

PIOTR WINCZOREK

CZY ZMIENIAĆ KONSTYTUCJĘ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 2 KWIEŚNIA 1997 R.?

1. Od wejścia w życie obowiązującej dziś Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mija siedem lat. Jest to okres dostatecznie długi, by móc ocenić skutki jej funkcjonowania, aby dostrzec jej zalety i wady. Prace nad zbilansowaniem dorobku konstytucyjnego ostatnich lat prowadzone są przez szeroki zespół badaczy, głównie prawników, działający pod kierownictwem prof. dr. hab. Kazimierza Działochy w ramach programu finansowanego przez KBN. Należy się spodziewać, że ustalenia tego grona będą odpowiadać wszelkim wymogom stawianym solidnym studiom naukowym.

Poniższy tekst natomiast potraktować należy bardziej w kategoriach esejistycznych niż ściśle naukowych. Nie jest też ambicją autora uprzedzanie ustaleń dokonanych przez tych wszystkich, którzy sprawami polskiej Konstytucji zajmują się w ramach wspomnianych tu badań. Byłoby to i niemożliwe, i nierozsądne. Obecne podejście opiera się, po części, na codziennej obserwacji wydarzeń związanych z praktyką konstytucyjną siedmioletnia, po części zaś na ustaleniach, do jakich doszli autorzy licznych już opracowań studyjnych, analizujący te lub inne aspekty funkcjonowania rozwiązań prawnych zawartych w Konstytucji RP z 1997 r.¹

2. Stawiając pytanie o zmianę obowiązującej Konstytucji RP, można mieć na względzie dwa warianty takiej zmiany:

- a) całkowite uchycenie tego aktu i zastąpienie go innym,
- b) nowelizację Konstytucji, przy czym zakres tej nowelizacji może być rozmaicie wyznaczony.

Derogacja Konstytucji z 1997 r. pojawiła się jako otwarcie formułowany plan polityczny tuż po jej uchwaleniu, w związku z kampanią referendalną z maja 1997 r. oraz następującą bezpośrednio po niej kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu. Konieczność zastąpienia tego aktu nowym, opartym na odmiennych założeniach aksjologicznych, podkreślana była przez te siły polityczne, które – w ograniczonym tylko stopniu reprezentowane w parlamencie z lat 1993-1997 – nie zdołały przeforsować w nim swoich idei ustrojowych. Cho-

¹ Doświadczenia i wnioski, jakie można wynieść ze stosowania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., były już przedmiotem refleksji naukowej i politycznej. Por. w tym względzie W. Odrowąż-Pieniążek, *Konstytucja Rzeczypospolitej w opiniach zespołu prawa parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 23-54. Artykuł zawiera syntezę opinii ekspertów Biura Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu; *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie 17 października 2002 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002; Konferencja naukowa: *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, sierpień 1999 r.

dzi tu głównie o organizacje stanowiące w kolejnym Sejmie i Senacie podstawę Akcji Wyborczej „Solidarność”², w szczególności jej prawe, narodowo-katolickie skrzydło. Jednakże po zwycięstwie wyborczym z 1997 r. organizacje te odstąpiły, jak się zdaje, od postulatu całkowitej zmiany Konstytucji.

Przedmiotem spekulacji mogą być powody, dla których nie podnoszono tego żądania w sposób równie stanowczy, jak przed referendum i wyborami. Pierwszym z nich jest ten, że ukształtowany w 1997 r. w obu izbach układ sił politycznych nie pozwalał, realistycznie myśląc, na podjęcie skutecznej próby uchylecia obowiązującej Konstytucji i uchwalenia nowej. Jak wiadomo, tryb jej zmiany określony w art. 235 jest wyjątkowo wymagający. Jakkolwiek nie było politycznie wykluczone zgłoszenie stosownego projektu, ponieważ może go wnieść już 1/5 ustawowej liczby posłów, lecz bardzo wątpliwe było uczynienie zadość dalszym konstytucyjnym warunkom proceduralnym. Te bowiem przewidują, że ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Oznacza to, iż obie izby muszą przyjąć jednobrzmiący tekst stosownej ustawy. Wprawdzie Senat nie może wносить do ustawy uchwalonej przez Sejm swoich poprawek, lecz zarazem brak zgody Senatu co do tej ustawy prowadzi do ostatecznego jej odrzucenia. Jest to procedura inna niż w przypadku ustaw o niekonstytucyjnej randze (por. art. 119-121 Konstytucji z 1997 r.). Co więcej, ponieważ decyzja o całkowitym uchyleniu Konstytucji i uchwaleniu nowej objęłaby najprawdopodobniej treści zawarte w rozdziale I, II oraz, być może, XII, możliwe byłoby wysunięcie żądania przeprowadzenia w tej sprawie ogólnonarodowego referendum (por. art. 235, ust. 6). Referendum takie rozpisuje Marszałek Sejmu na wniosek podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektu zmiany Konstytucji, a więc oprócz posłów – również Senatu i Prezydenta RP. Nie byłoby niczym zaskakującym, gdyby wniosek taki został złożony. Jego odrzucenie przez Marszałka Sejmu nie jest dopuszczalne. Wynik referendum konstytucyjnego byłby wprawdzie niepewny, ale odrzucenie uchwalonej przez Sejm i Senat nowej Konstytucji stanowiłby niewątpliwą prestiżową porażkę tych, którzy opowiadali się za uchyleniem dotychczasowej Konstytucji. W tych warunkach forsowanie całkowitej zmiany Konstytucji łączyło się z poważnym ryzykiem politycznym.

Drugim, prawdopodobnym powodem odstąpienia od żądania natychmiastowej całkowitej zmiany obowiązującej Ustawy Zasadniczej, były doświadczenia, jakie w krótkim czasie stały się udziałem sił rządzących państwem w latach 1997-2001, tj. koalicji AWS i Unii Wolności (a następnie jedynie AWS). Można, jak sądzę, wysunąć hipotezę, że czołowi działacze tych ugrupowań zorientowali się, iż przepisy Konstytucji z 1997 r. dobrze służą umocnieniu politycznej i ustrojowej pozycji Rady Ministrów, a w jej ramach – premiera. Mam tu przede wszystkim na uwadze te postanowienia Konstytucji, które odnoszą się do trybu wyrażania Radzie Ministrów przez Sejm wotum nieufności

² Por. K. M. Ujazdowski, *Konserwatyści wobec konstytucji*, „Kwartalnik Konserwatywny” 1999, nr 5, s. 9-20.

oraz te, które sytuują jej prezesa w pozycji rzeczywistego szefa pozostałych członków Rady Ministrów. Odstąpienie przez Konstytucję z 1997 r. od przewidzianych w Małej Konstytucji (MK) z 17 października 1992 r. dwóch alternatywnych trybów usuwania rządu w drodze wotum nieufności – tzw. zwykłego, z którym wiąże się ryzyko przedterminowego rozwiązania Sejmu przez Prezydenta RP, i trybu konstruktywnego wotum nieufności oraz poprzestanie na tym ostatnim, spowodowało, że Rada Ministrów uzyskała wobec Sejmu niezwykle silną pozycję (por. art. 158). Podobnie działa porzucenie ustanowionej w MK zasady, że nieudzielenie Radzie Ministrów przez Sejm absolutorium z wykonania budżetu państwa w roku ubiegłym pociąga za sobą konieczność podania się rządu do dymisji (por. art. 22 ust. 3. MK oraz art. 226 w związku z art. 162 ust. 3 Konstytucji z 1997 r.). W sytuacji gdy Rada Ministrów powołana w 1997 r. i działająca do końca III kadencji Sejmu pod przewodnictwem premiera Jerzego Buzka straciła poparcie parlamentarne w wyniku wystąpienia Unii Wolności z tworzącej jej podstawę koalicji AWS-UW oraz porzucenia szeregów AWS przez niektórych posłów, dalsze istnienie tej Rady możliwe było dzięki temu, że nie istniała polityczna możliwość jej usunięcia w trybie konstruktywnego wotum nieufności. Stąd też zmiana obowiązującej Konstytucji nie byłaby, z punktu widzenia sił sprawujących rządową władzę wykonawczą, pociągnięciem celowym. Warto także dodać, iż rozmaite, szerzone przed referendum konstytucyjnym obawy co do jej następstw w sferze moralnej (np. dotyczących stosunków rodzinnych) okazały się całkowicie bezpodstawne. Tak więc te i być może również inne okoliczności sprawiły, że idea całkowitej zmiany Konstytucji RP z 1997 r. nie pojawiała się w latach 1998-2001 w poważnym dyskursie publicznym.

Bieg wydarzeń politycznych w latach następnych, w tym zwłaszcza ujawnienie licznych afer, których uczestnikami, wedle sformułowanych jawnie oskarżeń, mieli być prominentni politycy obozu rządzącego (SLD-UP-PSL, a później SLD-UP), recesja gospodarcza, której kraj doświadczał w latach 2001-2003, a na tym tle dramatyczny wzrost bezrobocia, niewydolność służb publicznych (np. służby zdrowia), szeroko rozpowszechniona korupcja w aparacie władzy i szereg podobnego rodzaju czynników były, jak można sądzić, przyczyną pojawienia się postulatu przejścia od III do IV Rzeczypospolitej. To niezbyt jasno wyrażane żądanie, wysuwane głównie przez polityków i publicystów o prawicowej orientacji³, motywowane było (i jest nadal) przede wszystkim względami etycznymi. Łączy się to z tezą, że elity polityczne, zwane często postkomunistycznymi, okazały się intelektualnie i moralnie niezdolne do sprawowania władzy w państwie, którego konstytutywnymi cechami winny być społeczna gospodarka rynkowa, demokracja polityczna i rządy prawa. Niekiedy, jako powód uzasadniający konieczność budowania IV Rzeczypospolitej, wskazuje się też na upadek etosu, którym kierowały się środowiska „Solidarności” z lat 1980-1990 i całkowitą polityczno-organizacyjną dekompozycję tych środowisk.

³ Por. B. Wildstein, *Słabość III Rzeczypospolitej*, w: *III Rzeczypospolita w trzydziestu odstonach. Nadzieje i oczekiwania*, red. A. Kostarczyk, Świat Książki, Warszawa 2004, s. 75-92; K. M. Ujazdowski, *Czas na zmianę konstytucji. Wszystkie najważniejsze wady III Rzeczypospolitej mają zakotwiczenie w ustawie zasadniczej*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 117.

Zgodnie z oczekiwaniami zwolenników tej idei, IV Rzeczpospolita to państwo, które przeszło proces moralnej sanacji, usuwając przyczyny bolączek trapiących III Rzeczpospolitą. Nie jest jednakże całkowicie oczywiste, czy proces uzdrowienia stosunków politycznych, społecznych i ekonomicznych w państwie może być przeprowadzony w ramach obecnie obowiązującej Konstytucji. Sądzić wypada, że przynajmniej niektórzy, bardziej radykalni jego zwolennicy nie widzą takiej możliwości. IV Rzeczpospolita zatem to państwo, którego ustroj określa całkowicie nowa Konstytucja. Przypuszczać można, iż kształt tego ustroju w wyobrażeniach zwolenników IV Rzeczypospolitej nie jest jednakowy. Najczęściej jednak słyzy się głosy, że powinien on przybrać postać mniej lub bardziej przypominającą system prezydencki.

Prawdopodobieństwo urzeczywistnienia tych wizji zależy m.in. od układu sił politycznych w przyszłych parlamentach Rzeczypospolitej. Trzeba także mieć na uwadze, że swoboda kształtowania ustroju naszego państwa jest, po wstąpieniu do Unii Europejskiej, stosunkowo ograniczona. Nie wydaje się możliwa taka „sanacja” ustroju, która polegałaby na odstąpieniu od wartości demokratycznych, porzuceniu zasady państwa prawnego, społecznej gospodarki rynkowej, zanegowaniu szeroko zakreślonych wolności i praw człowieka i obywatela oraz na wprowadzeniu w ich miejsce systemu o charakterze autorytarnym. Tego typu zmiany byłyby niedopuszczalne w świetle pryncypiów rządzących Unią Europejską i potwierdzonych w projekcie Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy (por. art. 2). Państwo, które podjęłoby próbę dokonania modyfikacji ustroju prowadzącej w kierunku autorytaryzmu, naraziłoby się na niebezpieczeństwo zawieszenia w prawach członka Unii (por. art. 58 Traktatu). Nie można w stosunku do Polski w zupełności wykluczyć takiego obrotu spraw, ale wydaje się on dziś i w dającej się przewidzieć przyszłości raczej mało prawdopodobny.

Konstytucja RP z 1997 r. nie była dotychczas ani razu nowelizowana. Gdy uwzględni się to, że inne akty normatywne obowiązujące w Polsce podlegają bardzo licznym i często dokonywanym zmianom, co jest powodem uzasadnionych zarzutów pod adresem naszych prawodawców, Sejmu i Senatu nie wykluczając, niezmiennosc Ustawy Zasadniczej zasługuje na wyróżnienie. Fakt ten zawdzięczamy po części wspomnianym wyżej trudnościom proceduralnym. Być może odstręczały one potencjalnych wnioskodawców od podejmowania prób dokonania wąsko nawet zakreślonych zmian w Konstytucji. Jeśli tacy wnioskodawcy w ogóle się pojawiali, to raczej wśród posłów i niektórych ugrupowań politycznych oraz – w innym, pozakonstytucyjnym sensie słowa „wnioskodawca” – wśród publicystów, rzadziej zawodowych konstytucjonalistów. Prezydent RP wielokrotnie deklarował niechęć do dokonywania zmian w Konstytucji; Senat zaś nie występował z idącymi w tym kierunku projektami ustawodawczymi.

Po części niewielka stosunkowo aktywność w dziedzinie „projektodawstwa konstytucyjnego” wynika jednak z braku w pełni dojrzałych pomysłów, które mogłyby znaleźć w Sejmie i Senacie wystarczające poparcie. Nie znaczy to, że sugestie ograniczonych zmian konstytucyjnych zupełnie się nie pojawiały. Można wspomnieć choćby projekty znaczącego zmniejszenia liczby posłów i senatorów, zniesienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, likwidacji Trybunału Stanu

i przekazanie rozstrzygnięć w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej innemu organowi władzy sądowniczej, zawężenie uprawnień Rady Polityki Pieniężnej itp. Tu, tytułem przykładu, skupimy się na czterech takich pomysłach.

Pierwszy z nich przybrał postać inicjatywy ustawodawczej, która jednak nie przekształciła się dotychczas w uchwaloną i wprowadzoną w życie ustawę. Rzeczą dotyczy immunitetu parlamentarnego⁴. Stosunkowo częste zjawisko „ukrywania się” posłów i senatorów pod „parasolem” immunitetu parlamentarnego przed odpowiedzialnością karną za czyny popełnione w czasie sprawowania mandatu budziło uzasadnione oburzenie opinii publicznej. Parlamentarzyści, którzy mieli tego świadomość i podzielali motyw, jakimi kieruje się opinia publiczna, doszli do przekonania, że konieczne jest całkowite zniesienie immunitetu materialnego (por. art. 105 ust. 2 Konstytucji). Propozycja ta spotkała się z zarzutem, iż idzie zbyt daleko i może być niebezpieczna z punktu widzenia ochrony praw Sejmu i Senatu, zwłaszcza w ich stosunkach z rządowym pionem organów władzy wykonawczej. Zwracano uwagę, że Konstytucja z 1997 r. znacząco, w porównaniu z przepisami MK, ograniczyła ten immunitet. Jeśli idzie o sprawy karne, których bieg rozpoczął się przed uzyskaniem przez daną osobę mandatu parlamentarnego (por. art. 105 ust. 3), bieg ten ulega zawieszeniu tylko wówczas, gdy Sejm (Senat) tego zażąda. W przeciwnym razie trwa on nadal. Ponadto poseł i senator mogą samodzielnie zrzec się immunitetu w danej sprawie, wyrażając zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (por. art. 105 ust. 4).

Druga sugestia dotycząca zmiany Konstytucji prowadziła do zasadniczej przebudowy struktur polskiego Parlamentu. Polegać ona miała na zniesieniu Senatu lub przynajmniej zmianie jego składu i charakteru ustrojowego. Już w trakcie prac nad obecnie obowiązującą Konstytucją pojawiły się projekty (autorstwa SLD) zakładające istnienie Parlamentu jednoizbowego albo sugerujące, by druga izba przybrała postać organu reprezentującego interesy sektorowe (samorządowe, zawodowe itp. – projekt PSL-UP)⁵. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego w pewnej fazie swoich prac opowiedziała się za jednoizbowością, lecz później od tej koncepcji odstąpiła. Stąd też w sprawozdaniu Komisji przedłożonym Zgromadzeniu Narodowemu, zawierającym jednolity projekt Konstytucji RP, znalazły się przepisy ustanawiające dwie izby – Sejm i Senat. W takim też kształcie Konstytucja została ostatecznie uchwalona i przedłożona Narodowi do przyjęcia w drodze referendum. Treść przepisów dotyczących struktury i trybu działania Parlamentu nie odbiegała zasadniczo od odpowiednich postanowień MK. Można zatem powiedzieć, że system dwuizbowości został w Polsce konstytucyjnie utrwalony⁶.

⁴ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, Wydawnictwo Sejmowe. Projekt nowelizacji art. 105 Konstytucji w tym zakresie wniosła 10 listopada 1997 r. grupa posłów do Sejmu III kadencji (druk sejmowy nr 72).

⁵ R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002; R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie Konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 110 i n.

⁶ Por. J. Majcherek, *Co dwie izby, to nie jedna. Są powody, by Senat i jego rolę zmodyfikować, ale jej nie likwidować*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 104.

Jednakże w kampaniach wyborczych w latach 1997 i 2001 ponownie pojawiła się sprawa jednoizbowości. Sądzić by należało, że po zwycięskich wyborach w 2001 r. Sojusz Lewicy Demokratycznej, tworząc wraz z Polskim Stronnictwem Ludowym i Unią Pracy koalicję parlamentarną i wspólny rząd, przystąpi do realizacji zapowiedzi zniesienia Senatu. Musiałoby się z tym, oczywiście, wiązać wprowadzenie rozległych zmian w Konstytucji RP. Skład koalicji, biorąc pod uwagę wyrażany uprzednio przez PSL i UP sceptycyzm wobec instytucji Senatu w jego obecnej postaci, dodatkowo wzmacniał takie oczekiwania. Tymczasem próba urzeczywistnienia tego projektu nie została podjęta. Jak się zdaje, poza innymi przyczynami, odstąpienie od niego wiązało się z niechęcią wyrażaną wobec takiej perspektywy zdecydowanej większości senatorów⁷. W tym stanie rzeczy zamiary realizacji takiego projektu nie miałyby żadnych szans powodzenia. Jednak w czerwcu 2004 r. do pomysłu tego powróciła Platforma Obywatelska. Jej propozycja zmiany Konstytucji objęła także zmniejszenie liczby posłów o połowę – z 460 do 230. Pomysły te spotkały się z chłodnym raczej przyjęciem ze strony innych ugrupowań politycznych.

Trzecia propozycja, z którą wiąże się potrzeba zmiany Konstytucji, ma inny charakter. W niektórych środowiskach panuje przekonanie, że jedną z istotniejszych przyczyn słabości III Rzeczypospolitej jest proporcjonalny system wyborczy. Zwolennicy tej tezy⁸ stoją na stanowisku, że proporcjonalność powoduje m.in. oderwanie posłów i radnych od wyborców, przez co sprzyja szerzeniu politycznej nieodpowiedzialności, prowadzi do oddania decyzji o obsadzie mandatów w ciałach przedstawicielskich stronnictwom politycznym, co w konsekwencji jest przyczyną nadmiernego upartyjnienia państwa, zwiększa niebezpieczeństwo korupcji w aparacie władzy publicznej. Alternatywą systemu proporcjonalnego ma być, ich zdaniem, system większościowy powiązany z istnieniem jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW). Wokół tej idei ukształtował się społeczny ruch na rzecz jednomandatowych okręgów wyborczych. Znalazł on poparcie ze strony niektórych ugrupowań politycznych, a zwłaszcza Platformy Obywatelskiej. W opinii jego zwolenników wprowadzenie JOW spowoduje, jeśli nie całkowite odwrócenie zagrożeń i szkód, których źródłem jest system proporcjonalny, to przynajmniej znaczące ich ograniczenie. Autorzy tego pomysłu często odwołują się do doświadczeń państw, które system JOW praktykują od dawna (USA, W. Brytania, Francja) twierdząc, że są one mniej narażone na wady, jakie łączą się nieuchronnie z istnieniem okręgów wielomandatowych i proporcjonalnego systemu wyborczego. Pozostawiając na boku kwestię trafności tych poglądów i realizmu związanych z nimi oczekiwań, skupić się tu wypada na ich wątku prawnokonstytucyjnym.

⁷ Senat poświęcał sporo wysiłku skierowanego na wykazanie swojej przydatności ustrojowej. Świadczyły o tym organizowane pod jego patronatem konferencje naukowe, naukowo-polityczne, a także stosunkowo liczne publikacje; por. np. J. Pietrzak, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Tradycja i współczesność, XV-XXI w.*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002; *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Materiały konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 22 października 2002 r., Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002.

⁸ Por. np. Cz. Oleksy, J. Przystawa, *Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego*, wystąpienie na konferencji Fundacji „Ius et Lex”, Wydział Prawa i Administracji UW, 7 maja 2004 r. (maszynopis powielony); A. Z. Kamiński, *Dwa systemy – dwie ordynacje wyborcze, w: III Rzeczpospolita...*, s. 16-49.

Konstytucja RP z 1997 r. stanowi (art. 96 ust. 2), że wybory do Sejmu są proporcjonalne, jeśli zaś chodzi o wybory do Senatu, Konstytucja (por. art. 97 ust. 2) zachowuje milczenie w sprawie metody ustalania ich wyników. Można zatem przyjąć, iż metodę tę określa ustawa w sposób zgodny z wolą ustawodawcy zwykłego. Dopuszczalne byłoby więc wprowadzenie w wyborach senackich systemu proporcjonalnego lub mieszanego, proporcjonalno-większościowego⁹.

Powstaje pytanie, czy podobna swoboda panuje także w odniesieniu do wyborów sejmowych. W tej sprawie wypowiedane są rozmaite poglądy. Znajduje zwolenników teza, że wprowadzona Konstytucją proporcjonalność nie wyklucza na przykład, aby ordynacja wyborcza przewidywała obsadzanie części mandatów poselskich metodą większościową, a pozostałej części zgodnie z metodą proporcjonalności. W tym kierunku zmierzał projekt nowelizacji ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r. złożony przez grupę posłów w Sejmie IV kadencji¹⁰.

Nie podzielam tej tezy, a tym bardziej poglądu, iż powszechne wprowadzenie JOW jest możliwe bez zmiany art. 96 ust. 2 Konstytucji. Twierdzę natomiast, iż jeśli Konstytucja stanowi, że wybory do Sejmu są proporcjonalne, to każdy z 460 mandatów poselskich musi być obsadzony przy zachowaniu tej zasady. Już istnienie progów wyborczych oraz okręgów o niewielkiej (np. 7-8) liczbie mandatów prowadzi do znaczących jej odkształceń. Przyjęcie metody d'Hondta przy ustalaniu wyników wyborów działa w podobnym kierunku. Dalej posuwać się nie można, jeśli zasada proporcjonalności miałaby zachować jeszcze jakiegokolwiek znaczenie. Każda z zasad ujętych w art. 96 ust. 2 Konstytucji zasługuje na takie samo potraktowanie. Są to zasady, które należy rozumieć integralnie. Nie sądzę, aby ktokolwiek twierdził, że zgodne z zasadą bezpośredniości wyborów sejmowych i senackich byłoby przyjęcie rozwiązania, iż część mandatów obsadzanych jest w drodze głosowania przeprowadzanego przez sejmiki województw. A być może byłoby to rozwiązanie w jakimś sensie racjonalne. Stąd też wprowadzenie JOW i większościowej metody ustalania wyników wyborów sejmowych wymaga, moim zdaniem, uprzedniej zmiany Konstytucji. Czy posłowie IV i następnych kadencji Sejmu byłiby politycznie gotowi dokonać takiej zmiany, to inna sprawa. Nie wymaga natomiast takiej zmiany wprowadzenie, jako powszechnego rozwiązania ustawowego, JOW w wyborach do stanowiących organów samorządu terytorialnego (por. art. 169 ust. 2).

Prezydent RP wniósł do Sejmu IV kadencji projekt wprowadzenia JOW w wyborach do Senatu¹¹. Jak wiadomo, wybory te odbywają się obecnie w okręgach, w których do obsadzenia jest od 2 do 4 mandatów. Okręgi obejmują województwo lub jego część, a liczba mandatów przypadających każdemu woje-

⁹ Por. J. Majchrowski, *Wszyscy wygrają. Trzeba pogodzić ordynację wyborczą z większością*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 47. Autor proponuje wprowadzenie w wyborach do Senatu systemu proporcjonalnego, a do Sejmu – większościowego.

¹⁰ Por. też S. Gebethner, *Wobec nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2001, nr 2, s. 5-27; J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyboru drugiej izby parlamentu na przykładzie Polski*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1, s. 31-57; M. Kruk, *Dylematy demokratycznych wyborów. Proporcjonalność, reprezentatywność, stabilność*, w: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi w siedemdziesięciolecie urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 67-79.

¹¹ Sejm IV kadencji (druk sejmowy nr 2545).

wództwu jest ustalana przez ordynację wyborczą i wynosi od 3 do 13 (por. art. 191 i 192 Ordynacji wyborczej z 2001 r.). Za wybranych w okręgu uważa się tych kandydatów, którzy uzyskali kolejno najwięcej oddanych głosów ważnych (por. art. 206 ust. 1). Ustanowienie JOW z zachowaniem zasady większości względnej przy ustalaniu wyników wyborów senackich w niczym nie narusza art. 97 ust. 2 Konstytucji, a zatem nie wymaga jej zmiany. Dodać wypada, że być może pozwoliłoby ono na sprawdzenie, do jakiego stopnia urzeczywistniają się nadzieje wiązane przez ruch na rzecz JOW z wprowadzeniem tego typu okręgów wyborczych, zwłaszcza gdy chodzi o oczekiwania co do odpartyjnienia parlamentu (a przynajmniej jednej z jego izb) oraz silniejszego związania deputowanych z wyborcami.

Czwarta sugestia nowelizacji Konstytucji wiązała się z krytyczną opinią na temat zawartego w niej katalogu źródeł prawa¹² o charakterze powszechnie obowiązującym. Katalog ten, jeśli chodzi o akty normatywne stanowione przez centralne organy państwa, obejmuje jedynie rozporządzenia, będące aktami wykonawczymi wobec ustaw (por. art. 92). Ograniczenia, jakie Konstytucja przyjęła w tym zakresie, miały na celu powstrzymanie swobodnej, niekontrolowanej działalności normatywnej organów władzy państwowej oraz uporządkowanie jej trybu i zasad. Miało to służyć ochronie praw i wolności obywateli. Krytycy podnosili ze swej strony, że ograniczenie aktów wykonawczych prawa powszechnie obowiązującego do rozporządzeń, a także ustanowienie restryktywnych reguł ich stanowienia prowadzi do nadmiernego usztywnienia ram, w jakich poruszać się może administracja publiczna. Musi ona bowiem dysponować instrumentami prawnymi adekwatnymi do zakresu jej zadań konstytucyjnych i ustawowych. Stąd też „zamknięcie” na poziomie rozporządzeń katalogu aktów normatywnych prawa powszechnie obowiązującego (por. też art. 87 ust. 2 Konstytucji – prawo miejscowe), jest nietrafne, a z kolei „otwarcie” katalogu aktów prawa o charakterze wewnętrznym (por. art. 93 Konstytucji), jest niewystarczające, by zaspokoić potrzeby sprawnej administracji. Proponowano zatem ponowne „otwarcie” pierwszego z tych katalogów i dopuszczenie, aby również inne niż rozporządzenia akty mogły wprowadzać do krajowego systemu prawa normy powszechnie obowiązujące¹³.

3. Starania o przyjęcie Polski do Unii Europejskiej, a następnie wstąpienie naszego kraju do tej organizacji, musiało się wiązać z równoległym rozstrzygnięciem istotnych problemów konstytucyjnych. Już podczas tworzenia projektu obecnie obowiązującej Konstytucji problemy te miano na uwadze. W szczególności dotyczyło to dwóch kwestii:

¹² Źródła prawa w projekcie Konstytucji Zgromadzenia Narodowego, referaty: P. Winczorka i S. Wronkowskiej oraz Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie źródeł prawa w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 16-49; Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji RP, referaty: S. Wronkowskiej i M. Kuleszy, w: *Konferencja naukowa...*, s. 64-87; K. Działocha, Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej, w: *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1-3 czerwca 2000 r., red. M. Granat, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2000, s. 27-37; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

¹³ M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”*. Opinia dla Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienie opinii (wybrane wątki), „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9, s. 3-35.

a) trybu podejmowania decyzji o ratyfikacji umowy międzynarodowej, mocą której Rzeczpospolita Polska przekazywać będzie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje swych organów władzy państwowej w niektórych sprawach (por. art. 90 Konstytucji). Przyjęcie takiej formuły prawnej oznaczało zarazem, że państwo polskie gotowe jest przystać na rozwiązania, które polegać będą na przeniesieniu na poziom organizacji integracji europejskiej znaczącej części jego uprawnień władczych. Rzeczpospolita Polska otworzyła się w kierunku Unii Europejskiej, akceptując zasadę, że na jej terytorium narodowym, wobec polskich obywateli i innych podmiotów prawa, będzie możliwa realizacja decyzji podejmowanych przez tę organizację¹⁴;

b) systemu źródeł obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa. Decydujące znaczenie mają tu postanowienia art. 8 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 90 ust. 2 i 3, art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 188 Konstytucji. Z postanowień tych wynika następujący obraz polskiego systemu prawa. Aktem normatywnym o najwyższej w Rzeczypospolitej mocy jest Konstytucja. Muszą z nią być zgodne wszystkie pozostałe akty normatywne stanowiące decyzjami krajowych organów władzy publicznej, w szczególności zaś ustawy. Rzeczpospolita Polska nie może zawierać umów międzynarodowych sprzecznych z Konstytucją, a jeśli tak uczyni, daje to podstawę do ich skutecznego zakwestionowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dotyczy to również umów podlegających ratyfikacji w trybie zwykłym, w trybie szczególnym (obejmującym uprzednią zgodę wyrażoną w ustawie) oraz w trybie kwalifikowanym, który wiąże się bądź z uchwaleniem ustawy większością 2/3 głosów w każdej izbie Parlamentu, bądź ze zgodą wyrażoną przez naród w referendum ogólnokrajowym (por. art. 133 ust. 1 pkt 1, art. 89 ust. 1 i 2, art. 90 ust. 2 i 3 – w związku z art. 125, art. 188 pkt 1 Konstytucji). Umowa międzynarodowa, mocą której Rzeczpospolita Polska stała się członkiem Unii Europejskiej (umowa akcesyjna), podlegała ratyfikacji w trybie kwalifikowanym, a zgoda na jej ratyfikację wyrażona została w referendum¹⁵. Umowa ta, jak każda inna, musi/być zgodna z Konstytucją RP. Podmioty uprawnione (por. art. 191 ust. 1) mogą zatem wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie kontroli konstytucyjności tej umowy. Podobnej kontroli podlegać może przyszły, ewentualny Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy. Przed jego ratyfikacją możliwa byłaby też kontrola prewencyjna podjęta na wniosek Prezydenta RP (por. art. 133 ust. 2 Konstytucji). Umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a także te, dla

¹⁴ Por. *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Polańczyk, 31 maja – 2 czerwca 2001 r., red. H. Zięba-Załućka i M. Kijowski, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2002; J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 12-24; J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, w: *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2002, s. 13-40; S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, w: *Czy zmieniać...*, s. 41-65. Dwaj ostatni autorzy opowiadali się za bardzo ograniczonymi zmianami Konstytucji RP. Zdecydowanie odmiennego zdania był K. M. Ujazdowski, *Woda w ustach*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 116.

¹⁵ P. Winczorek, *Projekt ustawy o referendach ogólnokrajowych*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 17-31; P. Sarnecki, *Ustawa z dn. 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 9-26.

których ratyfikacji zgodę uzyskano w referendum, mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową.

Rzeczpospolita Polska, ratyfikując umowę międzynarodową o przystąpieniu do Unii Europejskiej, wzięła na siebie obowiązek bezpośredniego stosowania stanowionego przez nią prawa. Na mocy art. 91 ust. 3 Konstytucji ma ono pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Co prawda, jest mało prawdopodobne, by prawo stanowione przez Unię weszło w kolizję z postanowieniami Konstytucji RP, lecz nie jest to z góry wykluczone, a wówczas formuła zawarta w art. 91 ust. 3 może się okazać niewystarczająca. Przesądza ona o priorytecie tego prawa nad ustawami, ale nie nad Konstytucją. Tymczasem w Unii jest zasadą, że jej prawo ma, w razie kolizji z prawem państw członkowskich, pierwszeństwo przed wszystkimi unormowaniami prawa tych państw, konstytucyjnych nie wyłączając¹⁶.

Okoliczność ta była oczywiście znana ekspertom, którzy wspomagali prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Przypominali oni o tym członkom Komisji. W jednej z wersji ustaleń obejmujących ten fragment Konstytucji znalazła się formuła akcentująca pierwszeństwo europejskiego prawa wspólnotowego przed prawem wewnętrzkrajowym Rzeczypospolitej Polskiej. Obejmowałoby to również postanowienia Konstytucji RP. Jednakże w toku dalszych prac formułę tę zawężono, nadając jej obecną postać. Można sądzić, że projektodawcy tej korekty chcieli w ten sposób dać wyraz swym niepokojom w kwestii zachowania przez nasz kraj samodzielnej pozycji w ramach Unii Europejskiej.

Prawo, o którym mowa w art. 91 ust. 3, nie jest wymieniane w katalogu aktów podlegających kognicji Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 188 pkt 1-3 Konstytucji). Powstaje zatem pytanie, czy w przypadku ujawnienia sprzeczności między jego postanowieniami a postanowieniami Konstytucji RP, biorąc zarazem pod uwagę zasadę zawartą w art. 8 ust. 1 oraz regulację ujętą w art. 91 ust. 3 in fine, Trybunał Konstytucyjny mógłby podejmować rozstrzygnięcia na niekorzyść tego prawa? Moim zdaniem, nie jest to możliwe, jednakże ta niezmiernie wagi sprawa wymaga dalszych rozważań. Być może decyzją właściwą w tym względzie i rozwiązującą problem byłoby przeprowadzenie nowelizacji art. 91 ust. 3 dokonane tak, aby była w nim mowa nie o „kolizji z ustawami”, lecz o „kolizji z prawem polskim”. Między art. 8 ust. 1 Konstytucji a znowelizowanym w ten sposób art. 91 ust. 3 powstałby taki stosunek, jak między normą ogólną a szczególną¹⁷. Rozstrzygnięcie kolizji między postanowieniami Konstytucji RP a wtórnym prawem wspólnotowym (jeśli w ogóle do takich kolizji będzie dochodziło) możliwe jest także przez zycziwą dla tego prawa wykładnię

¹⁶ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000, t. I, s. 294; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 229-239.

¹⁷ Por. P. Czerny, *Przynależność do Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne – wybrane problemy*, w: *Aksesja do Unii Europejskiej...*, s. 141-146. Za nadrzędnością narodowych norm konstytucyjnych nad prawem unijnym opowiada się K. Pawłowicz, *Organizacja międzynarodowa i 'prawo' przez nią stanowione w świetle zasad Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 53-81. W publicystyce prawnej w podobnym duchu por. W. Gontarski, *Konstytucja ponad wszystko. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nasza ustawa zasadnicza niekoniecznie musi ustąpić prawu unijnemu*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 232; patrz też: K. M. Ujazdowski, op.cit.

przepisów Konstytucji. Stosowanie takiej wykładni miało miejsce, o czym będzie dalej mowa, w związku z art. 62 ust. 1 i art. 55 ust. 1 Konstytucji.

Konstytucja z 1997 r. zawiera jeszcze kilka regulowań, które mogły wywoływać spory co do ich zgodności z postanowieniami europejskiego prawa wspólnotowego. Na dwa z nich pragnę zwrócić tu uwagę.

Pierwszym jest przepis art. 62 ust. 1. Stanowi on, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego¹⁸. Wobec wprowadzenia w Unii zasady, iż jej obywatele mają prawo udziału w wyborach do organów samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym, powstało pytanie, czy postanowienie art. 62 ust. 1 Konstytucji nie stoi temu na przeszkodzie, gdy idzie o polskie organy samorządu.

W tym względzie starły się dwa stanowiska. Zwolennicy jednego podkreślali, że prawo wybierania, o jakim mowa w art. 62 ust. 1, jest typowym prawem obywatelskim i wiąże się ściśle z posiadaniem przez daną osobę obywatelstwa Rzeczypospolitej Polskiej. Rozumując *a contrario*, nie przysługuje ono osobie, która nie jest obywatelem polskim, choćby była obywatelem Unii Europejskiej. Postanowienie art. 62 ust. 1 jednolicie wiąże prawo udziału w referendum i prawo wybierania na urząd Prezydenta, posłów, senatorów i do organów samorządu terytorialnego z obywatelstwem polskim. Nie różnicuje tego prawa w zależności od tego, o jaki typ organów władzy publicznej chodzi. Jeśli zatem obywatelowi Unii Europejskiej odmawia się w Polsce prawa wybierania np. posłów, to dlaczego, w oparciu o tak sformułowane postanowienie, miałyby się uznać jego prawo wybierania radnych miejskich czy burmistrza? Przepis art. 62 ust. 1 Konstytucji wymaga zatem korekty w taki sposób, aby prawa wybierania do organów samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym, a także, być może, prawa udziału w przeprowadzonym tu referendum nie wiązać jednostronnie z posiadaniem obywatelstwa polskiego.

Zwolennicy drugiego ze stanowisk uznali, że postanowienie art. 62 ust. 1 Konstytucji ma raczej charakter gwarancyjny. Zapewnia ono obywatelowi polskiemu prawo wybierania do wskazanych w tym przepisie organów i do udziału w referendum, jednakże nie odbiera go innym osobom, w szczególności obywatelom Unii, w przypadkach określanych jej unormowaniami. Jeśli więc unormowania te zapewniają obywatelom Unii prawo wybierania do organów danego rodzaju (w tym przypadku: samorządu terytorialnego) istniejących w krajach członkowskich, to z prawa tego mogą oni korzystać na równi z obywatelami polskimi. Dodajmy, że dotyczy to również prawa wybieralności do niektórych z tych organów. Przyjęcie prezentowanego tu stanowiska prowadzi do odrzucenia postulatu stosownej zmiany art. 62 ust. 1 Konstytucji i zakłada, że wszelkie dalsze regulacje przybierać będą jedynie postać unormowań ustawowych (ordynacja wyborcza do organów samorządu terytorialnego).

¹⁸ P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii dostosowania Konstytucji Rzeczypospolitej do wymogów prawa europejskiego*, w: *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Instytut Spraw Społecznych, Warszawa 2000, s. 187-192; K. Eckhardt, *Konstytucyjne prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, w: *Akcesja do Unii...*, s. 159-166; J. Jaskiernia, op. cit., s. 44-53.

Osobiście opowiadałbym się raczej za pierwszym z powyższych stanowisk, wydaje się jednak, że szersze poparcie zdobywa drugie. Realizacja związanych z nim postulatów legislacyjnych jest z pewnością mniej kłopotliwa i łatwiejsza do przeprowadzenia.

Drugim przypadkiem, na który warto zwrócić uwagę, jest kwestia europejskiego nakazu aresztowania¹⁹. Sposób wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego wywołał dość ożywioną polemikę.

Jedni (w tym autor) uważali, że jest ono wprawdzie konieczne, lecz zarazem niemożliwe bez odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji, zakazującego ekstradycji obywatela polskiego. Podstawowym argumentem na rzecz takiej tezy był ten, iż przekazanie obywatela polskiego w wyniku realizacji europejskiego nakazu aresztowania nosiłoby podobne, o ile nie identyczne cechy, i miałyby na względzie podobne cele, co zakazana konstytucyjnie ekstradycja. W obu przypadkach chodzi bowiem o wydanie obywatela polskiego władzom innego państwa dla przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary. To, że z realizacją europejskiego nakazu aresztowania wiążą się rozbudowane gwarancje procesowe, chroniące prawa człowieka, jest godne uznania, lecz nie wprowadza istotniejszego rozróżnienia między przekazaniem na mocy tego nakazu a ekstradycją.

Przeciwnicy tej tezy utrzymywali, że przekazanie obywatela polskiego na mocy europejskiego nakazu aresztowania zdecydowanie różni się pod względem materialnym i proceduralnym od ekstradycji. Ekstradycja jest inną instytucją prawną niż europejski nakaz aresztowania, stąd też postanowienie art. 55 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje tego nakazu. Możliwe i konieczne jest zatem wprowadzenie przepisów o europejskim nakazie aresztowania do kodeksu postępowania karnego. Nie musi się to wiązać z nowelizacją obowiązującej Konstytucji RP. Stanowisko to, znajdujące – jak się zdaje – poparcie większości specjalistów, przeważyło. Dokonano zatem stosownej zmiany kodeksu postępowania karnego.

Spore zainteresowanie specjalistów prawa konstytucyjnego i europejskiego oraz parlamentarzystów wywołała sprawa udziału Sejmu i Senatu w procedurach stanowienia prawa w Unii Europejskiej. Łączy się ona z dwoma równoległymi i ściśle powiązаныmi ze sobą procesami: a) przeniesieniem na poziom unijny znacznej części decyzji prawodawczych, mających znaczenie dla państw członkowskich Unii, a przez to zwężeniem zakresu działań legislacyjnych parlamentów narodowych; b) dążeniem do ograniczania „deficytu demokracji” postrzeganego od dawna jako jedno ze szkodliwych zjawisk trapiących tę organizację.

Włączenie polskiego Parlamentu w proces informowania o przebiegu działań decyzyjnych podejmowanych przez organy Unii Europejskiej na polu prawotwórstwa, a także wypracowywania stanowiska w kwestiach legislacyjnych przez polski rząd, mogło przybrać dwie postaci – odpowiedniej nowelizacji Konstytucji

¹⁹ R. Ostrihansky, *Nakazać zakazane. Europejski nakaz aresztowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 259; P. Winczorek, *Europejskie aresztowanie a polska konstytucja*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 267; E. Piontek, *Europejski nakaz aresztowania*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 4, s. 33-43; J. Jaskiernia, op. cit., s. 53-60.

RP, bądź uchwalenia odpowiedniej ustawy²⁰. Nowelizacja Konstytucji byłaby konieczna wówczas, gdyby na przykład zdecydowano się wyposażyć Senat w uprawnienia kontrolne wobec Rady Ministrów (por. art. 95 ust. 2 Konstytucji) lub chciano powołać wspólną sejmowo-senacką komisję europejską, powierzając jej zadania, które należą – wedle obecnie obowiązujących przepisów – do rozdzielnie traktowanych kompetencji każdej z izb. Unikając zmiany Konstytucji, 11 marca 2004 r. uchwalono ostatecznie ustawę o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa ta, poza kwestiami odnoszącymi się do unijnej legislacji i udziału w niej władz Rzeczypospolitej Polskiej, reguluje także sprawę uczestnictwa izb parlamentarnych w opiniowaniu polskich kandydatur do organów Unii. Na skutek restryktywnego potraktowania udziału Senatu w procedurach prowadzących do wypracowania polskiego stanowiska wobec unijnych propozycji prawodawczych, ustawa z 11 marca 2004 r. budzi pewne zastrzeżenia konstytucyjnoprawne. Sprawa jej konstytucyjności w tym fragmencie zawisła (w czasie powstawania niniejszego opracowania) w Trybunale Konstytucyjnym.

Na rozstrzygnięcie oczekuje kwestia zachowania w obecnej postaci lub zmiany postanowień art. 227 ust. 1 i 6 Konstytucji. Wiąże się ona przede wszystkim z perspektywą przystąpienia Polski do europejskiej Unii Monetarnej i powiązania Narodowego Banku Polskiego ze zintegrowanym systemem krajowych banków centralnych, działających w obszarze objętym właściwością Europejskiego Banku Centralnego. Utrzymanie w takim przypadku bez zasadniczych zmian art. 227 ust. 1 i 6 Konstytucji jest, jak się wydaje, niewyobrażalne. Wystarczy wspomnieć, że przyjmując euro jako obowiązującą w Polsce walutę, NBP utraciłoby „wyłączne prawo emisji pieniądza” i możliwość „odpowiadania za wartość polskiego pieniądza”. Ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej, które znajdują się obecnie w kompetencji NBP i jego organu – Rady Polityki Pieniężnej, znalazłoby się w gestii Europejskiego Banku Centralnego. Istotne postanowienia art. 227 Konstytucji okazałyby się bezprzedmiotowe, a ich utrzymywanie w mocy stałoby na przeszkodzie obecności Polski w europejskiej Unii Monetarnej.

Proces włączania Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej przebiega dotychczas bez zmian dokonywanych w Konstytucji z 1997 r. Można to do pewnego stopnia zawdzięczać uprzedniemu przygotowaniu przepisów Konstytucji na taką ewentualność. Jednocześnie procesowi temu towarzyszą intensywne poszukiwania możliwości takiej wykładni jej przepisów (por. casus art. 62 ust. 1 oraz art. 55 ust. 1), która uczyni konieczność nowelizacji Konstytucji niepotrzebną. Mam wątpliwości, czy jest to w każdym przypadku wykładnia bezdyskusyjnie poprawna. Można o niej jednak z całą pewnością powiedzieć, że pozwala na odstępianie od nowelizacji, zawsze politycznie ryzykownej i proceduralnie trudnej. Na dłuższą metę nie da się chyba ochronić Konstytucji

²⁰ E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu gwarantującego udział Sejmu, Senatu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, w: *Czy zmieniać konstytucję...*, s. 117-125; J. Jaskiernia, *Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską*, w: *Parlamenty a integracja europejska*, red. M. Kruk, E. Popławska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 232-249.

RP przed zmianami wynikającymi z postępów integracji naszego kraju ze strukturami europejskimi. Kwestią dyskusyjną może być jedynie głębokość i zakres tych zmian.

4. Jakkolwiek krytycy Konstytucji z 1997 r. zwracają uwagę na te lub inne jej niedoskonałości, trudno byłoby chyba uznać za trafną tezę, że postanowienia tego aktu były w latach 1997-2003 samoistnym źródłem poważniejszych zaburzeń w funkcjonowaniu państwa. Ich przyczyny leżały zdecydowanie bardziej po stronie czynników o charakterze politycznym, polityczno-społecznym czy ekonomicznym niż prawnokonstytucyjnym.

Jako przykład tego rodzaju zjawiska można wskazać pewne (niezbyt silne), napięcia, jakie pojawiły się w okresie polskiej „cohabitation” w latach 1997-2001, gdy Prezydent Rzeczypospolitej, wywodzący się z obozu lewicy, znalazł się w obliczu prawicowo-centrowej większości parlamentarnej i rządu kierowanego przez jej reprezentanta.

Gdyby brać pod uwagę kompetencje, jakie przyznaje Prezydentowi Konstytucja, np. w sferze działalności ustawodawczej, można sądzić, że powinniśmy mieć do czynienia w tym zakresie z endemicznym konfliktem między głową państwa a rządem i Sejmem. Prezydent mógłby bowiem, korzystając z prawa weta ustawodawczego (por. art. 122 ust. 5 Konstytucji) dążyć do spowolnienia lub zdeorganizowania prac ustawodawczych prowadzonych pod kierownictwem liderów przeciwnego obozu politycznego. Tymczasem liczba tego rodzaju prezydenckich wystąpień w III kadencji Sejmu (1997-2001) była stosunkowo niewielka. Wystąpień tych było 28, przy czym w 13 przypadkach procedura ich rozpatrywania zakończyła się przed upływem kadencji Sejmu. Reszta pozostała w tym czasie bez ostatecznego rozpoznania. Trzeba zarazem przyznać, że weta prezydenckie były bardzo skuteczne, ponieważ spośród 13 rozpatrywanych, ponownie uchwalając zakwestionowane przez Prezydenta ustawy, Sejm odrzucił tylko jedno. Warto dla porównania wspomnieć, że w latach 1997-2001 Sejm rozpatrzył 640 ustaw, mając do czynienia z 1152 projektami. Z drugiej jednak strony, nieliczne raczej inicjatywy ustawodawcze Prezydenta napotykały w Sejmie trudności. Skrajnym ich przypadkiem było zatrzymanie na etapie prac komisyjnych czterech prezydenckich projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych. Wpłynęły one do Sejmu w październiku 1997 r. i nie zostały rozpatrzone do końca kadencji, czyli przez 1453 dni²¹.

Okazją do podjęcia polemiki wokół uregulowań zawartych w Konstytucji była sprawa zgodności z nimi licznych postanowień ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym²². Została ona podniesiona przez grupę posłów, którzy skierowali do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie konstytucyjności tego aktu. Chodziło głównie o to, czy jeśli w referendum w sprawie

²¹ Powyższe dane pochodzą z Kancelarii Sejmu, Zbiór Wykazów nr 101 dotyczący stanu prac nad projektami ustaw i uchwał oraz innymi dokumentami znajdującymi się w Sejmie III kadencji. Sekretariat posiedzeń. Warszawa, 19 października 2001 r. (materiał powielany).

²² Sceptycznie o konstytucyjności tych postanowień wypowiadał się Stanisław Gebethner, por. *Potrzebne jest przyzwolenie zapisane w konstytucji*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 64.

wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o jakiej mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, nie weźmie udziału więcej niż połowa obywateli uprawnionych do głosowania, a zatem referendum nie przyniesie wyniku wiążącego (por. art. 125 ust. 3), możliwe będzie przekazanie prawa podjęcia decyzji w ręce Sejmu i Senatu (por. art. 90 ust. 2). Wnioskodawcy kwestionowali ustawowo zadeklarowaną dopuszczalność takiego przekazania (por. art. 75 ustawy z 14 marca 2003 r.), w istocie jednak sprzeciwiali się dokonanej przez autorów projektu ustawy interpretacji Konstytucji, która otwierała drogę do odpowiedniego uregulowania ustawowego. Spór toczył się zatem nie tyle o samą ustawę, ile o sposób rozumienia przepisu Konstytucji, będącego podstawą tej decyzji ustawodawczej. Politycznym zapleczem sporu był stosunek wnioskodawców do planu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, którego realizacja wymagała ratyfikacji umowy akcesyjnej. Byli oni (i nadal pozostają) przeciwnikami tego przystąpienia. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił ich zastrzeżeń i w całości je odrzucił (wyrok K. 11/03).

Kryzys rządowy wynikający z utraty przez Radę Ministrów, działającą pod kierownictwem Leszka Millera, poparcia społecznego i z postępującej krok po kroku w latach 2002-2004 erozji jej parlamentarnego zaplecza, który doprowadził do dymisji tej Rady 2 maja 2004 r., w żadnym razie nie był spowodowany przyczynami konstytucyjnymi. Przeciwnie, postanowienia Konstytucji pozwalałyby raczej odsunąć chwilę ustąpienia rządu, niż ją przybliżyć. Mam tu na myśli przepis odnoszący się do warunków udzielania (większością głosów) rządowi przez Sejm wotum zaufania na wniosek Prezesa Rady Ministrów (por. 160 Konstytucji), z którego zresztą premier z powodzeniem skorzystał. Podobnie ocenić należy przepis ustanawiający konstruktywne wotum nieufności (art. 158).

W czasie gdy powstawał ten tekst, trwały działania prowadzące do powołania nowego rządu. Odnoszące się do nich uregulowania konstytucyjne (art. 154-156) stanowią, jak się zdaje, wystarczające i sprawne instrumentarium pozwalające w ten lub inny sposób (powołanie Rady Ministrów albo skrócenie kadencji Sejmu i rozpisanie przedterminowych wyborów) rozwiązać – na poziomie prawnym – zaistniały kryzys. Po raz pierwszy sięgnięto do przepisów Konstytucji przewidujących powoływanie rządu w tzw. trzech krokach, w sytuacji gdy krok pierwszy i drugi nie doprowadzi do pomyślnego zakończenia procedury tworzenia Rady Ministrów. Jakkolwiek od strony politycznej proces ten przebiegał bez powodzenia, to od strony konstytucyjnoprawnej nie napotkał poważniejszych przeszkód.

Być może natomiast postanowienia Konstytucji były w jakiejś mierze przyczyną trwającego przez dłuższy czas sporu o zakres kompetencji Prezydenta oraz rządu w sprawach związanych z kierowaniem Siłami Zbrojnymi. Przepisy art. 134 ust. 1 i 2 oraz art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji niedają zbyt jasnych wskazówek co do tego, w jaki sposób kompetencje te powinny być ustawowo określone i rozgraniczone. Spór ten toczył się przez większą część III kadencji Sejmu i zakończył się w początkach IV kadencji nowelizacją ustawy z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypos-

politej, która uzupełniła ustawę z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony²³.

5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera pewną liczbę postanowień, których realizacja napotyka, i chyba z samej swej natury musi napotykać, spore trudności. Mam tu na uwadze przede wszystkim uregulowania dotyczące niektórych wolności oraz praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych (por. art. 64-80). Już w czasie dyskusji nad tymi przepisami w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zwracano uwagę, że ich ochrona i realizacja nie będą możliwe na podobnych zasadach, co urzeczywistnianie podstawowej liczby wolności i praw osobistych oraz politycznych. Przepisy odnoszące się do znaczącej części wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych opatrzone klauzulą zastrzegającą, iż dochodzić ich można jedynie w granicach określonych w ustawie (por. art. 81 Konstytucji). Jest to, co prawda, zgodne z postanowieniem art. 8 ust. 2 Konstytucji, lecz wprowadza wyjątek od zasady, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio.

Wobec postanowień takich przepisów Konstytucji, jak na przykład art. 65 ust. 5 (polityka pełnego zatrudnienia), art. 71 ust. 1 (polityka uwzględniająca dobro rodziny), art. 74 ust. 1 (polityka ekologiczna), art. 75 ust. 1 (polityka mieszkaniowa), można wysunąć zarzut, że nie formułują one w istocie wolności i praw, lecz deklarują, zgodnie zresztą z ich słowną postacią, iż państwo prowadzić będzie określony rodzaj polityki w danej dziedzinie. Są to więc typowe przepisy programowe²⁴. Nie powinny być one włączane do rozdziału o wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela. Jeśli w ogóle mają zostać ujęte w Konstytucji, należy je zawrzeć w osobnej części poświęconej rozmaitym politykom państwa.

Podobnego rodzaju wątpliwości, powiększone dodatkowo przez niejasność sformułowania, podnieść można wobec przepisu art. 70 ust. 2, zapewniającego bezpłatne nauczanie w szkołach publicznych, a zarazem dopuszczającego odpłatność za „niektóre usługi edukacyjne” świadczone przez szkoły wyższe. Jak wiadomo, przepis ten był podstawą orzeczenia (SK 18/99) o konstytucyjności tych postanowień ustawy o szkolnictwie wyższym, które zezwalają na pobieranie opłat od studentów studiów wieczorowych i zaoczných w państwowych szkołach wyższych.

Powstaje zatem pytanie, czy pojawienie się w Konstytucji przepisów tego rodzaju nie jest dostatecznym argumentem na rzecz jej nowelizacji? W moim przekonaniu nowelizacja taka powinna być dokonana. Nie musi ona prowadzić do usunięcia tych przepisów z Konstytucji, lecz raczej do ich doprecyzowania (casus art. 70 ust. 2) lub innego usytuowania w systematyce tego aktu. Przeciw takiej propozycji przemawia jednak to, że wprowadzenie zmian w rozdziale II Konstytucji nie byłoby łatwe z powodów politycznych i – być może – również emocjonalnych. Mogłoby zostać poczytane za zamach na zdobycze socjalne

²³ Dz. U. Nr 156, poz. 1301.

²⁴ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji, w: Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcziński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 95-113.

obywateli, a obawa, iż ustawodawca konstytucyjny chce z nich zrezygnować, z pewnością nie przysporzyłaby im zwolenników. Jest wielce prawdopodobne, że przeprowadzenie takich zmian łączyłoby się z koniecznością rozpisania referendum konstytucyjnego.

6. Zamiar częściowej, a tym bardziej całościowej zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., może wynikać z dwojakiego rodzaju przesłanek: polityczno-ideowych i prawnych.

Gdy idzie o te pierwsze, trudno jest z nimi polemizować. Jeśli są one np. owocem zasadniczej krytyki przyjętego dla naszego państwa przez ustawodawcę konstytucyjnego modelu ustrojowego, to jest rzeczą wątpliwą, aby można było jego przeciwnikom przeciwstawić poglądy, które będą dla nich bardziej przekonujące niż ich własne. Ten, kto kierując się motywami ideowo-politycznymi uważa, że zasadniczo lepsza jest jednoizbowość niż dwuizbowość, system prezydencki niż (zracjonalizowany nawet) system parlamentarno-gabinetowy, wybory większościowe niż proporcjonalne, jest mało podatny na argumenty swoich oponentów. Analogicznie postrzegane będą propozycje takich lub innych rozwiązań dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, gdy podstawą owych propozycji będą rozmaite, a nawet sprzeczne wzajemnie, uzasadnienia aksjologiczne. Uznaniu, że należy bronić konstytucyjnej zasady pełnego, produktywnego zatrudnienia, można przeciwstawić tezę, iż realizacja takiej zasady jest *ex definitione* niemożliwa i ekonomicznie nieracjonalna, a zatem zasada ta w ogóle nie powinna być umieszczana w tekście Konstytucji państwa prawnego. Na poziomie dyskursu ideowo-politycznego niemożliwa jest zatem, moim zdaniem, akceptowana powszechnie odpowiedź na pytanie: czy należy zmieniać obowiązującą Konstytucję?

Być może nieco inaczej przedstawiać się będzie sytuacja, gdy od polemik politycznych przejdziemy do rozważań o charakterze czysto prawnym. Tu w grę wchodzi przede wszystkim motyw legislacyjnej poprawności i instrumentalnie rozumianej celowości lub skuteczności określonych unormowań prawnych. Jakkolwiek i pod tym względem ustalenie jednolitego stanowiska bywa trudne, to przynajmniej liczyć można na pojawianie się argumentów bardziej racjonalnych i mniej obciążonych ideowymi przesądami niż w przypadku dyskursu politycznego.

W moim przekonaniu podstawowa część obowiązujących od 1997 r. uregulowań konstytucyjnych jest pod tym względem poprawna. Nie wymaga ona jakiegś zasadniczej rewizji, a już w żadnym razie nie daje podstaw do wysuwania postulatu całkowitego odrzucenia obecnego tekstu i zastąpienia go nowym. Ewentualne zmiany nie powinny przekraczać ram korekty narzucanej przede wszystkim przez zmieniający się kontekst polityczny (np. wymogi wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej) i ekonomiczno-społeczny (np. zmiany struktury gospodarczej i społecznej). Być może także, choć pewno w dalszej perspektywie, zmiany te staną się niezbędne z uwagi na przekształcenia przekonań moralnych i obyczajowych społeczeństwa. Tu jednak zahaczamy o kwestie natury ideowo-politycznej. Nie wykluczam także nowelizacji, które usuwałyby odkryte z biegiem czasu w tekście Konstytucji dysfunkcjonalności

– sprzeczne unormowania, luki konstrukcyjne czy też rozwiązania, których skuteczność okazała się wątpliwa.

Żadna konstytucja nie jest i nie może być aktem wiecznotrwałym. Dotyczy to bez wątpienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Z drugiej jednak strony, konstytucja przestałaby pełnić rolę fundamentu systemu prawa krajowego, gdyby ulegała częstym i głębokim zmianom. Sądzę, że nadal istnieje potrzeba konsolidowania efektów zmian ustrojowych rozpoczętych w 1989 r. i zbilansowanych uchwaleniem obowiązującej obecnie Ustawy Zasadniczej. Mając zatem na uwadze legislacyjne zalety i wady tego tekstu, a zarazem nie znajdując wystarczająco wiele wystarczająco silnych argumentów natury ideowo-politycznej, mogących uzasadnić jego zmianę, opowiadałbym się za pozostawieniem go przez najbliższe lata bez poważniejszych nowelizacji, a tym bardziej za niezastępowaniem go innym, być może nie lepszym.

SHOULD THE POLISH CONSTITUTION OF 2 APRIL, 1997 BE AMENDED?

S u m m a r y

The article is devoted to the consideration whether it is time the Constitution of the Republic of Poland of 2.04.1997, which has been in effect for seven years, was abrogated and replaced with a new one or amended significantly.

The intention of abrogating this Constitution appeared as early as 1997, soon after it had been enacted. Such a demand was made by groupings which were not widely represented in the Sejm and the Senate in 1993-1997. However, after they won the parliamentary elections in 1997, they abandoned their postulate. It was probably caused by two reasons: lack of sufficient support for such a change in both houses of the parliament and the fact that the provisions of the new Constitution strengthened the position of the Council of Ministers. The political grounds of this Council were in the groupings which had previously promoted changes in the Constitution. Since 2001 the demand for a fundamental change in the Constitution has been made on the basis of the discussion on the establishment of the so-called 4th Republic of Poland, due to replace the 3rd Republic, established as a result of the political changes initiated in 1989.

In addition to the proposal of comprehensive changes, there are also suggestions of partial amendments to the Constitution. They concern such issues as abolishing the Senate, reducing the number of the members of parliament by half, introducing the majority system and one-mandate constituencies in the Sejm elections. There is also a demand for the modification of regulations concerning social and economic citizen rights whose observance is extremely difficult at present.

The Polish accession to the European Union was preceded by suitable constitutional preparations. However, some constitutional issues have been under discussion, such as the primacy of the European law over the Polish law, the right of the Union citizens to participate in the municipal elections in Poland, the tasks of the National Bank of Poland (NBP) and its position in the political system, the establishment of the European arrest warrant. On the whole, it can be stated that the process of Poland's accession to the structures of the European Union does not require considerable constitutional changes.

The author argues that the content of the Constitution of the Republic of Poland of 1997 never caused any significant disturbance in the functioning of the state. Such disturbances were generated by political and economic factors rather than the constitutional ones. The author claims in the conclusion that even though the Constitution of the Republic of Poland of 1997 requires some changes, these changes are not urgent and ought to be carefully prepared.