyliśmy wspólnie z profesorem Maciejem Serowańcem jako świeżo upieczeni absolwenci prawa oraz z doktor Aleksandrą Dębowską, wówczas jeszcze studentką.

Bardzo mi miło powitać naszych prelegentów: profesora Macieja Serowańca z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, doktor Aleksandrę Dębowską z Katedry Prawa Ustrojowego Porównawczego na Uniwersytecie Jagiellońskim, magister Aleksandrę Szydzik z Katedry Prawa Konstytucyjnego Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego i magister Katarzynę Cłapińską, tegoroczną absolwentkę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

* Dr hab. Jan Podkowik – Uniwersytet Warszawski

W ostatnich latach polski konstytucjonalizm stawał i wciąż stoi przed szeregiem rozmaitych wyzwań, nie tylko związanych z testowaniem regulacji konstytucyjnych przez władzę polityczną, a więc z tym, co nazywamy kryzysem konstytucyjnym. Mierzymy się również z wyzwaniami stawianymi przez globalizację i europeizację prawa, dynamiczny rozwój technologiczny oraz – bardzo dzisiaj aktualnymi – problemami ochrony bezpieczeństwa narodowego. Wiele pytań nasuwa zapewnienie zrównoważonego rozwoju, bioróżnorodności i stabilizacji ekonomicznej. Oczywiście nie uda nam się tych wszystkich wątków w sposób wyczerpujący omówić w ramach panelu. Każdy z referentów będzie miał jednakże okazję przedstawić wybrane problemy stojące przed polskim konstytucjonalizmem, a przy tym znajdujące się w obszarze jego zainteresowań naukowych.

Panel będzie łączył cechy obu poprzednich. Poprosiłem panelistów o przygotowanie krótkiego wystąpienia wprowadzającego, które nakreśli wspomniane wątki. Następnie przejdziemy do dyskusji, mam nadzieję, że z udziałem obecnych tu słuchaczy.

Proszę profesora Macieja Serowańca o przedstawienie referatu dotyczącego członkostwa polski w Unii Europejskiej w warunkach kryzysu konstytucyjnego.

Wyzwania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej z perspektywy 25-lecia obowiązywania Konstytucji RP

Bardzo serdecznie dziękuję organizatorom za zaproszenie do udziału w tym niezwykle ważnym wydarzeniu. Jeszcze kilka lat temu nieco inaczej wyobrażałem sobie świętowanie obchodów 25-lecia uchwalenia i wejścia w życie konstytucji. Cieszę się, że mogliśmy się dzisiaj spotkać, żeby podkreślić wagę, rolę i znaczenie konstytucji nie tylko w nauce, ale i w naszym codziennym życiu.

Byłem świadkiem wszystkich procesów, które zachodziły w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Rok 2004, moment tego wejścia to był czas, kiedy zdawałem egzamin dojrzałości. Jako młody człowiek zaczynający swoje dorosłe życie byłem pełen nadziei i wiary w to, że Unia Europejska przyniesie nam wiele dobrego. I nie pomyliłem się. Zmiany prawne, polityczne, społeczne i gospodarcze, których byliśmy i jesteśmy świadkami, rzeczywiście podniosły jakość naszego życia zarówno politycznego, społecznego, jak i gospodarczego. Wiele Unii Europejskiej zawdzięczamy. Doskonale pamiętam także, że pierwsze lekcje, jakie odbieraliśmy w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej, nie były łatwe i przyjemne. To był szczególnie trudny okres – negocjacji nowych ram traktatowych, Unia Europejska była pogrążona w kryzysie po upadku koncepcji konstytucji dla Europy. Tak że pierwsze doświadczenia związane z promowaniem interesu polskiego na arenie unijnej nie były zadowalające.

* Prof. Maciej Serowaniec – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Emanacją tego był słynny spór kompetencyjny i przeniesienie na poziom europejski naszych konfliktów krajowych. Szczęśliwie, po kolejnych wyborach parlamentarnych zaczęliśmy systematycznie budować naszą pozycję w Unii Europejskiej za sprawą bardzo skutecznej administracji i dyplomacji parlamentarnej. Zaczęliśmy odnosić pierwsze sukcesy. Niewątpliwie należy do nich zaliczyć powołanie do życia Partnerstwa Wschodniego i unii energetycznej, ważnych sztandarowych projektów, na których w dzisiejszych uwarunkowaniach politycznych Unia Europejska powinna się opierać. Reprezentanci naszego kraju objęli najwyższe stanowiska w organach unijnych: przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, szefa Rady Europejskiej. Ponadto w kraju była bardzo dobra sytuacja gospodarcza, która sprzyjała budowaniu polityki proeuropejskiej. Wszyscy byliśmy dumni z tego, że jesteśmy członkami Unii Europejskiej.

Wybory w 2015 roku krok po kroku doprowadziły do zmiany tej percepcji. Niestety. Pierwszym sygnałem, że nastąpią zmiany w podejściu do kwestii europejskich, było promowanie metody międzyrządowej procesów integracji europejskiej w miejsce dawnej metody wspólnotowej. To oznaczało, że rząd będzie odchodził od dotychczasowej linii. Kryzys migracyjny, który nastąpił, został wykorzystany przez większość rządową do budowania retoryki antyunijnej. Co ciekawe, większość rządowa, która wielokrotnie odwołuje się do idei solidarności, w tym kontekście o tej solidarności europejskiej już milczała. Apogeum kryzysu, z którym mamy do czynienia w Polsce po roku 2015, budowania napięcia czy czasu konfrontacji, było wprowadzenie „reform” wymiaru sprawiedliwości.

Czy wchodząc do Unii Europejskiej, chcieliśmy, aby Polska była przedmiotem zainteresowania właśnie w zakresie praworządności, z powodu dopuszczania się naruszania podstawowych zasad i wartości, na których opiera się proces integracyjny? Raczej nie. Systematyczne działania podejmowane przez większość rządową niestety stopniowo prowadzą do obniżenia rangi i znaczenia naszego państwa w procesie integracji europejskiej. Z jednej strony chcielibyśmy odgrywać kluczową rolę w procesie integracji europejskiej, z drugiej strony sami stawiamy się poza jego nawiasem. Świadczą o tym dobitnie kolejne porażki naszej większości rządowej na arenie unijnej, chociażby uruchomienie przeciwko Polsce procedury z art. 7 traktatu o Unii Europejskiej, czy kolejne wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w których w sposób zdecydowanie negatywny oceniane są działania podejmowane przez polskie władze i w konsekwencji nakładane są na nasze państwo kolejne kary finansowe. Dochodzą do tego porażki w tak istotnych kwestiach, jak dyrektywy o delegowaniu pracowników.

To wszystko stawia nasz kraj w bardzo trudnej sytuacji negocjacyjnej. Przy takim nastawieniu Polska nie będzie w stanie wywalczyć istotnych rozwiązań, na których jej zależy, na przykład w kontekście jednolitego rynku. Niestety towarzyszy temu bardzo negatywna kampania przeciwko Unii Europejskiej i procesowi integracyjnemu, która jest prowadzona zarówno przez media publiczne, jak i przez organy konstytucyjne. W tę kampanię negatywnego kreowania wizerunku Unii Europejskiej, procesu integracyjnego zaangażował się też Trybunał Konstytucyjny, co napawa mnie szczególną troską.

Warto zwrócić uwagę, że po wysiłku, jaki wnieśliśmy w proces przygotowania się do akcesji do Unii Europejskiej, po roku 2015 systematycznie się cofamy. Obecna sytuacja przypomina okres przedakcesyjny, ponieważ Polska ponownie jest pod lupą unijnych instytucji, które weryfikują, sprawdzają, czy przestrzegamy podstawowych standardów i wartości, na których przecież opiera się nie tylko prawo unijne, ale także nasza konstytucja.

Podsumowując, należy podkreślić, że tak naprawdę już skonsumowaliśmy łatwe owoce członkostwa. Stajemy przed coraz trudniejszymi wyborami, które dotyczą nie tylko ścieżki naszego własnego rozwoju w Unii Europejskiej, ale też rozwoju całej wspólnoty. W związku z tym strategicznym działaniem będzie powrót na drogę praworządności, bo tylko poprzez powrót na tę dobrą, ugruntowaną ścieżkę procesu integracji europejskiej będziemy mogli sprostać wyzwaniom, które stoją przed nami we współczesnym świecie.

Jedno z najważniejszych słów, które wypowiedział Alcide De Gasperi, opracowując założenia procesu integracji europejskiej, brzmi: „tylko zjednoczeni jesteśmy silni”.

Dziękuję serdecznie.

Dr hab. Jan Podkowiak

Bardzo dziękuję, Panie Profesorze.

Proszę doktor Aleksandrę Dębowską o przedstawienie problematyki dotyczącej reformy wymiaru sprawiedliwości i wyzwań związanych z ochroną niezależności władzy sądowniczej, zwłaszcza w warunkach ustrojowego przesilenia.

Iustitia semper reformanda **– wyzwania reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Z pewnym onieśmieleniem i drżeniem przystępuję do wygłaszania też mojego referatu. Podążę za wywodami moich przedmówców z drugiego panelu, którzy dotykali kwestii głębokich przeobrażeń w obrębie wymiaru sprawiedliwości. Podczas przygotowań do dzisiejszego wystąpienia towarzyszyło mi wrażenie, że chodzi nam o to, żebyśmy wreszcie przestali reformować wymiar sprawiedliwości i wrócili do ram konstytucyjnych.

Z analizy historycznej procesu przeobrażeń w obrębie wymiaru sprawiedliwości widać, że doktryna przez lata była nimi zainteresowana. Moim zdaniem niezwykle inspirujących spostrzeżeń może nam dostarczyć już literatura okresu międzywojnia. To trochę paradoks, bo jesteśmy w panelu dotyczącym wyzwań polskiego konstytucjonalizmu, a ja sięgam do dwudziestolecia międzywojennego. Wówczas również prowadzono głębokie rozważania odnośnie do reformowania czy to procedur sądowych, czy zagwarantowania faktycznej unifikacji prawa. Zauważano, że funkcjonujący w sądach aparat administracyjny, wbrew postulatом unifikacji, dalej pielęgnuje stare, utrwalone przyzwyczajanie dzielnicowe. Głos środowiska sędziowskiego w trakcie reformowania wymiaru sprawiedliwości mocno wybrzmiewał, nawet jeśli nie zawsze był brany pod uwagę. Przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości na łamach „Głosu sądownictwa” bardzo obszernie dyskutowali na temat reformy wymiaru sprawiedliwości. Wydaje mi się, że szersza perspektywa dotycząca tego, jak reformować wymiar sprawiedliwości, wymaga też spojrzenia wstecz, spojrzenia w przeszłość.

Bliskie jest mi stanowisko, które kiedyś wyraził sędzia Jacek Gudowski – stwierdził, że sądownictwo to twór ustrojowy, który cechuje

* Dr Aleksandra Dębowska – Uniwersytet Jagielloński

pewien stopień inercji, on się niełatwo i niechętnie poddaje radykalnym zmianom, a zwłaszcza doraźnym wynalazkom, których nie brak. W związku z tym doszedł do wniosku, że rzeczywiste reformy, które przeprowadzamy w obrębie wymiaru sprawiedliwości, powinny następować ewolucyjnie, z poszanowaniem ugruntowanych zasad, obserwacji dogmatyki, bo to gwarantuje ich sukces.

Pod rządami konstytucji z 1997 roku przez lata poprzedzające wybuch kryzysu konstytucyjnego w 2015 roku mogliśmy, jako przedstawiciele doktryny, tak te rozważania prowadzić. Paradoksem jest, że próba reform w obrębie trzeciej władzy, próba zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dała przyczynek do tego, żeby w naszym kraju nastąpił kryzys konstytucyjny. To był pretekst, różne siły polityczne brały udział w tych wydarzeniach. Natomiast to wywołało falę wydarzeń związanych z kryzysem konstytucyjnym.

Nastąpienie kryzysu w sposób zasadniczy zmieniło naszą perspektywę dyskusowania o reformach w obrębie trzeciej władzy, tym bardziej, że zmian, które obserwujemy, nie sposób uznać za mieszczące się w ramach konstytucyjnych. Nic dziwnego, że temat destrukcyjnego, destabilizującego ich wpływu zdominował nasze dyskusje. To w pełni zrozumiałe w sytuacji, kiedy zachwiano fundamentami władzy sądowniczej. Zjawiska, które obserwujemy na przestrzeni ostatnich lat, wpisują się w szeroki kontekst zmian prawa ustrojowego, wykraczający poza granice dopuszczalne przepisami konstytucji. Wiele na ten temat już powiedziano. Tylko sygnalizuję, że doktryna odnosi się: do problemów związanych z zdeprecjonowaniem pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, do zakresu swobody ustawodawcy w kształtowaniu struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, jego kompetencji, do systematycznego rozszerzania zakresu uprawnień ministra sprawiedliwości wobec sądownictwa (choć ten proces można było już wcześniej zaobserwować – jeszcze zanim nastąpił kryzys konstytucyjny, minister sprawiedliwości uzyskiwał coraz więcej kompetencji), do zmian pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa (jej reforma jest prowadzona poza ramami konstytucji), do roli prezydenta w procesie powoływania sędziów, a także do jeszcze bardziej szczegółowych mechanizmów podporządkowywania sobie wymiaru sprawiedliwości, na przykład poprzez odpowiednie ukształtowanie pozycji prezesów sądów czy takie mechanizmy, jak delegowanie sędziów.

Moim zdaniem utrzymanie tych rozwiązań godzi w podstawy konstytucyjne. Żebyśmy mogli mówić o reformach w prawdziwym tego słowa znaczeniu, musimy powrócić do stanu zgodnego z konstytucją – to jest punkt wyjścia. Jeśli nie powrócimy do konstytucyjnego *status*

quo, do konstytucyjnych ram, trudno będzie mówić o rzeczywistych bolączkach wymiaru sprawiedliwości i prowadzić jakiegokolwiek reformy.

Kiedy zaczęłam badać pozycję ustrojową organów wpisanych w segment władzy sądowniczej, to – obok wszystkich problemów, które w pierwszym panelu pokazywali członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego – problematyka władzy sądowniczej wydała mi się mało rozpoznana na etapie prac konstytucyjnych. Można mieć wrażenie, że wówczas nie do końca odpowiedziano na pytanie, jak mają wyglądać relacje między najwyższymi instancjami władzy sądowniczej – między Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym a Trybunałem Konstytucyjnym. Ten temat niezwykle mnie zainteresował. Obecnie zmienił się kontekst i trzeba dyskutować nad tym, jak mamy naprawiać stopniowo deformowane podstawy władzy sądowniczej, konstytucyjne podstawy funkcjonowania władzy.

Co nas jeszcze czeka? Nie unikniemy dyskusji na temat tego, jak mają wyglądać relacje między najwyższymi instancjami trzeciej władzy, jakim sądem ma być Sąd Najwyższy, czego od niego oczekujemy, czy ma to być sąd ukierunkowany na ujednocianie orzecznictwa i nasywanie go konstytucyjną aksjologią, czy też ukierunkowany bardziej na eliminowanie konkretnych naruszeń prawa. Do tego dochodzą kolejne problemy, takie jak kwestia punktowych zmian w konstytucji, w szczególności dotyczących tego, jakie jeszcze zabezpieczenia wmontować w konstytucję, ażeby lepiej zagwarantować pozycję władzy sądowniczej. Ponieważ nie ma tu czasu na podawanie konkretów, powiem tylko, że pewne propozycje doktryny są na tym tle wysuwane. Postuluje się zacząć ewentualne zmiany w obrębie konstytucji od tego, żeby konstytucja co do zasady prawidłowo identyfikowała pozycję władzy sądowniczej z jej odrębnością, niezależnością. Można pomyśleć o rozwiązaniach, które mogłyby utrudnić deformowanie wymiaru sprawiedliwości w przyszłości, ale przede wszystkim trzeba pomyśleć o samym statusie sędziego i jego pozycji jako organu, który ma być podmiotem sprawującym wymiar sprawiedliwości a nie jedynie urzędnikiem. Wiele zmian w kierunku modelu władczego sędziego sprawującego wymiar sprawiedliwości, sędziego, który bezpośrednio stosuje konstytucję, jest postulowanych.

Główne wyzwanie, które obecnie przed nami stoi, kwestia leżąca u podstaw wizji sędziego władczego, sprawującego wymiar sprawiedliwości, to odbudowanie zaufania do władzy sądowniczej, o którym mówił profesor Mirosław Wyrzykowski. To pozwoli nam wkomponować pozycję władzy sądowniczej w nasz konstytucyjny system.

Bardzo dziękuję za uwagę.

Dr hab. Jan Podkowiak

Pani Doktor, bardzo dziękuję.

Zapraszam do zabrania głosu magister Aleksandrę Szydzik, która podzieli się swoimi refleksjami na temat wyzwań dla prawa konstytucyjnego związanych z ochroną środowiska i bioróżnorodności.

Ochrona zwierząt jako wyzwanie dla polskiego konstytucjonalizmu

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Na wstępie chciałabym bardzo podziękować organizatorom za możliwość wzięcia udziału w tej konferencji. Temat, który mi powierzono, to ochrona zwierząt.

Należy zauważyć, że na przestrzeni ostatnich lat coraz głośniej wybrzmiewają w debacie publicznej postulaty dotyczące ochrony zwierząt, czy to w kontekście polowań jako praktyki zabijania dla rozrywki, handlu żywymi rybami, czy też w kontekście udziału zwierząt w występach cyrkowych. Należy to łączyć z rozwojem świadomości społecznej, której wynikiem jest postępująca zmiana stosunku człowieka do zwierząt. Odchodzi się więc od traktowania zwierząt w sposób *stricte* przedmiotowy, w kontekście ich przydatności dla człowieka, dostrzegając fakt, że są to istoty żywe, zdolne do odczuwania emocji, w tym przede wszystkim bólu i cierpienia. Ta wzrastająca świadomość społeczna co do potrzeby wzmocnienia ochrony praw zwierząt nie pozostaje także bez wpływu na sferę prawa. Coraz częściej w debacie publicznej, ale także w literaturze prawniczej, wybrzmiewają postulaty dotyczące bezpośredniej konstytucjonalizacji ochrony zwierząt, na którym to postulacie chciałabym się skupić w ramach tego wystąpienia.

Ochronę zwierząt możemy rozpatrywać w dwojakim aspekcie – z jednej strony jako ochronę gatunkową, a z drugiej strony jako ochronę humanitarną. W przypadku ochrony gatunkowej chodzi o ochronę zwierząt jako przedstawicieli gatunków potrzebnych do zachowania różnorodności biologicznej, więc ten aspekt ściśle wiąże się z ochroną środowiska traktowanego jako zasób niezbędny do trwania gatunku ludzkiego. Z kolei humanitarna ochrona zwierząt ma przede wszystkim

* Mgr Aleksandra Szydzik – Uniwersytet Gdański

wymiar etyczny i zupełnie inne podłoże aksjologiczne. U jej podstaw leży założenie, że zwierzęta to istoty żywe, zdolne do świadomego odczuwania bólu, cierpienia, a także innych emocji. Biorąc zaś pod uwagę rozwój cywilizacyjny człowieka, los zwierząt w wielu wypadkach zależy właśnie od człowieka i właśnie z tego względu postuluje się, że to człowiek winien jest zwierzętom poszanowanie dla ich cierpienia i potrzeb.

Należy więc zauważyć, że o ile w przypadku ochrony gatunkowej chodzi o ochronę zwierząt ze względu na dobro ochrony środowiska, a więc *de facto* ze względu na dobro człowieka, o tyle w przypadku ochrony humanitarnej chodzi o ochronę zwierząt ze względu na nie same. W konsekwencji, za przedmiot ochrony humanitarnej będziemy uważać dobrostan zwierząt, ale rozumiany jako jakość ich egzystencji, która w bardzo wielu sytuacjach zależy od działań człowieka.

Wydaje się, że na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji RP możemy poszukiwać jedynie podstaw dla gatunkowej ochrony zwierząt. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zwierzęta stanowią część środowiska naturalnego, współtworzą ekosystem ziemi – czy to zwierzęta żyjące na wolności, czy też zwierzęta żyjące w naszych domach. Tymczasem Konstytucja RP co najmniej w kilku miejscach nawiązuje do środowiska, nakazując jego ochronę zarówno władzom publicznym, jak również każdemu obywatelowi. Tym samym istnieją podstawy, aby wywodzić ochronę gatunkową zwierząt z konstytucyjnej wartości ochrony środowiska naturalnego.

Należy jednak zauważyć, że wiele aktów okrucieństwa wobec zwierząt, wiele aktów znęcania się nad zwierzętami nie musi mieć negatywnych skutków dla środowiska naturalnego. Dlatego zasadne wydaje się rozszerzenie konstytucyjnoprawnej ochrony zwierząt także na ochronę humanitarną, która obecnie jest regulowana tylko na poziomie ustawowym, w szczególności w ustawie z 1997 roku o ochronie zwierząt.

W doktrynie można co prawda dostrzec próby wywodzenia wartości, jaką jest dobrostan zwierząt, z konstytucyjnego pojęcia moralności publicznej, na co zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w wyroku dotyczącym uboju rytualnego, wskazując, że na obecnym etapie rozwoju moralności społeczeństwa za wątpliwe należy uznać wywodzenie nakazu humanitarnej ochrony zwierząt z klauzuli moralności publicznej, o tyle „można przypuszczać, że ta dynamika zmian społecznych stworzy w nieodległej przyszłości podstawy do analizowania zachowania człowieka wobec zwierząt właśnie w kontekście przesłanki moralności”.

O ile więc możemy mówić o jakiegokolwiek konstytucjonalizacji ochrony zwierząt w polskim porządku prawnym, to stan ten można określić mianem konstytucjonalizacji pośredniej i to w dodatku

niepełnej, fragmentarycznej. Dlaczego więc, w moim przekonaniu, ochrona zwierząt stanowi wyzwanie dla polskiego konstytucjonalizmu?

Po pierwsze, należy zauważyć, że pewne działania na rzecz wzmocnienia ochrony zwierząt w Polsce były podejmowane już w przeszłości, na niższym poziomie regulacji. Nie przyniosły one jednak oczekiwanych rezultatów. W tym kontekście można wskazać chociażby na ustawę określaną w przestrzeni publicznej mianem tak zwanej piątki dla zwierząt. Jak dobrze wiemy, prace nad nią nie zostały ostatecznie zakończone i ustawa nie weszła w życie. Mimo to cały czas powraca temat wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uboju rytualnego, który również nie stanowił kroku ku wzmocnieniu ochrony zwierząt w polskim porządku prawnym. Znalezienie optymalnych rozwiązań prawnych w zakresie ochrony zwierząt nie będzie łatwym przedsięwzięciem, ponieważ naturalnie będzie wiązać się z pytaniem o podmiotowość prawną zwierząt, a w konsekwencji o ewentualną kolizję wartości, jaką jest dobrostan zwierząt, z prawami podmiotowymi zagwarantowanymi w konstytucji.

Z uwagi na postępujące zmiany w świadomości społecznej zmierzanie się z próbą bezpośredniej konstytucjonalizacji ochrony zwierząt wydaje się nieuniknione w najbliższej przyszłości. Jest to zasadne z co najmniej dwóch względów. Po pierwsze, przyjmując założenie, że możliwe jest odnalezienie w Konstytucji RP podstaw dla chociażby pośredniej ochrony zwierząt, to jednak nadal wartość, jaką jest dobrostan zwierząt, wymaga odkodowania z konstytucji, a wyniki zabiegów interpretacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do pojęć nieostrych i wieloznacznych, jakim jest między innymi moralność publiczna, pozostają z natury rzeczy dyskusyjne, a przez to podważalne. Już chociażby z tego względu trudno mówić o ochronie pewnej i skutecznej.

Po drugie, aktualnie na ustawodawcy nie ciąży żaden ogólny nakaz uwzględnienia wartości, jaką jest dobrostan zwierząt, w procesie stanowienia prawa, zaś względy humanitarnej ochrony zwierząt co do zasady regulowane są wyłącznie na poziomie ustawowym, w szczególności w ustawie o ochronie zwierząt z 1997 roku. Skutkuje to niespójnym podejściem do sytuacji prawnej zwierząt w polskim porządku prawnym. Mamy do czynienia z zasadą humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia, która została wyrażona w art. 5 ustawy o ochronie zwierząt, a równocześnie dopuszcza się w naszym państwie ubój rytualny zwierzęcia w pełni świadomego.

Z tych względów należałoby postulować bezpośrednią konstytucjonalizację humanitarnej ochrony zwierząt. Na ten krok zdecydowało się już kilka państw europejskich, na przykład Szwajcaria, Austria, Niemcy,

Słowenia i Luksemburg. Poszukując na gruncie naszego porządku prawnego rozwiązań ostrożnych, ale jednak skutecznych, warto przyjąć takie, które w sposób wyraźny odróżniłyby ochronę humanitarną od ochrony gatunkowej zwierząt, czyli wskazywałyby na dobrostan zwierząt jako wartość odrębną od ochrony środowiska i opartą na innych podstawach aksjologicznych. Można zaproponować dodanie nowego postanowienia do Konstytucji RP, na przykład po art. 74, dotyczącym ochrony środowiska, które nakładałoby na władze publiczne obowiązek zapewnienia ochrony zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania cierpienia poprzez uwzględnienie ich interesów w procesach stosowania i tworzenia prawa. Ta zmiana niewątpliwie wymusiłaby konieczność ważenia interesów zwierząt w całym polskim porządku prawnym.

Dziękuję bardzo.

Dr hab. Jan Podkowiak

Bardzo dziękuję.

Proszę o wystąpienie magister Katarzynę Cłapińską, która przedstawi zagadnienia dotyczące wpływu nowych technologii na prawo konstytucyjne, a w szczególności na ochronę wolności i praw jednostek.

Najważniejsze wyzwania prawa konstytucyjnego w dobie nowych technologii

Przedstawię dzisiaj najważniejsze wyzwania związane z nowymi technologiami, które stoją nie tylko przed polskim, ale także europejskim prawem konstytucyjnym. Wspomnę o czterech najważniejszych zagadnieniach, czyli e-demokracji, cyfrowym wykluczeniu, tożsamości cyfrowej oraz cyfrowej suwerenności.

W dzisiejszych czasach demokracja przenosi się do Internetu, do sieci społecznościowych. W e-demokracji wyróżniamy dwa najważniejsze pojęcia: *e-voting* (e-głosowanie, głosowanie elektroniczne) oraz *e-participation* (e-partycypacja), czyli konsultacje społeczne i możliwość brania przez społeczeństwo udziału w procesie legislacyjnym.

Zaczynając od pierwszego zagadnienia, czyli od głosowania elektronicznego, jest to rozwiązanie już stosowane zarówno w Europie – od 2005 roku w Estonii, jak i na świecie – chociażby w Brazylii. Wyróżniamy dwa najważniejsze rodzaje głosowań elektronicznych. Pierwszy – za pomocą maszyn, kiedy idziemy do lokalu, gdzie stoi specjalna maszyna, za pośrednictwem której możemy oddać głos. Drugi – głosowanie poza lokalem wyborczym za pośrednictwem Internetu i własnych urządzeń, komputera, laptopa lub innych środków łączności.

Jednym z dwóch najważniejszych problemów, z jakimi się tutaj spotykamy, jest weryfikacja tożsamości, czyli w jaki sposób można zobaczyć, że rzeczywiście głosuje osoba do tego uprawniona. Obecnie są trzy możliwe rozwiązania: elektroniczny podpis, elektroniczny dowód tożsamości i biometryczne skanowanie twarzy. Osobną kwestią związaną z konstytucjonalizmem jest zapewnienie tajności i anonimowości wyborcy – wiemy, że jeżeli wyborca loguje się i podaje swoje dane, istnieje możliwość połączenia go z konkretnym głosem i konkretnym wyborem.

* Mgr Katarzyna Cłapińska – Uniwersytet Warszawski

Jest to zatem wielka odpowiedzialność, system musi być odpowiednio zabezpieczony, aby utrzymać anonimowość wyborcy.

Kolejnym fascynującym zagadnieniem związanym z e-demokracją jest *e-participation*. Konsultacje społeczne to nie tylko publikacja przebiegu procesu legislacyjnego na specjalnych stronach rządowych, ale również możliwość wzięcia w nim udziału przez obywateli. Jak to wygląda? Jednym z pierwszych przykładów e-partyticipacji jest francuska karta środowiska z 2004 roku – dokument stanowiący „konstytucję” dla środowiska. Kiedy miał on być uchwalany, na stronie internetowej Ministerstwa Ekologii i Zrównoważonego Rozwoju była zakładka pod tytułem „Weź udział w pisaniu karty”, gdzie można było zgłaszać swoje poprawki albo uwagi do tego dokumentu.

Również ciekawym zagadnieniem jest sposób nowelizacji konstytucji Islandii w 2011 roku, kiedy to na fali bardzo wysokiej frekwencji w referendum dotyczącym długu międzynarodowego zdecydowano się zrobić to na poziomie oddolnym – obywatele mieli sami zgłaszać poprawki. Zwolano specjalne zgromadzenie konstytucyjne i, co ciekawe, za pomocą mediów społecznościowych, czyli Facebooka i Tweetera, Islandczycy składali swoje propozycje, co miałyby się znaleźć w konstytucji. Za pośrednictwem portalu Facebook wpłynęło łącznie ponad 3600 sugestii.

W Polsce przykładem e-demokracji jest głosowanie na projekty zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego – jest możliwość głosowania online na konkretne projekty, które mają zmienić daną okolicę.

Ważne, by przy e-demokracji pamiętać o zjawisku tak zwanego cyfrowego wykluczenia, czyli aby zapewnić możliwość głosowania każdej osobie, która chciałaby zrobić to online albo w inny sposób brać udział w e-partyticipacji. W Polsce problem cyfrowego wykluczenia dotyczy 3,8 miliona osób – to nie jest bardzo duży odsetek, ale trzeba mieć te osoby na uwadze.

Niektóre rozwiązania europejskie są bardzo ciekawe, między innymi decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej z 2009 roku, która uznała, że prawo do korzystania z Internetu przysługuje każdemu i stanowi przedłużenie wolności wypowiedzi i komunikacji znajdującej się w Deklaracji praw człowieka i obywatela. Bardzo podobny zapis znajduje się w estońskiej ustawie o informacji publicznej z 2000 roku – zgodnie z jej art. 33 każdemu obywatelowi zapewniony jest dostęp do Internatu poprzez biblioteki publiczne.

Mówiąc o najważniejszych wyzwaniach związanych z prawem konstytucyjnym i tym, co się dzieje w tej sferze online, nie sposób nie wspomnieć o cyfrowej tożsamości i sposobach jej ochrony. Cyfrowa tożsamość jest utożsamiana z tożsamością osobistą, ale jest trochę czymś innym, ponieważ w skład naszej tożsamości cyfrowej wchodzi nasza data urodzenia, numer ubezpieczenia społecznego, historia medyczna, a także historia

naszych haseł i tego, w jaki sposób posługujemy się Internetem. Zakłada się, że tożsamość cyfrowa podlega ochronie na podstawie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, czyli w związku z prawem do ochrony życia prywatnego, a także jest związana z wolnością opinii czy wypowiedzi.

Co ciekawe, Komisja Europejska aktualnie pracuje nad stworzeniem europejskiej e-tożsamości, co oznacza, że sprawowałyby kontrolę nad tym, w jaki sposób tożsamość cyfrowa jest wykorzystywana. Dlaczego? Ponieważ wiąże się to z bardzo ciekawym zagadnieniem, które uważam, że zasługuje na regulacje na poziomie konstytucyjnym również w naszym kraju, czyli tak zwaną cyfrową suwerennością. Odnosi się ona głównie do możliwości sprawowania kontroli nad naszymi danymi, ale nie tylko. Jest także próbą uzyskania równowagi pomiędzy tym, co kontroluje państwo na swoim poziomie, a naszą wolnością i niezależnością w Sieci.

Obecnie największe zagrożenie stanowi to, że nasze dane podlegają zagarnięciu nie tylko przez państwo, ale przede wszystkim przez wielkie korporacje, takie jak GAFAA, czyli Google, Apple, Facebook, Amazon i Alibaba. Są one w posiadaniu tak zwanych *bigdata*, co oznacza, że sprzedają nasze dane. Część z nich jest sprzedawana do celów komercyjnych, natomiast niestety część jest sprzedawana takim firmom jak Cambridge Analytica, które następnie wykorzystują je do różnego rodzaju manipulacji wyborczych.

Ponieważ sprawa dotyczy wielkich koncernów, walka z tym zjawiskiem musi się odbywać na poziomie europejskim. Komisja Europejska próbowała ochronić ten przepływ danych różnymi rodzajami umów, ale jest to bardzo trudne. Państwa próbowały wyjść naprzeciw tym wyzwaniom, na przykład poprzez ustanowienie specjalnego sposobu szyfrowania wiadomości i danych, które posiadałby tylko rząd, ale niestety ten pomysł ostatecznie nie został zrealizowany.

Wskazałam główne problemy albo, jak w wypadku e-demokracji – możliwości, z którymi musimy się mierzyć. Trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy te sprawy powinniśmy unormować na poziomie konstytucyjnym, czy pozostawić bez unormowań. Jest to tylko część zagadnień, o których chciałam wspomnieć. Mam nadzieję, że w dyskusji poruszę jeszcze kilka innych.

Dr hab. Jan Podkowik

Bardzo dziękuję zarówno pani magister, jak i wszystkim poprzednim referentom, za wystąpienia.

Możemy tym samym przystąpić do dyskusji.

Diskusja

Dr hab. Jan Podkowiak

Dzisiejsze referaty w ramach wszystkich trzech paneli miały wspólny mianownik – większość koncentrowała się na problemie kryzysu konstytucyjnego i ochronie praworządności. To zagadnienia, które aktualnie dominują polską doktrynę konstytucyjną. Z jednej strony kryzys konstytucyjny stanowi niewątpliwie szansę dla rozwoju nauki i wykonywania się nowych teorii, z drugiej strony dla każdego, komu jest bliska idea konstytucjonalizmu, turbulencje polskiej praktyki ustrojowej ostatnich lat są dojmujące.

Czy państwa zdaniem, w kontekście zdominowanej przez kryzys konstytucyjny perspektywy analitycznej, polski konstytucjonalizm potrafi jeszcze odpowiedzieć na wyzwania wynikające z rozwoju technologicznego, potrzeby ochrony środowiska i równowagi finansów publicznych? Jakie ewentualnie inne wyzwania obecnie stoją przed polskim konstytucjonalizmem?

Proszę o zabranie głosu w kolejności dotychczasowych wystąpień.

Prof. Maciej Serowaniec

Oczywiście naturalnym wyzwaniem jest sprostanie kryzysowi konstytucyjnemu, ale warto zwrócić uwagę, że pojawia się drugi, równie istotny kryzys, który może zaważyć na funkcjonowaniu naszego państwa – kryzys gospodarczy i ekonomiczny. Jednym z ważniejszych wyzwań, z którymi będziemy musieli się mierzyć w najbliższej przyszłości, a specjaliści mówią, że ta perspektywa będzie dłuższa, może nawet pięcio-, dziesięcioletnia, będzie konieczność podjęcia działań na rzecz ustabilizowania polityki fiskalnej i monetarnej oraz stworzenia sprzyjających warunków do stabilnego rozwoju gospodarczego państwa. Takich warunków, które uwzględniają zasady zrównoważonego rozwoju. Pamiętajmy, że te cele są wpisane także w agendę unijną.

Musimy zwrócić uwagę, że przepisy prawa finansowego, które obowiązują w Polsce, są złożone, często niespójne, niejasne, a ich

mnożość i duży stopień skomplikowania utrudniają funkcjonowanie praktycznie wszystkim podmiotom, których dotyczą, stają się one źródłem ryzyka dla uczestników stosunków prawno-finansowych, zwłaszcza podatników. Szczególnie widocznym, najbardziej namacalnym przykładem tego są regulacje wprowadzone na mocy Polskiego Ładu. To burzy zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowiącego przez nie prawa. To jest wyzwanie, z którym musimy się mierzyć: musimy odbudować zaufanie obywateli do państwa i stanowiącego przez nie prawa.

Wyzwaniem będzie też opracowanie realnego stanu polskiej polityki fiskalnej i monetarnej. O ile w wypadku kryzysu konstytucyjnego wszystkie nadużycia, z jakimi spotykaliśmy się od 2015 roku, są dobrze udokumentowane, co podkreślał pan profesor Mirosław Wyrzykowski, o tyle w wypadku nadużyć, które wchodzą w sferę polityki monetarnej i fiskalnej państwa, jedynie część z nich jest dobrze znana, o nich mówi się publicznie, informacje o nich systematycznie się pojawiają. Tak więc ważną kwestią, niezbędną do podjęcia próby zaradzenia temu ryzyku, będzie opracowanie punktu wyjścia, czyli określenie realnego stanu polskiego zadłużenia finansów publicznych, w tym realnego poziomu deficytu budżetowego.

Ostatnim, kluczowym wyzwaniem, które chciałbym w tym obszarze wskazać, jest przywrócenie klasycznych mechanizmów kontroli parlamentarnej nad polityką budżetową państwa. Niestety od kilku lat obserwujemy stałą tendencję do, mówiąc kolokwialnie, „wyprowadzania” środków publicznych z budżetu państwa poprzez powoływanie do życia różnego rodzaju agencji rządowych. Kluczem do zapewnienia stabilności całego systemu fiskalnego i finansowanego w państwie jest przywrócenie kontroli parlamentarnej nad tymi wydatkami.

Dziękuję.

Dr Aleksandra Dębowska

Nie pozostaje mi nic innego, jak podpisać się pod słowami przedmówcy, bo to rzeczywiście bardzo istotne wyzwanie, które stoi przed nami. Natomiast gdybym miała pozostać na poziomie władzy sądowniczej, to niewątpliwie największym wyzwaniem jest usunięcie rozwiązań, które dewastują wymiar sprawiedliwości i segment trzeciej władzy. To było dyskutowane podczas poprzedniego panelu. Usunięcie tych szkodliwych rozwiązań wcale nie jest takie proste i oczywiste, i nie do końca jeszcze wiemy, jak to powinno się zrobić.

Pytanie, na ile doktryna może sama cokolwiek ustalać bez porozumienia z różnymi środowiskami, w szczególności bez znajomości stanowiska samych sędziów. Mówię o całym środowisku sędziowskim, bo wiadomo, że niektóre jednostki są bardziej aktywne, a wielu sędziów w kwestii tego, jak w przyszłości mielibyśmy się na przykład odnosić się do neosędziów, nie zajmuje otwarcie stanowiska. Ich nastawienie do zmian może być bardzo różne, przede wszystkim z uwagi na czynnik ludzki.

Wydaje mi się, że jeśli – to jest optymistyczne założenie – uda nam się powrócić do ram konstytucyjnych, to zanim to nastąpi, po stronie doktryny leży wyzwanie w postaci dbałości o pamięć instytucjonalną. Musimy pamiętać o tym, że do 2015 roku obserwowaliśmy w segmencie władzy sądowniczej wiele różnych bolączek i one nie zniknęły wraz z kryzysem, po prostu kryzys nam je nieco przysłonił. Powinniśmy pamiętać o problemach, które wtedy dyskutowaliśmy. Do nich oczywiście doszły nowe.

Jeśli chodzi o konkretne pomysły na to, co ewentualnie należałoby zmienić, to oczywiście w pełni zgadzam się, że należy wykazać daleko idącą ostrożność w postulowaniu zmian konstytucji. Natomiast wydaje mi się, że można by było pokazać pewne rozwiązania, które może w przyszłości utrudniłyby wprowadzanie takich mechanizmów, jakie ostatnio zadziałały. Mam tu na myśli przede wszystkim to, żeby rozgraniczyć pozycję prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości. To jest zagadnienie mocno sprzęgnięte z segmentem władzy sądowniczej. W naszej kulturze prawnej jest z tym problem w zasadzie od okresu międzywojennego, bo to wówczas minister sprawiedliwości był równocześnie szefem prokuratury i już wtedy sędziowie widzieli mnóstwo problemów związanych z tym połączeniem.

To, co nam dodatkowo ukazał ten kryzys, to też kwestia, o której pisał w doktrynie profesor Piotr Tuleja. Być może należałoby wpisać do konstytucji rozwiązania gwarantujące autonomię regulaminową dla władzy sądowniczej, żeby nie można było poprzez zasadę wyłączności ustawy, stosowanie rozwiązań ustawowych tak łatwo reorganizować sądownictwa i w zasadzie go sobie podporządkowywać.

Oczywiście wyzwań na pewno będzie dużo więcej. Możemy różne rozwiązania postulować, natomiast jeśli chcemy poważnie się zająć tym, czego potrzebuje władza sądownicza, to takie dyskusje powinny się toczyć przede wszystkim z samymi sędziami, i nie myślę tutaj tylko o sędziach najwyższych instancji, ale przede wszystkim o tych sędziach, o których mówimy „sędziowie liniowi”, czyli tych, którzy są na pierwszej linii zetknięcia z obywatelem. Może należałoby się zastanowić, czy nie za daleko poszliśmy z naszymi gwarancjami dotyczącymi prawa do sądu

i czy nie zagwarantowaliśmy tego prawa do sądu w sposób tak szeroki, że cierpią na tym pewne efektywne mechanizmy sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wydaje mi się, że identyfikowanie tego typu problemów wymaga współpracy z sędziami i słuchania środowiska, pytania o to, jak oni identyfikują te problemy. Możemy bardzo wiele postulatów i rozwiązań proponować, natomiast pytanie, czy te rozwiązania będą wdrażane i czy rzeczywiście są potrzebne i identyfikowane przez samo środowisko. Na tym etapie takie wyzwania widzę.

Dziękuję.

Dr hab. Jan Podkowik

Dziękuję bardzo.

Pani Magister, to samo pytanie kieruję do Pani: Jakie wyzwania stoją dziś przed polskim konstytucjonalizmem? Czy rzeczywiście sytuacja, z którą dzisiaj – jako środowisko naukowe, jako prawnicy – się zmagamy, czyli przestrzeganie praworządności, nie przytłumiło innych tematów, które pojawiają się w agendzie debaty konstytucyjnej?

Mgr Aleksandra Szydzik

Wydaje mi się, że nadal kluczowym wyzwaniem dla polskiego konstytucjonalizmu powinno być poradzenie sobie ze skutkami trwającego obecnie kryzysu konstytucyjnego. Zakładając, że kiedyś nastąpi kres tych działań, przywrócenie rządów prawa nie będzie łatwym zadaniem. Chciałabym zwrócić uwagę na jedną kwestię – kryzys konstytucyjny jest już zjawiskiem o bardzo złożonym charakterze i chociaż zaczął się w 2015 roku od Trybunału Konstytucyjnego, to nie oszczędził także innych organów władzy państwowej – Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa czy prokuratury. Ten kryzys konstytucyjny przybierał na sile wraz z narastaniem nowych problemów ustrojowych, które były systematycznie wywoływane przez działania rządzących. To doprowadziło do efektu domina, gdzie jeden problem ustrojowy napędzał kolejne.

Nie sposób się dziwić, że współcześnie pojawiają się pytania o to, w jaki sposób powrócić do w pełni demokratycznych zasad funkcjonowania państwa, w jaki sposób naprawić Trybunał Konstytucyjny, w jaki sposób zakończyć spór o praworządność i naprawić relacje z Unią Europejską. Na szczęście w Polsce wciąż istnieje odporne

społeczeństwo obywatelskie, co pokazały chociażby liczne protesty w obronie niezależnego sądownictwa. Wciąż są sędziowie, którzy mają odwagę, by przeciwstawiać się zmianom w wymiarze sprawiedliwości i chronić porządek konstytucyjny. Jest także krąg autorytetów naukowych, osób, które mają determinację, by ostrzegać przed odchodzeniem od dogmatów konstytucjonalizmu. Dlatego głęboko wierzę, że zmiany instytucjonalne, które nastąpiły w ciągu ostatnich lat, można odwrócić. Nie będzie to jednak zadanie proste i na pewno nie będzie to zadanie, które będzie można wykonać wyłącznie na poziomie normatywnym. W tym dziś upatruję więc kluczowego wyzwania dla polskiego konstytucjonalizmu.

Mgr Katarzyna Cłapińska

Za jedno z najważniejszych wyzwań, które stoją przed polskim konstytucjonalizmem w najbliższych latach, uważam rozwój sztucznej inteligencji i to, w jaki sposób ją, mówiąc potocznie, „okiełznamy”. Pomijając kwestie praw autorskich czy odpowiedzialności, pozostaje kwestia, jaką rolę będzie pełniła sztuczna inteligencja, jeżeli chodzi o państwowość. Coraz częściej się mówi, że staje się ona częścią procesu sądowego, chociażby jako biegły, ponieważ jest w stanie szybko przeanalizować dość duże zbiory danych. Podobnie, jeżeli chodzi o władzę wykonawczą, coraz częściej polega się na „opinii” sztucznej inteligencji, na przykład w zakresie zamówień publicznych czy zarządzania finansami, ponieważ szybciej i bardziej efektywnie jest ona w stanie przeanalizować pewnego rodzaju zbiory danych. Powstaje zatem bardzo ciekawe pytanie, czy decyzje zarówno sądowe, jak i wykonawcze, będą ostatecznie należały do człowieka, czy jednak będą one podlegały „osądom” sztucznej inteligencji, oraz czy powinno to być uregulowane na poziomie konstytucyjnym.

Inną bardzo ciekawą kwestią, która również stanowi wyzwanie, jest pytanie, które już zaczyna się pojawiać, czy sztucznej inteligencji należy przyznać podmiotowość, czyli czy przysługuje jej zdolność do czynności prawnych. Amerykańscy autorzy zakładają, że można wprowadzić takie założenie, jeżeli uzasadni się, że posiada ona zdolność intelektualną, działa racjonalnie, przedstawia zdolność rozumienia i przestrzegania obowiązków prawnych. Obecnie w Polsce jest to zagadnienie bardzo odległe.

Należy również pamiętać, że sztuczna inteligencja może stanowić dość duże zagrożenie dla praw i wolności, w głównej mierze dlatego,

że opiera się na algorytmach, co oznacza, że z góry wykorzystuje konkretny schemat, co ostatecznie może mieć pewnego rodzaju działanie dyskryminujące.

Dr hab. Jan Podkowik

Dziękuję bardzo.

Wszyscy jesteśmy zgodni, że nowej umowy społecznej, nowej konstytucji nie potrzebujemy. Powinniśmy natomiast starać się przywrócić obowiązującej ustawie zasadniczej znaczenie i należną jej rolę w systemie ustrojowym państwa.

Nasuwa się natomiast pytanie, czy problemy zasygnalizowane w państwa wystąpieniach mogą być rozwiązywane przy pomocy dotychczas nam znanych narzędzi, w tym metod wykładni konstytucji oraz istniejących instytucji ustrojowych, czy też potrzebne są dalej idące punktowe zmiany ustawy zasadniczej.

Proszę o zabranie głosu doktor Aleksandrę Dębowską.

Dr Aleksandra Dębowska

Jeśli chodzi o dotychczasowe metody, cały czas koncentruję się wokół zagadnień związanych z pozycją władzy sądowniczej, wymiarem sprawiedliwości. Dotychczas gwarantowaliśmy pozycję tej władzy i zabezpieczaliśmy prawidłowe wymierzanie sprawiedliwości w ten sposób, że z jednej strony stwarzaliśmy odpowiednie ramy organizacyjne dla funkcjonowania sądów, a z drugiej strony dbaliśmy o pewne rozwiązania wykładnicze i analizowaliśmy proces sądowego stosowania prawa. Nowe wyzwanie, nowa sytuacja bez precedensu, z którą przychodzi nam się mierzyć, pokazuje, że te ramy organizacyjne trudno jest nam zagwarantować w sytuacji, kiedy ustawodawca przejął inicjatywę i wychodzi poza rozwiązania konstytucyjne.

Próbujemy identyfikować władzę sędziowską jako władzę w ścisłym tego słowa znaczeniu, czyli sędziowie mają sprawować wymiar sprawiedliwości, a nie tylko być urzędnikami stosującymi prawo. Kryzys spowodował zwrot ku zasadzie bezpośredniego stosowania konstytucji. Oczekujemy od sędziów – tutaj padały takie słowa – rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Mam pewne wątpliwości co do tego, czy sędziowie są na to gotowi. Wiem, że próbujemy radzić sobie z kryzysem poprzez uznanie, że sędziowie zawsze mogli bezpośrednio stosować

konstytucję, odmawiać stosowania ustaw, które uważają za niezgodne z konstytucją, że to zawsze było zapisane w konstytucji. Inni zaś twierdzą, że tak nie było, że dopiero kryzys wymusił na nas takie rozwiązania, że ta ekstraordynaryjna sytuacja spowodowała, że zaczęliśmy oczekiwać od sędziów stosowania bezpośrednio konstytucji i tego, że będą zapewniali jej nadrzędny charakter.

Wydaje mi się jednak, że sędziowie nie do końca są przygotowani na takie wyzwanie, nie są kształceni w kierunku doszukiwania się problemów konstytucyjnych. Z jednej strony pokazuje to sukces skargi konstytucyjnej, gdzie podsądny przeszedł przez kilka instancji i na końcu uzyskał rozstrzygnięcie, w którym właśnie sąd konstytucyjny stwierdził niezgodność z konstytucją. Tak więc nie zawsze problemy konstytucyjne były przez sądy niższych instancji identyfikowane. Z drugiej strony pojawił się sukces pytań prawnych, kiedy sędziowie mieli jakieś problemy interpretacyjne, a na przykład nie mogli zwrócić się do Sądu Najwyższego. Z czasem mogliśmy obserwować gwałtowny wzrost liczby pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, nie zawsze pytań, które bazowały na problemach konstytucyjnych. Czasami to były pytania interpretacyjne.

To są tylko przykładowe problemy, które widzę. Mam znajomych, którzy sprawują wymiar sprawiedliwości i o ile ich świadomość konstytucyjna była bardzo duża i jeszcze jakiś czas temu przygotowywali opracowania dotyczące tego, czy ograniczanie jawności posiedzeń sędziowskich jest zgodne z konstytucją, o tyle przechodząc na drugą stronę, czyli sprawując wymiar sprawiedliwości, pokazują, że nie mają czasu na tego typu rozważania, bo system wymusza na nich szybkość podejmowania wielu decyzji orzeczniczych. Trochę gubią konstytucję w procesie sądowego stosowania prawa. Jeśli chodzi o dotychczasowe metody i nasze oczekiwania względem sędziów stosujących konstytucję, to widzę pewne problemy, ale na tym etapie nie jesteśmy w stanie jako doktryna chyba nic lepszego zaproponować sędziom.

Prof. Maciej Serowaniec

Szanowni Państwo!

Pozwólcie, że będę kontynuował temat naszej sytuacji ekonomicznej. Jeżeli chodzi o przywrócenie stabilności polityki fiskalnej i monetarnej, nie ma co wyważać otwartych drzwi, bo mamy w regulacji konstytucyjnej przewidziane pewne mechanizmy, które powinny gwarantować i praktycznie przez cały okres obowiązywania

konstytucji gwarantowały zachowanie tej stabilności zarówno fiskalnej, jak i monetarnej. Tak jak wcześniej wspominałem, nawet w okresie głębokiego kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej byliśmy, mówiąc trochę żartobliwie, „zieloną wyspą”. W tym zakresie jest bogate orzecznictwo „starego dobrego” Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie odnosił się do kluczowych zasad budżetowych. Tak więc w tym zakresie nie trzeba nic więcej niż tylko respektować to, co przez kilkadziesiąt lat obowiązywania konstytucji z 1997 roku było respektowane – tylko i aż, czasami najprostsze rozwiązania są najtrudniejsze do osiągnięcia.

Oczywiście w szerszym zakresie można także odwołać się do doświadczeń państw członkowskich Unii Europejskiej, które w latach 2008–2013 borykały się z kryzysem gospodarczym. Można skorzystać z całego wachlarza różnego rodzaju mechanizmów stabilizacyjnych, które zostały przewidziane w regulacjach unijnych. Z powodzeniem, bez dużych trudności możemy podjąć takie starania, chociażby powołując do życia radę fiskalną. Warto zwrócić uwagę, że Polska jest jedynym państwem członkowskim Unii Europejskiej, które do tej pory, pomimo zobowiązań traktatowych, nie powołało do życia rady, która czuwałaby między innymi nad poziomem deficytu budżetowego.

„Tlenem”, który może zostać podany polskiej gospodarce, może być uruchomienie Krajowego Planu Odbudowy. Transfer tak znaczących środków finansowych bez wątpienia wpłynąłby na ożywienie sytuacji gospodarczej w kraju. Niestety negocjacje związane z uruchomieniem Krajowego Planu Odbudowy się przeciągają, dzisiaj w prasie pojawiała się informacja, że prawdopodobnie zostanie zawieszona wypłata z Funduszu Spójności w wysokości ponad 70 miliardów złotych. Bez środków unijnych trudno więc oczekiwać jakichkolwiek działań i ożywienia gospodarczego. Środki zarówno z Krajowego Planu Odbudowy, jak i zgodnie z wieloletnimi ramami finansowymi, są Polsce potrzebne jak tlen do życia, bez tego nie możemy niestety mówić o jakiegokolwiek stabilizacji naszej sytuacji gospodarczej.

Dziękuję.

Dr hab. Jan Podkowik

Jeszcze jedno pytanie do magister Katarzyny Cłapińskiej: Czy wyzwania związane z ochroną prywatności w dobie nowych technologii i demokracji cyfrowej możemy rozwiązywać na gruncie polskiego konstytucjonalizmu w ramach wyznaczonych przez tekst konstytucji z 1997

roku i dotychczas wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standardy? Czy jednak potrzebna jest reinterpretacja postanowień lub jej punktowe uzupełnienie?

Mgr Katarzyna Cłapińska

Odnosnie do kwestii związanych z wyzwaniem stojącymi przed polskim konstytucjonalizmem i zanim będziemy mówili o nowych instytucjach, przede wszystkim zastanawiałabym się, czy pewne instytucje, które już dotychczas istnieją, a są w pewien sposób zmienione przez nowe technologie, są nam nadal potrzebne. Przykładem może być instytucja ciszy wyborczej. Pytanie, czy w dzisiejszych czasach, przy nowych technologiach jest nam ona nadal potrzebna. Zgodnie z art. 107 na 24 godziny przed głosowaniem zakazana jest agitacja wyborcza. Ten zakaz jest możliwy do kontroli na poziomie mediów takich jak telewizja czy prasa, natomiast jest absolutnie niemożliwy do kontrolowania w przypadku mediów społecznościowych. Stąd przede wszystkim zastanawiałabym się, czy wszystkie instytucje, które obecnie istnieją, nadal są potrzebne.

Jeżeli chodzi o nowe instytucje, można postawić pytanie, czy instytucja *e-votingu* jest możliwa do zrealizowania na gruncie polskiej konstytucji. Trzeba wziąć pod uwagę jej wszystkie zalety, chociażby to, że jest mniej kosztowna, a także dużo upraszcza głosowanie dla osób zza granicy. Moim zdaniem taka instytucja jest możliwa, *e-voting* mieści się w ramach konstytucji Rzeczypospolitej. Analizując zasady wyborów, czyli zasadę powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania, dochodzę do wniosku, że *e-voting* nie narusza ani zasady równości, ani zasady bezpośredniości. Jeżeli chodzi o zasadę powszechności, może ulec naruszeniu, jeśli nie zaradzi się cyfrowemu wykluczeniu, jeśli nie zapewni się każdej osobie możliwości połączenia z Internetem. Wcześniej mówiłam jednak, że *e-voting* powinien stanowić jedynie alternatywę, nie być wyłączną formą możliwości głosu. Co do kwestii tajności głosowania, o tym już wcześniej mówiłam. Wydaje mi się, że można tę zasadę utrzymać za pomocą odpowiedniego rodzaju systemów, rozwiązań teleinformatycznych, to one tu są najważniejsze.

Podsumowując, w świetle nowych technologii przede wszystkim należy się zastanowić, czy potrzebne jest utrzymanie części instytucji. Natomiast w przypadku takich instytucji, jak *e-voting*, obecnie nie jest konieczna drastyczna zmiana przepisów.

Dr hab. Jan Podkowik

Dziękuję bardzo.

Pani Magister – czy zatem powinniśmy zmieniać konstytucję, czy jej nie zmieniać?

Mgr Aleksandra Szydzik

Pozwolę sobie zacząć od spostrzeżenia, że głęboko wierzę w to, że do pewnego momentu możliwe jest wypracowanie rozwiązań przy pomocy dostępnych narzędzi ustrojowych. W szczególności, istotne znaczenie ma dla mnie wykładnia prawa – narzędzie, które pod pewnymi warunkami może pełnić także funkcję korekcyjną, o ile tylko podmiot jej dokonujący cechuje się odpowiednią wrażliwością konstytucyjną. W tym kontekście należy również podkreślić wręcz kluczową rolę sędziów, którzy wielokrotnie dźwigają na swoich barkach ciężar zmierzania się z tymi wyzwaniami, i to bardzo często na „pierwszej linii frontu”. Natomiast w pewnym momencie może dojść do sytuacji, w której określonych kwestii nie da się konwalidować, nie da się naprawić w drodze wykładni czy też odpowiedniej argumentacji. Oczywiście na tym etapie należy dostrzec potrzebę wprowadzenia pewnych zmian ustrojowych.

Poza postulatem konstytucjonalizacji ochrony zwierząt, o którym wcześniej mówiłam, doświadczenia ostatnich lat w sposób szczególnie uwidaczniają potrzebę instytucjonalizacji czy też wzmocnienia praw opozycji parlamentarnej w Polsce. Konstytucja nie zawiera żadnych rozwiązań, które zabezpieczyłyby status mniejszości parlamentarnej i gwarantowałyby jej możliwość skutecznego prezentowania swoich racji na forum parlamentu. Patrząc na funkcjonowanie parlamentu od końca 2015 roku, można wskazać na co najmniej kilka sytuacji, w których prawa partii opozycyjnych były marginalizowane. Chodzi chociażby o głosowanie zablokowanych poprawek do ustaw, brak realnej debaty nad procedowanymi projektami, nie wspominając już o incydencie w Sali Kolumnowej.

Chociaż postulat dotyczący instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej nie jest postulatem nowym, to należy zauważyć, że w dalszym ciągu pozostaje postulatem niezrealizowanym. Zakładając, że rolą opozycji parlamentarnej jest nie tylko krytyka i kontrola władzy rządzącej, ale także możliwość skutecznego prezentowania alternatywnych rozwiązań, to możliwość ta wydaje się obecnie ograniczona. Już z tego względu należałoby postulować wprowadzenie pewnych zmian w tym zakresie, chociażby na poziomie regulaminowym.

Dr hab. Jan Podkowiak

Bardzo dziękuję.

Myślę, że inspiracje dla rozwoju nauki prawa konstytucyjnego bardzo często przychodzą z zewnątrz. W jakim zakresie na polski konstytucjonalizm oddziałuje europeizacja prawa i standardy międzynarodowe? W jaki sposób doświadczenia innych państw mogą być punktem odniesienia dla polskiego konstytucjonalizmu?

Poproszę o głos magister Katarzynę Cłapińską.

Mgr Katarzyna Cłapińska

Mówiąc o wpływie na prawo globalizacji i europeizacji, nie da się pominąć niezwykle istotnej roli Unii Europejskiej. Jest ona prekursorem regulacji dotyczących danych osobowych, umów o przekazywanie *big-data* oraz uchwaliła chociażby bardzo ważny kodeks usług cyfrowych.

Jeżeli chodzi o orzecznictwo konstytucyjne innych krajów, moim zdaniem w kwestii nowych technologii warto przyjrzeć się temu, co już zostało ustanowione zarówno na gruncie doktryny niemieckiej, jak i francuskiej, które przodują w tej dziedzinie.

Bardzo ciekawe i kontrowersyjne są rozważania niemieckiego trybunału konstytucyjnego z 2008 roku, dotyczące wyroku, w którym ustanowiono prawo podstawowe do poszanowania i zagwarantowania poufności, integralności inteligentnych systemów. W tej sytuacji chodziło o telefony i komputery. Dużo wcześniej, w 1983 roku niemiecki trybunał konstytucyjny orzekł, że każda osoba ma prawo decydowania o tym, w jaki sposób wykorzystywane są jej dane osobowe. Oczywiście można się też inspirować różnego rodzaju rozwiązaniami dotyczącymi kwestii nowych technologii na przykład w dziedzinie medycyny, w przypadku orzeczenia o odpowiedzialności za szkodę popełnioną przez operującego robota.

Jeżeli chodzi o doktrynę francuską, to bardzo ciekawe są rozważania rady konstytucyjnej w sprawie dostępu do Internetu, ale również dotyczące tego, czy sztuczna inteligencja zastąpi nas, prawników, czy kiedyś nie będziemy już potrzebni. Bardzo ciekawa była podjęta w 2017 roku próba wprowadzenia programu, który miał skanować dostępne orzeczenia, a następnie na tej podstawie przewidywać wyniki sporów. W 2019 roku decyzją Rady Konstytucyjnej został on zakazany, ponieważ uznano, że wykorzystuje tożsamość sędziów w celu analizowania, porównania lub przewidywania wyroków, co jest niezgodne z francuską konstytucją.

Dziękuję bardzo.

Dr hab. Jan Podkowik

Pani Magister, w jakim stopniu doświadczenia innych państw mogą być dla nas inspirujące?

Mgr Aleksandra Szydzik

W tym kontekście zwracam uwagę na jeszcze inny aspekt. Tak naprawdę procesy globalizacji i europeizacji prawa mogą pokazywać tendencje rozwojowe, stanowić inspiracje dla polskiego konstytucjonalizmu, a w konsekwencji naturalnie dawać także impuls do wprowadzenia zmian w polskim porządku prawnym.

Przykładowo, w nawiązaniu do tematu mojego wystąpienia, należy wskazać, że współcześnie dążenie do konstytucjonalizacji wartości, jaką jest dobrostan zwierząt, niewątpliwie ma wymiar globalny. Bezpośrednio na poziomie konstytucyjnym ochrona zwierząt jest już gwarantowana w konstytucjach kilku państw europejskich – Szwajcarii, Niemiec, Austrii, Słowenii czy Luksemburga, które to państwa naturalnie stają się wzorem do naśladowania w tym zakresie. Także Unia Europejska dostrzega potrzebę ochrony zwierząt i w tym zakresie można wskazać na art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że Unia oraz państwa członkowskie – przy formułowaniu i wykonywaniu polityki rolnej, rybołówstwa, transportu – kierują się czy też uwzględniają wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania. Postanowienie to *de facto* statuuje dobrostan zwierząt jako wartość unijną i zobowiązuje państwa członkowskie do jej respektowania, co także nie pozostaje bez wpływu na prawo krajowe.

Nie ulega więc wątpliwości, że na płaszczyźnie globalnej możemy współcześnie zaobserwować ewolucję w zakresie podejścia do zwierząt i ich ochrony. Oczywiście działania poszczególnych państw w tym zakresie są różne i chociaż konstytucjonalizacja ochrony zwierząt nadal pozostaje rzadkością, to jednak wzrasta liczba międzynarodowych i europejskich regulacji prawnych, które dotyczą tej problematyki. Mamy więc obecnie do czynienia z pewnym ponadnarodowym procesem poszukiwania rozwiązań prawnych, uwzględniających ten szczególny status zwierząt jako istot żyjących, jednak różniących się od człowieka. Trzeba zauważyć, że dążeniom tym przyświeca wspólny cel, dla realizacji którego warto czerpać z doświadczeń tych państw, które są w tym aspekcie o krok przed nami.

Prof. Maciej Serowaniec

Szanowni Państwo!

Zwracam uwagę na pewną zmianę paradygmatu dotyczącego prawa finansów publicznych w kontekście może bardziej wąskim – prawa podatkowego. Tradycyjnie prawo podatkowe, władztwo podatkowe jest dominium państwa, powiązane jest typowo z suwerennością parlamentu, często parlamenty wręcz są określane mianem władców podatków.

Procesy globalizacyjne i europeizacji bez wątpienia wpływają na zmianę tego paradygmatu. Interesującym przypadkiem jest tutaj działalność OECD, w szczególności rekomendacje i zalecenia, które adresowane są nie tylko do członków tej organizacji, ale generalnie do wszystkich państw prowadzących tak zwaną gospodarkę cyfrową. W przypadku OECD mamy o tyle ciekawą sytuację, że owe rekomendacje i zalecenia potrafią zmienić sposób stosowania zawartych umów międzynarodowych, których stronami są poszczególne państwa, a więc umów multilateralnych, ale także bilateralnych. Najlepszym przykładem, na którym można zobrazować taką praktykę, są wytyczne dotyczące BEPS-ów, czyli *Base Erosion and Profit Shifting* – generalnie chodzi o walkę z unikaniem opodatkowania. W tym zakresie działalność OECD prowadzi do uregulowania bardzo restrykcyjnej polityki, która w warunkach gospodarki cyfrowej będzie zdawała egzamin. Ta gospodarka cyfrowa wymyka się bowiem tradycyjnym granicom państw, wykracza poza te granice, w związku z tym powstaje problem z opodatkowaniem przychodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Właśnie regulacje związane z wprowadzeniem tak zwanych BEPS-ów mają temu skutecznie przeciwdziałać i rzeczywiście okazuje się, że te rekomendacje wyeliminowały wiele nadużyć.

Na marginesie można zauważyć, że w przypadku BEPS-ów polski rząd przyjął regulację bardziej rygorystyczną aniżeli wymagała tego rekomendacja OECD. To też pokazuje pewne instrumentalne podejście naszej władzy do regulacji prawa międzynarodowego. W sytuacji, kiedy może to przynieść wymierne efekty finansowe, rząd nie waha się ani chwili, aby wprowadzić regulacje, które mogą być bardziej dotkliwe dla polskiego podatnika.

Dziękuję.

Dr hab. Jan Podkowiak

Dziękuję bardzo.

Pani Doktor, to samo pytanie kieruję do Pani. Na ile doświadczenia innych państw, praktyka ustrojowa czy orzecznictwo krajowych

i międzynarodowych sądów konstytucyjnych mogą być dla polskiego konstytucjonalizmu przydatne?

Dr Aleksandra Dębowska

W trakcie naszego spotkania wybrzmiało, że nasz konstytucjonalizm w gruncie rzeczy jest, jak kiedyś napisał profesor Piotr Tuleja, konstytucjonalizmem adaptacyjnym, czyli wiele rozwiązań, które pojawiły się w naszym systemie, które gwarantują aksjologię konstytucji, zaczerpnęliśmy z rozwiązań zachodnioeuropejskich. Kiedy te rozwiązania się tworzyły, u nas po prostu nie było dobrych warunków do podejmowania pewnych dyskusji, pewnych tematów. Siłą rzeczy przejęliśmy pewne rozwiązania, które znano w krajach na przykład Europy Zachodniej i teraz te standardy są od nas egzekwowane.

Polski sędzia, który stał się sędzią europejskim, niewątpliwie ma wzmocnioną pozycję. Nie tak łatwo podporządkować sobie segment trzeciej władzy w sytuacji, kiedy polski sędzia jest sędzią europejskim i ma legitymacje do gwarantowania tych standardów. My, jako doktryna, powinniśmy oczywiście stale tłumaczyć, że te standardy nie są rozbieżne, że wyszliśmy w zasadzie od założenia, że konstytucja w sposób porównywalny z prawem międzynarodowym gwarantuje, powinna gwarantować ochronę praw jednostki.

Nie będę rozwijać wątku dotyczącego tendencji rozwojowych. Miałam przygotowane pewne refleksje na temat pozycji Sądu Najwyższego w ujęciu prawnoporównawczym, na temat tego, jak moglibyśmy czerpać z rozwiązań innych państw i kształtować dostęp do tego Sądu Najwyższego w przyszłości, jeśli uda nam się rozwiązać nasze najpoważniejsze problemy. Ponieważ jednak czas nagli, podejmę ten wątek przy innej okazji.

Bardzo dziękuję za uwagę.

Dr hab. Jan Podkowik

Dziękuję bardzo.

Ostatnie pytanie, być może najtrudniejsze ze wszystkich, bo dotyczące dydaktyki. Nasza edukacja prawnicza i stawianie pierwszych kroków w działalności akademickiej odbywało się pod rządami konstytucji z 1997 roku, obudowanej szanowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze kilka lat temu nauczanie prawa

konstytucyjnego wydawało się dzięki temu łatwiejsze, bo chociaż krytykowaliśmy niektóre orzeczenia bądź zjawiska z praktyki ustrojowej, to były to jednostkowe przypadki, zachęcające raczej do krytycznej analizy i dyskusji.

Obecnie cenione niegdyś punkty odniesienia w nauczaniu prawa konstytucyjnego w postaci orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie są już tak oczywistą busolą, a wielość problemów konstytucyjnych i ich złożoność potrafi studentów przytłoczyć, a wręcz być dla nich niezrozumiała. Jak zatem w obecnych czasach uczyć młode pokolenie o prawie konstytucyjnym? Jak uczyć prawa konstytucyjnego, by budować wrażliwość konstytucyjną?

Panie Profesorze, pozwolę sobie zacząć od pana.

Prof. Maciej Serowaniec

Patrzę z uśmiechem na profesora Sławomira Patyrę, bo akurat dyskutowaliśmy na ten temat przez prawie dwa dni w Gdańsku w trakcie zjazdu dziekanów i w zasadzie dyskusji nie było końca. Bardzo podobała mi się i zainspirowała mnie wypowiedź profesor Ewy Łętowskiej przedstawiona w trakcie pierwszego dnia naszej konferencji. Pani Profesor podkreśliła jedną ważną rzecz. My nauczaliśmy i nauczamy prawa na „dobrą pogodę”. Zawsze uświadamialiśmy studentom, że prawo nie może czynić źle, prawo nie może być wykorzystane do tego, żeby czynić źle.

Taki był paradygmat, ten paradygmat niestety się zmienił. Prawo jest wykorzystywane w sposób instrumentalny przez władze, jest wykorzystywane, aby podejmować działania zmierzające do destabilizacji systemu konstytucyjnego, jest wymierzane przeciwko obywatelom. Ważne jest, żeby wyraźnie akcentować to studentom, uczulać ich na to, egzemplifikować każdy przykład naruszeń, z którym mamy do czynienia.

Podkreślono w tej dyskusji także to, że musimy być świadomi, iż pokolenia, które przychodzi nam edukować, nie pamiętają świata przed kryzysem konstytucyjnym. To są pokolenia, które wiedzę o społeczeństwie zdobywały już w okresie początkowego kryzysu konstytucyjnego i one bardzo słabo lub wcale nie pamiętają okresu z normalnego funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa, w tym w szczególności Trybunału Konstytucyjnego. Na nas spoczywa szczególna odpowiedzialność, żeby kształtować postawy zgodne ze standardami konstytucyjnymi, żeby podkreślać wagę, rolę i znaczenie standardów konstytucyjnych, wartości, na których konstytucja się opiera.

Nie jest to zadanie łatwe, bo musimy szukać nowych kanałów komunikacji z młodzieżą. Zwróćmy uwagę, że uczymy o prawie konstytucyjnym w warunkach postpandemicznych, przez blisko dwa lata pracowaliśmy zdalnie, teraz wracamy do murów uczelni. Młode pokolenie przyzwyczało się do komunikatów w miarę krótkich, zrozumiałych. Mówić o sprawach tak trudnych, jak kryzys konstytucyjny, w sposób jasny nie jest rzeczą łatwą, stąd przed nauczycielami akademickimi, którzy zajmują się prawem konstytucyjnym, duże wyzwanie. Możemy próbować uczyć, budować wrażliwość studentów poprzez różnego rodzaju zajęcia typu debaty oksfordzkie, które pomogą nauczyć studentów odpowiedniego ważenia wartości konstytucyjnych. Być może to będzie bardziej atrakcyjna forma przedstawienia tej wiedzy, którą każdy absolwent prawa powinien zdobyć.

W trakcie tego zjazdu wyraźnie podkreślono, że nauczyciele akademicy także ponoszą odpowiedzialność za sytuację, z którą dzisiaj mamy do czynienia, bo niestety przy nie tylko aktywnym, ale także biernym udziale niektórych przedstawicieli prawa konstytucyjnego te zmiany zostały dokonane.

Dziękuję.

Dr Aleksandra Dębowska

Nasza sytuacja jako dydaktyków jest trudna, ponieważ funkcjonujemy w warunkach, w których możemy wybrać dwie skrajności. Można reprezentować różne postawy, ale tłumacząc studentom kwestie konstytucyjne albo można przyjąć pozycję chłodnego obserwatora faktów, pozostawiając komentarz słuchaczom, albo można nasycać te obserwacje swoim stanowiskiem, swoją oceną, co wiąże się z ryzykiem, że w naszych słuchaczach wywoła to postawę nihilizmu. Uczymy o konstytucji i pokazujemy, że na wielu poziomach jest ona łamana. Pisał o tym doktor Bogumił Naleziński wraz z doktorem Piotrem Czarnym w księdze poświęconej rocznicy ustanowienia samorządu radców prawnych, na pewno ten temat jest tam dużo bardziej rozwinięty, niż ja potrafię to zrobić.

Równie ważne jest też pytanie, kogo mamy uczyć. Trafiamy do środowisk przede wszystkim studentów prawa czy uczniów szkół niższych, natomiast wydaje mi się, że istotne jest to, żebyśmy zwrócili uwagę na kształcenie też dziennikarzy. To jest postulat, który ciągle zatacza koło, powtarza się od dwudziestolecia międzywojennego. Jeśli chodzi o prasę, która kształtuje obraz sądownictwa, w roku 1938 pisano:

„najbliższy, najwięcej powszechny, codzienny prawie kontakt szerokich sfer społecznych z wymiarem sprawiedliwości odbywa się bez wątpienia za pośrednictwem sprawozdań dziennikarskich o mniej lub więcej głośnych procesach sądowych, niestety kontakt ten jest na ogół czyisto powierzchowny, nie wnikaający w istotę wymiaru sprawiedliwości, a mający przede wszystkim na względzie zaspokojenie ciekawości czy pobudzenie wyobraźni”. Pytanie, jak daleko odeszliśmy od tego spostrzeżenia sędziego Kazimierza Fleszyńskiego z 1938 roku. Pozostawię to bez komentarza.

Mgr Aleksandra Szydzik

Moim zdaniem budowanie wrażliwości konstytucyjnej jest raczej przedsięwzięciem o charakterze kolektywnym, które wymaga szerszej współpracy, zarówno na poziomie akademickim, jak i szkolnym. Punktem wyjścia w nauce prawa konstytucyjnego powinno być pokazanie nadrzędnego, wyjściowego charakteru Konstytucji RP – jako fundamentu całego systemu prawnego, a następnie relacji, w jakich pozostaje ona do innych gałęzi prawa. Chodzi o uzmysłowienie, że obowiązywanie konstytucji ma także wymiar praktyczny.

Chociaż jestem dydaktykiem stosunkowo młodym, bo za mną zaledwie trzyletnie doświadczenie, to wydaje mi się, że pomysłem wartym rozważenia jest nadanie nauce prawa konstytucyjnego bardziej dynamicznej formy, skupienie się na procesach wykładni i stosowania prawa, ale z uwzględnieniem szerszego, konstytucyjnego kontekstu. Trudno bowiem mówić o problemach praktycznych w oderwaniu od podłoża aksjologicznego, którego źródłem jest konstytucja.

Mam też jeszcze jedno spostrzeżenie. Prawo konstytucyjne jest przedmiotem nauczaniem na stosunkowo wczesnym etapie edukacji prawniczej, zazwyczaj na pierwszym albo drugim roku studiów. Konstytucjonaliści mają więc możliwość zakorzenienia w młodych pokoleniach wrażliwości konstytucyjnej, natomiast jej pielęgnowanie będzie się już odbywać na dalszym etapie edukacji prawniczej, czyli na poziomie nauczania poszczególnych przedmiotów dogmatyczno-prawnych, gdzie odniesienia i nawiązania do konstytucji powinny być nieodzownym elementem prezentacji poszczególnych instytucji i zagadnień. Wydaje mi się, że właśnie takie działania, ściśle nakierowane na aksjologię, dają szansę na zakorzenienie w młodych ludziach myślenia konstytucyjno-prawnego oraz potrzeby uwzględnienia wykładni prokonstytucyjnej w codziennej praktyce stosowania prawa.

Mgr Katarzyna Cłapińska

Nie mam doświadczenia dydaktycznego, więc mogę mówić jedynie z perspektywy studenta oraz moich kolegów i koleżanek. Moim zdaniem obecnie bardzo ważne jest skłonienie młodych ludzi do partycypacji i większego zaangażowania się. Chodzi o kwestie związane z – na tyle, na ile to jest możliwe – demokracją partycypacyjną, głosowaniem na projekty w budżecie obywatelskim, udziałem w różnego rodzaju inicjatywach typu tydzień konstytucyjny. Uważam, że jest to bardzo ważne. Studenci prawa mają trochę inną świadomość pewnych spraw, ale pozostali młodzi ludzie zazwyczaj nie zdają sobie sprawy, jak ważna jest konstytucja, co od niej zależy, jak istotny jest również Trybunał Konstytucyjny. To dla nich jakiś budynek gdzieś daleko w Warszawie. Stąd uważam, że istotna jest możliwość zapewnienia im realnej partycypacji i zobaczenia, jak to wygląda, jaki ma wpływ na ich życie, na ich sytuację. Uważam, że w ten sposób mogliby oni uwrażliwić się nieco na kwestie związane z konstytucją.

Dr hab. Jan Podkowik

Szanowni Państwo!

Czas niestety dobiega końca, choć dyskusję o wyzwaniach współczesnego polskiego konstytucjonalizmu moglibyśmy prowadzić bardzo długo, również z udziałem publiczności.

Profesorowie Mirosław Wyrzykowski i Lech Garlicki w swoich wystąpieniach wspomnieli o potrzebie lojalności w stosowaniu konstytucji czy o dobrej wierze w prawie konstytucyjnym. Nie ukrywam, że problematyka dobrej wiary w wykładni i stosowaniu ustawy zasadniczej jest mi bliska. Wraz z moim zespołem badawczym staramy się odpowiedzieć na pytanie, czy w prawie konstytucyjnym jest przestrzeń na dobrą wiarę oraz jak ją rozumieć.

Niezależnie od dylematów badawczych związanych z tym zagadnieniem, jestem przekonany, że jeżeli konstytucja ma być traktowana poważnie, być prawdziwą emanacją umowy społecznej oraz aktem wyznaczającym reguły gry politycznej, a zarazem ograniczającym sprawujących władzę w państwie, a ponadto gwarantem wolności i praw jednostki, to wszyscy, którzy tę konstytucję stosują, mają obowiązek działać lojalnie oraz uczciwie względem siebie i wobec obywateli. To, co obserwujemy w ostatnich latach, jest niestety antytezą dobrej wiary i lojalności konstytucyjnej. Konstytucja jest często traktowana instrumentalnie

i wykorzystywana jako oręż w bieżącej walce politycznej, służy zdominowaniu politycznych oponentów. Prowadzi to do osłabienia zaufania społeczeństwa do ustawy zasadniczej i jej regulatywnej roli, a w konsekwencji do utraty wiary w te wartości i cele, które ona wyznacza. Jeżeli w taki sam sposób konstytucja zostanie wykorzystana w imię przywrócenia praworządności, to pogłębi się jedynie erozja idei konstytucjonalizmu.

Największym wyzwaniem, jakie stoi przed nami – prawnikami różnych pokoleń, o różnych doświadczeniach – jest więc budowanie zaufania do konstytucji jako jednego z elementów „dobra wspólnego” i umacnianie przekonania, także wśród rządzących, że konstytucja jest ustawą zasadniczą państwa na serio, a nie zbiorem pustych haseł.

Bardzo państwu dziękuję za udział w tym panelu. Przekazuję prowadzenie profesorowi Sławomirowi Patyrze, który podsumuje nasze dzisiejsze refleksje i spostrzeżenia.

Podsumowanie konferencji

Prof. Sławomir Patyra*

Szanowny Panie Prezesie! Szanowni Państwo!

Pan prezes powierzył mi bardzo odpowiedzialne i trudne zadanie. Odpowiedzialne dlatego, że odpowiadam za to, aby państwo zdążyli na pociągi i ewentualnie samoloty, którymi będą państwo wracać do domu, a trudne dlatego, że gdybym chciał dokonać merytorycznego podsumowania dzisiejszej konferencji, to pewnie nie starczyłoby mi godziny na to, aby bez naruszenia uwagi dla wszystkich znakomitych wystąpień i bez pominięcia któregokolwiek z nich te kwestie przedstawić. Na szczęście profesor Jan Podkowik, bezumownie co prawda, wyręczył mnie z podsumowania. Bardzo dziękuję, bo to pozwala mi skoncentrować się wyłącznie na dwóch kwestiach i do nich się ograniczę.

Pierwsza, najważniejsza dla mnie, i dlatego chciałem, żeby wszyscy państwo tutaj byli, kiedy ta kwestia się pojawi, to podziękowania. Prezes Piotr Tuleja na początku podziękował marszałkowi Tomaszowi Grodzkiemu, zupełnie oczywistym jest, że bez życzliwości Pana Marszałka ta konferencja by się nie odbyła. Ja natomiast bardzo gorące podziękowania kieruję do pani Joanny Woźniczko, głównej specjalistki w Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, której życzliwości i gotowości do pomocy mogliśmy dzisiaj doświadczać. Równie gorąco dziękuję pani Agacie Karwowskiej-Sokołowskiej, dyrektor Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, ponieważ jej zaangażowanie w przygotowanie tego wydarzenia dało taki efekt, z jakim dzisiaj mogliśmy się zetknąć.

Na koniec bardzo krótka refleksja merytoryczna. Profesor Krzysztof Skotnicki wspomniał dzisiaj w swoim znakomitym, jak zwykle zresztą, wystąpieniu, że minęło 25 lat, świat poszedł do przodu, mnóstwo rzeczy nie przystaje już do realiów, z którymi mieliśmy do czynienia w 1996 i 1997 roku, zwłaszcza w 1996 roku, kiedy najważniejsze decyzje dotyczące konstytucji się przesądzały. Jak słuchałem dzisiaj wystąpienia

* Prof. Sławomir Patyra – Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie

magister Katarzyny Cłapińskiej, to nasza mnie refleksja, trochę *à propos* wystąpienia pana profesora Krzysztofa Skotnickiego, że wówczas, 25 lat temu wszelkie nadzieje na dobrobyt naszego ustroju pokładaliśmy w naturalnej inteligencji ówczesnego ustrojodawcy. Dzisiaj zmieniło się o tyle, że zaczynamy rozmawiać na poważnie o sztucznej inteligencji, która mogłaby deficyty naturalnej inteligencji aktualnych decydentów politycznych skutecznie zrównoważyć czy też je wręcz zastąpić, i to jest jedna refleksja.

Druga refleksja natomiast jest taka, że dzisiaj świętujemy, ciągle jeszcze to święto przecież trwa, 25. rocznicę wejścia w życie konstytucji. W Polsce jest tradycja, że najczęściej świętujemy smutne wydarzenia, nie wiedzieć czemu, jest to podobno jeden z fenomenów kultury europejskiej czy wręcz światowej. Dzisiaj świętujemy bardzo radosną rocznicę, ale trochę ją świętowaliśmy jednak na smutno. Takie odnoszę wrażenie po wysłuchaniu znakomych wystąpień i dyskusji, która się tutaj toczyła. Ciągle jednak rozmawiamy ze sobą i zarówno marszałek Tomasz Grodzki w swoim wystąpieniu powitalnym, jak i profesor Piotr Tuleja, wspomnieli o tym, że to jest szczególnie potrzebne. Wspomniał również o tym profesor Krzysztof Skotnicki, że aktywność Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym prac konceptualnych nad konstytucją sięga właściwie końca lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia i wtedy – jak wskazał profesor – perspektywa wprowadzenia demokracji wydawała się bardzo odległa, a mimo to dyskutowano nad rozwiązaniami.

Mam wrażenie, że dzisiaj, w 2022 roku perspektywa przywrócenia stanu demokracji też wydaje się – przynajmniej niektórym – odległa, a dla innych wręcz niemożliwa albo po prostu niepotrzebna. W związku z tym kooperują z tymi, którzy tę demokrację łamią. Historia jednak pokazuje, że każdy szwindel, odwołując się do słów profesora Mirosława Wyrzykowskiego, także i ten, z którym mieliśmy do czynienia w 2015 roku i którego ciąg dalszy przeżywamy do dzisiaj, ma swój kres.

Zakończę tym optymistycznym akcentem. Dziękuję bardzo. Zamykam konferencję.

Spis treści

OTWARCIE KONFERENCJI

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Tomasz Grodzki	5
Piotr Tuleja	6

PANEL I

PODSTAWOWE CECHY POLSKIEGO KONSTITUCJONALIZMU

I JEGO ROZWÓJ POD RZĄDAMI KONSTITUCJI Z 1997 ROKU

Piotr Tuleja	11
Andrzej Szmyt – <i>W kręgu materii legislacyjno-parlamentarnych</i>	14
Piotr Tuleja	20
Krzysztof Skotnicki – <i>Konstytucyjna regulacja problematyki wyborczej</i> – <i>uwagi krytyczne</i>	21
Piotr Tuleja	26
Marian Grzybowski – <i>Rola Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie</i> <i>tworzenia rządu: formator czy arbiter wspomagający?</i>	27
Piotr Tuleja	31
Lech Garlicki – <i>Sprawy zagraniczne</i>	32
Piotr Tuleja	40

WRĘCZENIE PAMIĄTKOWYCH MEDALI

POLSKIEGO TOWARZYSTWA PRAWA KONSTITUCYJNEGO

Piotr Tuleja	43
------------------------	----

PANEL II

PRZYCZYNY, CECHY I OBECNY STAN

KRYZYSU KONSTITUCYJNEGO

Marek Zubik	47
Hanna Suchocka – <i>Przyczyny, cechy i obecny stan kryzysu konstytucyjnego.</i> <i>Konstytucja jako dobro wspólne</i>	48
Marek Zubik	60
Mirosław Wyrzykowski – <i>Państwo konstytucyjnie upadłe</i>	61
Marek Zubik	62
Monika Florczak-Wątor – <i>Efektywność konstytucyjnego mechanizmu</i> <i>ochrony praworządności</i>	63
Marek Zubik	64

Ryszard Balicki – <i>W poszukiwaniu polskiego momentu konstytucyjnego</i>	65
Marek Zubik.	66

DYSKUSJA

Mirosław Wyrzykowski.	69
Marek Zubik.	69
Marek Zubik.	71
Monika Florczak-Wątor	71
Marek Zubik.	73
Ryszard Balicki	73
Marek Zubik.	74
Hanna Suchocka	74
Marek Zubik.	76
Monika Florczak-Wątor	76
Marek Zubik.	78
Ryszard Balicki	78
Marek Zubik.	79
Hanna Suchocka	79
Marek Zubik.	80
Mirosław Wyrzykowski.	81
Marek Zubik.	83
Ryszard Balicki	83
Hanna Suchocka	83
Marek Zubik.	84
Mirosław Wyrzykowski.	84
Marek Zubik.	85
Monika Florczak-Wątor	85
Hanna Suchocka	86
Marek Zubik.	86

PANEL III

PERSPEKTYWY POLSKIEGO KONSTITUCJONALIZMU

Piotr Tuleja	89
Jan Podkowiak	89
Maciej Serowaniec – <i>Wyzwania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej z perspektywy 25-lecia obowiązywania Konstytucji RP</i>	91
Jan Podkowiak	93
Aleksandra Dębowska – <i>Iustitia semper reformanda</i>	
– <i>wyzwania reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce</i>	94
Jan Podkowiak	97

Aleksandra Szydzik – <i>Ochrona zwierząt jako wyzwanie dla polskiego konstytucjonalizmu</i>	98
Jan Podkowiak	101
Katarzyna Cłapińska – <i>Najważniejsze wyzwania prawa konstytucyjnego w dobie nowych technologii</i>	102
Jan Podkowiak	104

DYSKUSJA

Jan Podkowiak	107
Maciej Serowaniec	107
Aleksandra Dębowska	108
Jan Podkowiak	110
Aleksandra Szydzik	110
Katarzyna Cłapińska	111
Jan Podkowiak	112
Aleksandra Dębowska	112
Maciej Serowaniec	113
Jan Podkowiak	114
Katarzyna Cłapińska	115
Jan Podkowiak	116
Aleksandra Szydzik	116
Jan Podkowiak	117
Katarzyna Cłapińska	117
Jan Podkowiak	118
Aleksandra Szydzik	118
Maciej Serowaniec	119
Jan Podkowiak	119
Aleksandra Dębowska	120
Jan Podkowiak	120
Maciej Serowaniec	121
Aleksandra Dębowska	122
Aleksandra Szydzik	123
Katarzyna Cłapińska	124
Jan Podkowiak	124

PODSUMOWANIE KONFERENCJI

Sławomir Patyra	129
---------------------------	-----

ISBN 978-83-67476-23-2