

PIOTR WINCZOREK

SUBIEKTYWNE SPOJRZENIE NA PRZEMIANY USTROJOWE LAT 1989-2009

I

Tekst, który tu przedstawiam, nie jest w ścisłym tego słowa znaczeniu opracowaniem naukowym. W porozumieniu z Redakcją RPEiS i zgodnie z jej sugestią, postanowiłem nadać mu formę w pewnym zakresie autobiograficznego eseju, przedstawiającego moje osobiste refleksje dotyczące dwudziestu lat przemian ustrojowych w naszym kraju. Jeśli pojawiłyby się zarzuty, że mają one charakter subiektywny i wybiórczy – nie zaprzeczę. Moje refleksje koncentrują się wokół problematyki prawnej, a w szczególności – konstytucyjnej. W tych bowiem latach, przy niemalym udziale nieprzewidywalnych przypadków, przeszedłem od zainteresowań teoretycznoprawnych do prawno-konstytucyjnych. Zdecydowana większość, jeśli nie wszystkie moje prace naukowe i publicystyczne z ostatnich dwóch dekad odnosiły się do tej właśnie problematyki.

Pierwszy bliższy kontakt z kwestiami prawnoustrojowymi miałem podczas obrad Okrągłego Stołu (luty-kwiecień 1989 r.). Uczestniczyłem bowiem, jako przedstawiciel Stronnictwa Demokratycznego, w pracach Zespołu do spraw Reform Ustrojowych, którego współprzewodniczącymi byli ze strony opozycyjno-solidarnościowej – prof. Bronisław Geremek, a koalicyjno-rządowej – prof. Janusz Reykowski. Stronnictwo Demokratyczne od połowy lat pięćdziesiątych, choć ze zmiennym natężeniem, lansowało koncepcję umiarkowanej reformy konstytucyjnej. Polegać ona miała m.in. na przywróceniu do istnienia Trybunału Stanu, urzędu jednoosobowej głowy państwa – prezydenta (w miejsce Rady Państwa) oraz utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego¹. Propozycje te były przez długi czas ignorowane przez ówczesne polityczne kierownictwo państwa, choć idea odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych funkcjonariuszy państwa i sądowego badania konstytucyjności i legalności aktów normatywnych znajdowała spore poparcie w części środowisk prawniczych i akademickich.

Zmiana Konstytucji PRL, polegająca na powołaniu obu trybunałów, nastąpiła w 1982 r. Z tego samego roku pochodzi ustawa o Trybunale Stanu (później kilkakrotnie nowelizowana). W owym czasie powołano także pierwszy skład

¹ K. Polarczyk, *Koncepcje ustrojowe Stronnictwa Demokratycznego w okresie PRL*, w: *Państwo w przestrzeni konstytucyjnej*, red. J. Majchrowski, Liber, Warszawa 2007, s. 20-26. Stronnictwo Demokratyczne istnieje nadal, zajmując miejsce na peryferiach systemu politycznego dzisiejszej Polski.

tego Trybunału. Jak wiadomo, organ ten do dzisiaj nie wykazuje się szczególną aktywnością. Do jakiegoś stopnia przyczyną takiego stanu rzeczy jest skomplikowany mechanizm prawny pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej osób, które jej podlegają, a także niechęć środowisk politycznych do uruchamiania tej instytucji wobec niepewnych i – być może – sprzecznych z oczekiwaniami tego następstw. Można by nieco ironicznie powiedzieć, że zagrożenie postawieniem przed Trybunałem Stanu tego czy innego funkcjonariusza pozostaje raczej rodzajem straszaka, którym jedni politycy posługują się przeciw drugim, z miernym zresztą skutkiem. Rodzi się zatem pytanie, czy istnienie Trybunału Stanu jako odrębnej instytucji ustrojowej jest nadal potrzebne i czy spraw z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej (o której zniesieniu na ogół się nie wspomina) nie przekazać do jurysdykcji bądź to specjalnego kolegium Sądu Najwyższego, bądź do Trybunału Konstytucyjnego. Mogłoby to uprościć strukturę instytucjonalną Rzeczypospolitej i przybliżyć nas do ideału w pełni niezawisłego, bezstronnego politycznie i kompetentnego orzekania w sprawach deliktów konstytucyjnych i przestępstw popełnianych przez najwyższych funkcjonariuszy państwa. Pamiętać bowiem należy, że składy osobowe Trybunału Stanu były i nadal są powoływane przez Sejm, i to nie tylko spośród kandydatów wystarczająco kwalifikowanych pod względem wiedzy prawniczej. Były one i nadal pozostają odbiciem układu sił partyjno-politycznych w izbie poselskiej naszego parlamentu.

Zdecydowanie inny los spotkał Trybunał Konstytucyjny. Został on utworzony na podstawie ustawy z 1985 r. i rozpoczął działalność w pierwszym swoim składzie od początku roku następnego. Już początkowe orzeczenia ukazały potrzebę jego istnienia i ustrojowe znaczenie. Być może były nawet zaskakujące dla ówczesnych decydentów politycznych. Od tego czasu Trybunał Konstytucyjny rozwija swoje orzecznictwo i umacnia (także przez korzystne dla jego położenia ustrojowe rozwiązania prawne) swą pozycję w systemie politycznym naszego państwa. O kwestiach tych będzie jeszcze mowa.

Trzecią instytucją, która powstała jeszcze przed 1989 r., jest urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (ustawa z 1987 r.). Również i RPO stał się trwałym i wartościowym elementem naszego krajobrazu ustrojowego. Stosunkowo silną pozycję wśród innych organów Rzeczypospolitej i poważanie wśród obywateli zawdzięcza on – moim zdaniem – nie tyle właściwym rozwiązaniom prawnym, ile osobistym cechom tych, którzy przez kolejne lata urząd Rzecznika piastowali.

Można się zastanawiać, dlaczego kierownictwo polityczne PRL zdecydowało się na utworzenie obu trybunałów i instytucji RPO. Ich istnienie nie bardzo harmonizowało przecież z ówczesnymi rozwiązaniami konstytucyjnymi (np. dotyczącymi tzw. przewodniej roli PZPR w państwie, skupieniem – choć jedynie teoretycznym – pełni najwyższej władzy w rękach Sejmu, z niewykształconymi należycie przepisami dotyczącymi wolności i praw człowieka i obywatela itp.) i realiami politycznymi. Nie można wykluczyć hipotezy, że nie o rzeczywistą zmianę ustrojową miało tu chodzić, zmianę przybliżającą nas do urzeczywistnienia ideału państwa prawnego, lecz o względy propagandowe, czy – jak to się dzisiaj określa – PR-owskie. W okresie trwania stanu wojennego i ogólnej depresji społecznej, szansa powołania się na tego typu nowości mogła uchodzić

za znak dobrej woli i dowód reformatorskich zamiarów rządzących. Niezależnie jednak od tego, jak rzeczywiście przedstawiały się te zamiary, ostateczny wynik podjętych w oparciu o nie decyzji, zwłaszcza gdy chodzi o sądownictwo konstytucyjne, okazał się nad wyraz pomyślny.

Sprawa przywrócenia w Polsce urzędu prezydenta nie była szerzej dyskutowana, ani na forum publicznym, ani w środowiskach konstytucjonalistów. Jak się zdaje (i tu trzeba odwołać się do przypuszczeń), również ówczesne kierownictwo polityczne nie zwracało na nią większej uwagi aż do przełomu 1988/89. Stronnictwo Demokratyczne było więc w głoszeniu tej koncepcji raczej osamotnione. Dopiero uruchomienie procesu, który doprowadził do Okrągłego Stołu, ożywiło zainteresowanie nią czołowych gremiów PZPR. Co więcej, poczęły one wiązać z jej realizacją spore nadzieje.

Ponieważ to SD lansowało pomysł przywrócenia urzędu prezydenta państwa, przedstawienie w Zespole ds. Reform Politycznych Okrągłego Stołu projektu zmiany Konstytucji idącego w tym kierunku powierzono właśnie mnie². W ten oto sposób znalazłem się w centrum sporów o kształt ustrojowy Rzeczypospolitej. Zarówno wówczas, jak i obecnie świetnie zdaję sobie sprawę z tego, że to nie moje, czy nawet Stronnictwa Demokratycznego, poglądy na tę sprawę miały dla późniejszych wydarzeń istotniejsze znaczenie. Ostatecznie bowiem liczyło się stanowisko kierownictwa PZPR oraz przywódców strony solidarnościowej, a wypracowanie wspólnego poglądu w kwestii zniesienia Rady Państwa nastąpiło nie przy tzw. stoliku ds. reform politycznych, a w wyniku rozmów prowadzonych w Magdalence (w których nie uczestniczyłem).

Pomijając tu szczegóły propozycji dotyczącej nowego kształtu ustrojowego głowy państwa, powiedzieć należy, że urząd prezydenta miał być instytucją wyposażoną w znaczne uprawnienia władcze, częściowo przejęte od Rady Państwa, a częściowo dodane. Do jakiegoś stopnia wzorce mające go ukształtować czerpano z rozwiązań znanych w V Republice Francuskiej. W pierwszym odruchu strona solidarnościowa gwałtownie zaoponowała przeciw takim planom, odrzucając samą możliwość utworzenia urzędu prezydenckiego. Obawiano się – zresztą jak się później okazało, nie bez podstaw – że urząd ten dostanie się w ręce przedstawiciela PZPR, najpewniej gen. Wojciecha Jaruzelskiego. Obawiano się także, że będzie on wykorzystywany do blokowania reform i paraliżowania działań NSZZ „Solidarność”, którego legalizacja była pierwszoplanowym celem reprezentantów opozycji przy Okrągłym Stole³. Dopiero w wyniku dalszych ustaleń wyrazili oni zgodę na utworzenie urzędu prezydenta PRL. Zgoda ta udzielona została w ramach szerszego pakietu ustrojowego, obejmującego m.in. przeprowadzenie częściowo wolnych wyborów do Sejmu i utworzenie Senatu wybieranego w wyborach całkowicie demokratycznych. Jednocześnie uprawnienia władcze prezydenta miały zostać poważnie okrojone, m.in. poprzez zniesienie prawa do wydawania dekretów z mocą ustawy⁴.

² Rok 1989. *Geremek odpowiada, Żakowski pyta*, Plejada, Warszawa 1990, s. 75 i n.; K. Gebert, *Mebel*, Londyn 1990, aneks, s. 40-41; J. Skórzyński, *Ugoda i rewolucja. Władza i opozycja 1985-1987*, Presspublica, Warszawa 1995, s. 213 i n.; K. Trębicka, *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 205-207.

³ K. Trębicka, op. cit., s. 205-207.

⁴ Na temat szczegółów pierwotnego projektu dotyczącego modelu prezydentury przedstawionego

Z perspektywy dalszych wydarzeń, takich jak m.in. wprowadzenie wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym i zwycięstwo w pierwszych przeprowadzonych tą drogą wyborach Lecha Wałęsy, rozwiązania przyjęte przy Okrągłym Stole i potwierdzone później odpowiednią zmianą Konstytucji, nie zawsze spotykały się z dobrym przyjęciem. Prezydent Lech Wałęsa dawał dowody, że czuje się nadmiernie skrępowany przepisami konstytucyjnymi, ograniczającymi władzę głowy państwa i chętnie – gdyby to było możliwe – zakreśliłby je szerzej⁵. Kto wie, czy nie do granic, które władzy tej wyznaczały pierwotne propozycje zgłoszone przy Okrągłym Stole. Także w czasach znacznie późniejszych projekty nowej Konstytucji, zgłaszane np. przez Prawo i Sprawiedliwość i Samoobronę, zakładały bardzo poważne wzmocnienie władzy prezydenta państwa. Nawiaływały one do modelu rządów półprezydenckich w stylu francuskim, czy nawet prezydenckich w stylu amerykańskim, a niekiedy do tego, co w sprawie prezydentury ustalała polska Konstytucja z 1935 r.⁶ Pomysły idące w tym samym kierunku wracały też w następnych latach.

Obawy, że gen. Wojciech Jaruzelski jako prezydent PRL/RP wykorzysta dane mu uprawnienia przeciwko procesowi reform – nie potwierdziły się. Patrząc na nie z perspektywy lat, można jednak powiedzieć – a nie jest to myśl odkrywczą – że tworząc uregulowania konstytucyjne, zbyt często bierzemy pod uwagę rzeczywiste lub domniemane niechęci lub nadzieje personalne, a mniej względy rzeczowe, związane z racjonalnym i adekwatnym do obiektywnych potrzeb rozwiązywaniem problemów ustrojowych. Uwaga ta dotyczy w jakiejś mierze również koncepcji prezydentury, której wyraz dała Konstytucja RP z 1997 r.

Przebieg dalszych wydarzeń związanych z formowaniem podstaw prawnych ustroju państwowego Rzeczypospolitej jest ogólnie znany. Przypomnę zatem w koniecznym skrócie tylko najważniejsze jego epizody.

W kwietniu 1989 r. Sejm dokonał nowelizacji Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., wprowadzając do niej uregulowania realizujące postanowienia Okrągłego Stołu w dziedzinie ustroju politycznego. Zniknęła zatem Rada Państwa, a pojawił się urząd Prezydenta PRL. Obok Sejmu powstał Senat. Ponadto, do rangi instytucji konstytucyjnej awansował urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. W ostatnich dniach grudnia tego samego roku Konstytucja uległa ponownej zmianie, a głównym zamiarem reformatorów było nadanie państwu innego niż socjalistyczny ustroju społecznego przez ustanowienie systemu opartego na zasadzie wolności gospodarowania, pełną ochronę własności prywatnej oraz zniesienie innych pozostałości dawnych porządków ustrojowych. W sferze symbolicznej wyraziło się to zmianą (a w zasadzie przywróceniem obowiązującej do 1952 r.) nazwy państwa na „Rzeczpospolita

w imieniu SD w czasie obrad Zespołu ds. Reform Politycznych oraz kolejnych propozycji wysuniętych w tej sprawie przez przedstawicieli PZPR, a także zastrzeżeń podniesionych wobec tych sugestii przez reprezentantów strony opozycyjno-solidarnościowej i ich obaw wyrażanych w związku z nimi, zob. ibidem, s. 205-211.

⁵ Por. A. Chwalba, *III Rzeczpospolita. Raport specjalny*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2005, s. 34.

⁶ P. Winczorek, *Projekt nowych rozwiązań konstytucyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 275.

Polska” i ponownym ukoronowaniem orła, jako godła państwowego. Od strony redakcyjnej, poza przeredagowaniem dalszych partii tekstu, zmiany te polegały na wyposażeniu Konstytucji w nowy rozdział I, który poświęcono podstawowym zasadom kształtowanego dzięki temu ustroju.

W kilka miesięcy później wprowadzono przepisy odnoszące się do wyboru Prezydenta RP w głosowaniu powszechnym w dwu turach. Otworzyło to drogę do zmiany na stanowisku głowy państwa.

Dokonane w ten sposób zmiany, choć bardzo istotne, nadal nie zadowalały, oznaczały bowiem jedynie utrzymywanie swoistego prowizorium ustrojowego. Dlatego też podjęto prace nad przygotowaniem całkowicie nowej, pełnej, odpowiadającej duchowi przeprowadzanych reform ustawy zasadniczej. Prace te toczyły się w latach 1989-1991. Znanych jest co najmniej 11 takich projektów⁷. Dwa z nich przygotowały, działające w tym zakresie oddzielnie, komisje konstytucyjne – Sejmu i Senatu. Tej pierwszej przewodniczył prof. Bronisław Geremek, drugiej – prof. Alicja Grześkowiak. Miałem okazję uczestniczyć, jako doradca, w pracach tej pierwszej.

Następne trzy projekty opracowały partie polityczne: Stronnictwo Demokratyczne, Konfederacja Polski Niepodległej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe. Kolejne cztery określić można jako prywatne. Powstały one z inicjatywy Mieczysława Huchli, Jana Lityńskiego, Sylwestra Zawadzkiego oraz Andrzeja Mycielskiego, współdziałającego w tym zakresie z Wacławem Szyszkowskim. Sylwester Zawadzki, Andrzej Mycielski i Wacław Szyszkowski – to znani w owym czasie profesorowie prawa konstytucyjnego.

Jednakże żaden z tych projektów nie został przekształcony w obowiązujące prawo. Dotyczy to także tych, które powstały z inicjatywy komisji obu izb parlamentu. Poważną przeszkodę w dalszym postępie prac konstytucyjnych stanowiło głębokie rozbieżności polityczne Sejmu i Senatu, w których uzyskanie większości pozwalającej na uchwalenie nowej ustawy zasadniczej było niemożliwe⁸. Trzeba było podjąć pracę nad aktem tymczasowym, który wychodząc naprzeciw nadal silnym tendencjom reformatorskim, kształtowałby – choćby w ograniczonym zakresie – podstawy ustroju państwowego naszego kraju. Warto tu podkreślić, że inne państwa byłego obozu radzieckiego na ogół szybciej niż Polska uporały się z zadaniem stworzenia nowych konstytucji. Ich uchwalenie bywało niejednokrotnie aktem następującym bezpośrednio po ogłoszeniu niepodległości (Litwa, Estonia) lub dokonaniu w danym państwie przełomu ustrojowego (Czechy, Słowacja, Słowenia, Chorwacja, Bułgaria, Rosja). Łotwa powróciła do swej Konstytucji z 1922 r., a Węgry zachowały formalnie Konstytucję z 1949 r., głęboko ją jednak modyfikując.

Badania empiryczne, które przeprowadzono nad związkami zachodzącymi między przyjmowanymi w państwach byłej radzieckiej strefy wpływów oraz państwach wchodzących niegdyś w skład ZSRR uregulowań legislacyjnych

⁷ Zostały one opublikowane w zbiorze *Projekty konstytucyjne 1989-1991* (do druku przygotował M. Kallas), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.

⁸ W Sejmie wyłonionym w wyborach przeprowadzonych w 1991 r. zasiadali przedstawiciele 18 partii, a w sumie 29 grup politycznych, co w ocenie historyka „było czymś osobiwym w skali Europy, niemniej w warunkach Polski tuż po przełomie, czymś naturalnym”; A. Chwalba, op. cit. s. 42.

a tempem i charakterem przeprowadzanych w nich reform gospodarczych, wskazują na istnienie szeregu takich oddziaływań. Ogólnie powiedzieć można, że w im większym stopniu rozwiązania konstytucyjne zapewniały stabilne i pewne pod względem prawnym ramy funkcjonowania gospodarek oraz szerokie swobody obywatelskie, tym bardziej liczyć można było na szybki postęp reform o charakterze prorynkowym⁹.

Konstatacja ta, dostępna nawet rozumowaniu potocznemu, powinna skłaniać do intensywnych prac nad nową konstytucją. W Polsce stało się jednak inaczej. Zamiast uchwalenia takiego aktu, w 1992 r. przyjęto ustawę konstytucyjną odnoszącą się do stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz do samorządów lokalnych. Akt ten, zwany powszechnie „Małą Konstytucją”, uchylił Konstytucję RP z 22 sierpnia 1952 r., zachowując jednak w mocy znaczną część jej postanowień¹⁰. Konstytucja ta znikła z horyzontu ustrojowego, nie znikła natomiast jej wielce wymowna data, ponieważ nadal odnosiła się do fragmentu obowiązujących uregulowań ustrojowych.

Na tle tego postanowienia, choć także w szerszej perspektywie politycznej i aksjologicznej, pojawiła się w tamtych latach gorąco dyskutowana kwestia, czy Polska po 1989/90 r. jest państwem, które zachowywać powinno łączność prawną ze swą poprzedniczką – Polską Rzeczpospolitą Ludową. Dyskusja ta stanowiła część debaty nad problemem istnienia państwowości polskiej w latach 1944-1989/90. Starły się w tej mierze dwa stanowiska. Jedni, reprezentujący poglądy zdecydowanie antykomunistyczne, a niekiedy skrajnie prawicowe, utrzymywali, że ciągłości takiej nie ma, ponieważ twór polityczny funkcjonujący na naszych ziemiach w owych latach był narzucony z zewnątrz, podtrzymywany przemocą i pozbawiony atrybutów suwerenności. Inni – nie przecząc, że PRL nie była organizmem spełniającym wymogi demokracji i dysponującym pełnią suwerenności zewnętrznej – iż była jednak państwem i za takie uchodziła zarówno w świadomości mieszkańców kraju, jak i w opinii międzynarodowej, czego dowodem było jego powszechne międzynarodowoprawne uznanie.

Następstwem przyjęcia pierwszego z tych poglądów, jeśli chciałoby się być w pełni konsekwentnym, powinno być odrzucenie w całości prawa tworzonego w latach 1944-1989/90 przez organy władzy funkcjonujące *de facto* na terenie dzisiejszej Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeba by zatem uważać za wiążące jedynie te akty normatywne, które powstały przed 1939 r. (ewentualnie tworzone były przez polskie władze działające po 1939 r. na emigracji), albo też zgodzić się z sytuacją, w której okres 1944-1989/90 to czas swoistej „pustki prawnej”. Stąd bardzo liczne akty stosowania prawa (np. wyroki sądowe, decyzje administracyjne, umowy cywilnoprawne itp.) wówczas podejmowane,

⁹ K. Metelska-Szaniawska, *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach post-socjalistycznych. Studium empiryczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, w szczególności s. 270 i n.

¹⁰ Na temat okoliczności, w których uchwalona została w 1992 r. „Mała Konstytucja” i jej funkcjonowania w ciągu następnego roku zob. „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, a zwłaszcza zawarte w tej książce opracowanie Marii Kruk, *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*, s. 7-17.

jako nieposiadające wystarczającej podstawy prawnej, uznać by należało za bezskuteczne.

Pogląd przeciwny sprowadzał się do tezy, że niezależnie od wątpliwości co do legitymizacji władzy sprawowanej na polskim terytorium w latach 1944-1989/90, prawo przez nie stanowione należy uznać za wywołujące dla jego podmiotów skutki wiążące. Prawo to, choć istotnie w wielu swych fragmentach powinno ulec szybkim i głęboko sięgającym zmianom, obowiązuje w Rzeczypospolitej Polskiej po roku 1989/90 nadal i nadal może być stosowane. Przyjęcie odmiennego stanowiska wywołałoby nieopisany chaos prawny i w sposób zupełnie niezawiniony uderzyłoby w obywateli, którzy na mocy przepisów z okresu PRL nawiązali, rozwiązali lub w inny sposób zmodyfikowali stosunki prawne, których są/byli stroną, albo wobec których organy publiczne wydały na podstawie tych przepisów wiążące decyzje władcze. Osobiście byłem i pozostaję zwolennikiem drugiego z tych stanowisk¹¹.

Dodatkowym argumentem na jego rzecz jest konstatacja, iż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. aż do czasu – częściowej jedynie, jak się później okazało – unifikacji i polonizacji prawa, stosowano w Rzeczypospolitej prawa państw zaborczych nie tylko ze sfery uregulowań cywilnoprawnych, ale również sfery tak wrażliwej politycznie, jak prawo karne¹². Również po 1944 r. w obrocie prawnym znajdowały się przez dłuższy czas, choć znowelizowane w duchu idei i praktyk właściwych państwu socjalistycznemu, akty normatywne z okresu II Rzeczypospolitej, takie na przykład, jak Kodeks zobowiązań lub Kodeks karny, mimo że Rzeczpospolita ta była obiektem gwałtownej krytyki ze strony kół rządzących ówczesnym naszym krajem. Brak zatem uzasadnień, by w odniesieniu do prawa PRL postępować inaczej.

II

„Mała Konstytucja” była aktem wzbudzającym sporo kontrowersji¹³. Najpoważniejsze z nich wzbudzały uprawnienia Prezydenta RP i ich realizacja, a także jego stosunki z innymi organami władzy państwowej, głównie rządem i Sejmem. Prezydent Lech Wałęsa był krytykowany przede wszystkim z powodu swych domniemanych lub rzeczywistych działań wychodzących poza obręb wiążących głowę państwa uregulowań konstytucyjnych.

¹¹ Por. P. Winczorek, *Co zrobić ze starym prawem*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 117. Odległe echa tych sporów docierają do naszych czasów. Incydentalnie odnosi się do nich W. Sadurski w artykule *Okręgowy trybunał historii*, „Gazeta Wyborcza” 2008, nr 238. Artykuł ten poświęcony jest aspektom prawnym procesu gen. Wojciecha Jaruzelskiego i jego współpracowników przed Sądem Okręgowym w Warszawie. W kwestii nas interesującej autor pisze o implikacjach stosowania w tym procesie prawa z okresu PRL następująco: „Polegają one na ustanowieniu pewnej łączności i kontynuacji, przynajmniej prawnej, między dzisiejszym demokratycznym państwem polskim a państwowością – pokraczną, niedemokratyczną i niesuwerenną, ale jednak państwowością – PRL. Gdyby takiej prawnej łączności nie było, gdyby np. uznać, że prawo PRL było analogiczne do reguł mafii lub organizacji terrorystycznej – to oskarżenie generałów w oparciu o ‘ustawę karną obowiązującą w czasie popełnienia’ przestępstw im zarzucanych byłoby wewnętrzną sprzecznością. Należałoby wtedy po prostu ustanowić nowe prawo i stosować je wstecz. Na taki pomysł na szczęście nikt nie wpadł”.

¹² Por np. A. Mogilnicki, *Wspomnienia*, Wydawnictwo Barbara Izdebska, Warszawa 2008, s. 150 i n. Aleksander Mogilnicki był w okresie międzywojennym m.in. Prezesem Sądu Najwyższego, a także uczestnikiem prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego; J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, cz. III, rozdz. VI-VIII, PWN, Warszawa 1976.

¹³ Por. „Mała Konstytucja” w procesie przemian..., zwłaszcza s. 244-256.

Jakkolwiek można było wysuwać liczne zastrzeżenia wobec samego tekstu tego aktu, to nie treść czy forma redakcyjna przepisów były – w moim przekonaniu – głównym powodem owych kontrowersji. Była nim dynamiczna, jeśli można się tak wyrazić, osobowość Lecha Wałęsy, a także interesy partyjne, które ujawniały się wówczas na forum parlamentu i poza nim.

I tu uwaga ogólniejszej natury. Odnosi się ona zresztą nie tylko do „Małej Konstytucji”, ale także do Konstytucji RP z 1997 r. Często słyszy się z ust polityków lub czyta w prasie opinie, że niedoskonałości ustawy zasadniczej wyrażające się w niedostatecznej precyzji uregulowań określających zadania i kompetencje organów państwa są samoistną przyczyną konfliktów między osobami sprawującymi w ramach tych organów władzę publiczną. Dotyczy to przede wszystkim Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, a niekiedy również członków jego gabinetu. Nie podzielałem i nadal nie podzielam takiego stanowiska. Nie można oczywiście zaprzeczyć, że źle pomyślane od strony koncepcyjnej lub źle zredagowane prawo może sprzyjać pojawianiu się nieporozumień, a nawet sporów. Ale nie jest ich samodzielnie występującą przyczyną. Prawo, przynajmniej wówczas, gdy jest rozumiane jako zbiór norm zakodowanych w przepisach, to obiekt w pewnym sensie „martwy”. „Życie” nadają mu ci, którzy interpretują przepisy, stosują je lub ich nie stosują, choć powinni, przestrzegają ich lub nie przestrzegają, choć jest to ich obowiązkiem. Prawo staje się czynnikiem aktywnym na scenie publicznej dopiero wówczas, gdy staje się układem odniesienia, czy – innymi słowy – przesłanką istotną w rzeczywistych działaniach (np. aktach prawnych o charakterze konwencjonalnym i zachowaniach faktycznych) jego indywidualnych lub zbiorowych podmiotów, w tym osób wchodzących w skład organów władzy publicznej. To, jak interpretowane są przepisy, realizowane lub nierealizowane zakodowane w przepisach normy prawne, zależy od ich użytkowników. Można czynić rozmaity użytek z norm prawnych: dokonując wątpliwych lub zgoła niedopuszczalnych w świetle sztuki prawniczej interpretacji przepisów, działając zgodnie albo niezgodnie z zawartymi w tych przepisach normami, nadużywając ich, obchodząc je itp. Wszystkie te przypadki są dobrze znane i opisywane od pokoleń. Twierdzę zatem, że to od użytkowników regulacji konstytucyjnych zależy w przeważającej mierze, czy jej przepisy będą wykorzystywane w sposób sprzyjający współpracy między różnymi ośrodkami władzy, czy też jej nie-sprzyjający. Byłoby założeniem nie tylko sprzecznym z domniemaniem racjonalności ustawodawcy, ale także w znacznej mierze kontrfaktycznym, jeśli by przyjąć, że twórcy Konstytucji przyjmowali, iż funkcjonowanie państwa polegać ma na wpisanych w jego struktury i mechanizmy konfliktach między różnymi ośrodkami władzy publicznej. Pojawianie się takich konfliktów, lecz jedynie jako zjawiska incydentalnego, jest czymś, co z reguły mieści się w granicach prognozy legislacyjnej. Na okoliczność ich powstawania ustanawia się regulacje szczególne. Pozwalają one z zasady na rozwiązanie konfliktów na gruncie ściśle prawnym. Przykładem takiego konfliktu jest różnica zdań między Prezydentem RP a Sejmem na temat wartości przyjętych przez parlament regulacji ustawowych. Jego rozstrzygnięciu służy instytucja prezydenckiego weta ustawodawczego, które może być odrzucone kwalifikowaną większością głosów poselskich. Innym przykładem z tego zakresu jest niemożność powołania

Rady Ministrów po ustąpieniu rządu poprzedniego. Próba rozstrzygnięcia związanego z nim sporu politycznego lub personalnego prowadzi do skrócenia przez Prezydenta RP kadencji Sejmu i rozpisania przez niego przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Jakkolwiek w demokratycznym państwie prawa władza publiczna (tu rozumiana jako zbiór kompetencji do podejmowania decyzji prawnie wiążących) ulega silnej instytucjonalizacji, to nie można zmykać oczu na fakt, że jej drugą, faktycznie pojawiającą się stroną jest to, że podlega ona zjawisku mniej lub bardziej znaczącej personalizacji. Dotyczy to w szczególności władzy sprawowanej przez organy o jednoosobowej obsadzie. W tym przypadku ambicje, intencje, temperament i inne cechy osobowości piastuna urzędu, a także interesy stojących za nim sił politycznych odgrywać mogą znaczną rolę. Powoduje to, że wykonywanie obowiązków i uprawnień władczych wychodzi niejednokrotnie poza ramy uregulowań instytucjonalnych. Ze zjawiskiem takim spotykamy się powszechnie, i to nie tylko w naszym kraju. Może ono niekiedy odegrać rolę pozytywną, ale zwykle jest niekorzystne w kontekście zasad, na jakich oparte jest demokratyczne państwo prawne.

W wypadku urzędu Prezydenta RP zjawisko to jest widoczne z całą wyrazistością. Nieprzystosowanie charakterologiczne osoby sprawującej ten urząd do prawnokonstytucyjnych rygorów, którymi jest on związany, może być powodem ostrych konfliktów w ramach instytucji państwa. Uwagę tę odnieść można także do innych osób sprawujących w państwie władzę publiczną w ramach organów o jednoosobowej obsadzie (np. Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Rzecznika Praw Obywatelskich, wojewody, prezydenta miasta itp.). Dlatego też nie w niedostatku uregulowań konstytucyjnych dostrzegałbym główne powody pojawiania się konfliktów w łonie aparatu władzy, lecz w cechach charakterologicznych (a także w intencjach, interesach politycznych) osób, które pełnią wysokie urzędy państwowe. Jeśli chce się konfliktów uniknąć, to przy dobrej woli jest to niemal zawsze możliwe, nawet gdyby przepisy Konstytucji były zbyt ogólnikowe, sformułowane niejasno lub wewnętrznie sprzeczne¹⁴.

III

Przygotowania do uchwalenia nowej, całościowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przeciągały się. Wydawało się nawet, że nigdy, a przynajmniej w najbliższej dekadzie, nie dojdzie do uwieńczenia tych zabiegów sukcesem. Jednakże w kwietniu 1992 r., wraz z przyjęciem „Małej Konstytucji”, została uchwalona ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która wprowadzała szczególnie tryb prac nad tym aktem. Uchwalenie Konstytucji RP powierzono nie Sejmowi i Senatowi działającym jako oddzielne ciała prawodawcze, ale Zgromadzeniu Narodowemu. Zgromadzenie to powołało Komisję Konstytucyjną, której zadaniem było przygotowanie jednolitego projektu nowej ustawy zasadniczej. Projekty tego aktu mogli składać: Prezydent RP, grupa 56

¹⁴ Pogląd ten głosiłem od dawna; zob. P. Winczorek, *Czy konstytucja jest źródłem konfliktów politycznych*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 75, i nadal go podtrzymuję; por. *Głowa w ramach*, „Polityka” 2008, nr 41.

członków Zgromadzenia oraz sama Komisja. Ostatecznie przedmiotem prac tej Komisji było siedem projektów. Prezydent Lech Wałęsa, który początkowo zgłosił własny projekt, wycofał go ze Zgromadzenia. Po wyborach parlamentarnych z 1993 r., w wyniku których skład polityczny Sejmu i Senatu uległ znacznej zmianie (głównie na niekorzyść licznych ugrupowań prawicowych), pojawiło się pytanie, czy nowe Zgromadzenie Narodowe, jako nie w pełni reprezentatywne, powinno przygotowywać i uchwalić Konstytucję wedle przyjętych poprzednio zasad. Odpowiadając na to pytanie, dokonano nowelizacji ustawy konstytucyjnej z kwietnia 1992 r., jednakże nie były to zmiany o fundamentalnym charakterze. Tak jak poprzednio, zachowano uprawnienie Zgromadzenia Narodowego do uchwalenia Konstytucji (większością 2/3 głosów jego członków, przy zachowaniu quorum na poziomie co najmniej połowy składu Zgromadzenia) oraz utrzymano w mocy przepis stanowiący, że ostateczne przyjęcie tak uchwalonej Konstytucji nastąpi w drodze ogólnonarodowego referendum.

Wraz z utworzeniem Komisji Konstytucyjnej ZN powołano kilkusobowy zespół jej stałych doradców. Znalazłem się w jego gronie, a po wyborze dotychczasowego szefa, prof. Kazimierza Działochoy, na senatora mianowany zostałem przewodniczącym tego Zespołu. Uzyskałem więc nie tylko możliwość obserwowania z bliska jej prac, ale, do jakiegoś stopnia, oddziaływania wraz z kolegami-doradcami na ich ostateczny rezultat. Z oczywistych więc powodów mam do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stosunek ciepły, choć nie pozbawiony krytycyzmu.

Jak wiadomo, Konstytucja ta została przez Zgromadzenie Narodowe uchwalona 2 kwietnia 1997 r. i przyjęta przez naród w referendum przeprowadzonym 25 maja 1997 r.; weszła w życie 17 października tegoż roku. Wyniki referendum nie były imponujące – przy niskiej, jak na znaczenie tego aktu, frekwencji (42,86%) za jej przyjęciem opowiedziało się jedynie 53,45% obywateli uprawnionych do głosowania.

Pracom nad Konstytucją towarzyszyły ostre dyskusje. Zgłaszano wobec projektów liczne propozycje poprawek. Projekty te, a zwłaszcza ostateczny projekt Komisji Konstytucyjnej ZN, poddawano krytycznym ocenom, które – w moim przekonaniu – niekiedy przybierały demagogiczny ton. Zarówno projektom, jak i zawartym w nich koncepcjom ustrojowym poświęcono liczne publikacje¹⁵.

¹⁵ Zob. np. *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum, Lublin 16 grudnia 1995 r.*, red. J. Krukowski, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996. Krytycznie wobec tego projektu wypowiedzieli się m.in. A. Grześkowiak i P. Ł. Andrzejewski, a na ogół pozytywnie, choć niebezpośrednio, m.in. Jerzy Ciemniewski. Osoby te były podówczas członkami Zgromadzenia Narodowego. Teresa Rabska w dyskusji wniosła szereg zastrzeżeń do przepisów poświęconych samorządowi terytorialnemu.

Ocenę projektów Konstytucji RP zawiera zbiorowe opracowanie *Jaka Konstytucja. Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, red. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

Przykładem innych opracowań są: W. Osiatyński, *Twoja Konstytucja*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1997; W. Sadurski, *Myślenie konstytucyjne*, Presspublica, Warszawa 1994. Te dwie ostatnie książki potraktować można również jako prace o charakterze edukacyjnym, wyjaśniającym sens oraz znaczenie dla państwa i obywateli konstytucji we współczesnym porządku ustrojowym.

W dyskusjach nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzonych zarówno w gronie członków Zgromadzenia Narodowego i jego Komisji Konstytucyjnej, jak i na szerszym forum publicznym, pojawiły się przede wszystkim cztery nurty myślenia:

- liberalno-demokratyczny,
- chrześcijańsko-demokratyczny,
- socjalny,
- narodowo-katolicki.

Moim zdaniem, pierwszy z tych nurtów okazał się najsilniejszy, a jego głównym zapleczem politycznym były ugrupowania polityczne o charakterze centrowym (np. Unia Wolności), znaczna część wpływowych mediów (np. „Gazeta Wyborcza”, „Polityka”, ówczesna „Rzeczpospolita”) oraz środowisk prawniczych i akademickich. Gdy spojrzeć na niego od strony ostatecznych postanowień konstytucyjnych, oddziaływanie tego nurtu dostrzec można w treści I i II rozdziału Konstytucji, a zwłaszcza tych przepisów, które dotyczą idei demokratycznego państwa prawnego, pluralizmu, wolności gospodarowania, ochrony własności, osobistych i politycznych wolności i praw człowieka i obywatela. Również przyjęte przez Konstytucję rozwiązania o charakterze instytucjonalnym są w znacznej mierze przepojone podobnym duchem. Mam tu na myśli elementy zmodyfikowanego w kierunku kanclerskim systemu parlamentarno-gabinetowego, określoną w Konstytucji pozycję samorządu terytorialnego i ustrój organów władzy sądowniczej, w tym zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego. Do tych rozwiązań zaliczyć należy także przepisy dotyczące finansów publicznych (rozdział X), a także – po części – przepisy ochronne odnoszące się do wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych (rozdział XI).

Wpływ idei o chrześcijańsko-demokratycznym charakterze na treść Konstytucji RP z 1997 r. nie zawsze można wyodrębnić na tle oddziaływań zaliczanych tu do nurtu liberalno-demokratycznego lub socjalnego. Jednak jego wyraźne ślady dostrzec można w treści konstytucyjnej preambuły, zawartym w niej odwołaniu do wartości (prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna) i ich boskich źródeł, w wyłożonej tu idei pomocniczości, w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej (art. 20), w przepisach odnoszących się do kwestii wyznaniowych i stosunków między państwem a kościołami (art. 25 i art. 53), a także w odesłaniu (w art. 30) do przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka jako źródła jego wolności i praw. Stanowi ono oczywiście nawiązanie do koncepcji prawnonaturalnych.

Nurt socjalny zaznaczył się przede wszystkim w treści tych postanowień Konstytucji, które mówią o uprawnieniach ekonomicznych, społecznych i kulturalnych przysługujących obywatelom i ochronie udzielanej im przez państwo (np. art. 18 i 19; art. 24; art. 64-76), a także, do pewnego stopnia, w przepisach odnoszących się do ustroju rolnego i odgrywanej w nim roli gospodarstw rodzinnych (art. 23). Warto zwrócić uwagę, że wprowadzenie tych uregulowań do Konstytucji z 1997 r. było przedmiotem sporów. Znaczna część członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i ich doradców opowiadała się za nadaniem Konstytucji charakteru – jak to określano – „ściśle juralistycznego”. W obronie takiego podejścia posługiwano się wizją obrony

wolności i praw jednostki przed sądami i innymi organami władzy przez poszczególnych obywateli „z Konstytucją w rękach”. Konstytucja nie może zatem być zbiorem obietnic ekonomicznych i socjalnych (np. prawa do pełnego zatrudnienia, prawa do własnego mieszkania), bez możliwości ich skutecznego wyegzekwowania, ponieważ byłaby przyczyną licznych rozczarowań. Z drugiej jednak strony, nie można było ignorować oczekiwań społecznych ukształtowanych w znacznej mierze przez głęboko zakorzenione myślenie w kategoriach państwa opiekuńczego. Zwracali na to uwagę przede wszystkim ci członkowie Zgromadzenia Narodowego i publicyści, którzy reprezentowali lewicowy nurt opinii publicznej. Ale również niektórzy autorzy o raczej liberalnym nastawieniu nie negowali argumentów o socjalnym zabarwieniu¹⁶. Biorąc pod uwagę układ sił w Zgromadzeniu Narodowym w latach 1993-1997, uchwalenie Konstytucji, która nie zawierałaby postanowień o charakterze socjalnym, było niemożliwe. Stąd też zwolennicy „Konstytucji ściśle jurydycznej” i „Konstytucji prospołecznej” musieli zawrzeć kompromis.

Co do mnie, wydaje mi się, że kompromis ten mógłby wyglądać inaczej. Znaczna część przepisów z podrozdziału Konstytucji dotyczącego wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych zawiera w istocie tzw. normy programowe¹⁷. Tak potraktować należy np. art. 65 ust. 5, który stanowi, że „władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych” (por. też: art. 68 ust. 3-5; art. 69; art. 70 ust. 4; art. 71 ust. 1 zd. 1; art. 74; art. 75 ust. 1). Zamiast postanowienia te włączać do rozdziału II Konstytucji, można byłoby – wzorem Konstytucji Hiszpanii z 1978 r. (por. jej rozdział III) – zawrzeć je w oddzielnym rozdziale poświęconym podstawowym zadaniom państwa w dziedzinie polityki społecznej i ochrony socjalnej obywateli. Nie stwarzałoby się wówczas złudzeń, że przywołane wyżej przepisy naszej Konstytucji są, co do swej treści normatywnej, w pełni tożsame np. z art. 58 ust. 1 zapewniającym każdemu wolność zrzeszania się.

Nurt narodowo-katolicki, aczkolwiek silnie zaznaczający swą obecność w dyskusjach konstytucyjnych, wpłynął na treść ustawy zasadniczej z 1997 r. w sposób nieznaczny. Niektóre wyrażane przez jego reprezentantów postulaty zostały jednak uwzględnione, choć raczej jako elementy idei chrześcijańsko-demokratycznych. Stało się tak być może dlatego, że nurt ten przybrał dość agresywny charakter. Głównymi jego promotorami na forum Zgromadzenia Narodowego byli posłowie i senatorowie Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego.

Konstytucja była atakowana już u samych jej podstaw, jako nieodpowiadająca zdrowym wymaganiom aksjologicznym. Jej zakładaną cechą powinno być uznanie, że Państwo Polskie, jako organizacja narodu o głębokim zako-

¹⁶ Por. W. Sadurski, op. cit., s. 49 i n.

¹⁷ Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2008, s. 86.

rzeniu w katolicyzmie, realizować musi wartości, które są dla katolicyzmu najcenniejsze i są zarazem wartościami uniwersalnymi¹⁸.

Spektakularny i najbardziej znany wyraz w dyskusjach konstytucyjnych koncepcje reprezentowane przez nurt narodowo-katolicki znalazły w postaci „wojny o preambułę” i *invocatio Dei*, która miała Konstytucję otwierać. W sposób nieco karykaturalny, ale mniej znany, ujawnił się on wówczas, gdy zaproponowano w Komisji Konstytucyjnej ZN, aby wszystkie lub niemal wszystkie przepisy ustanawiające wolności i prawa człowieka (tj. te, w których użyto słów oznaczających ich beneficjentów, takich jak: „każdy”, „kto”, „wszyscy”, „człowiek”), uczynić przepisami odnoszącymi się jedynie do obywateli polskich. Przyjęcie tych przepisów w proponowanym brzmieniu oznaczałoby, że Konstytucja Rzeczypospolitej nie zapewnia ochrony wolności i praw człowieka. Komisja z oczywistych względów pomyśl ten odrzuciła.

Skrajnym przykładem krytyki Konstytucji RP pochodzącej ze środowisk, które reprezentowały nurt narodowo-katolicki lub były do niego zbliżone, są głosy, jakie pojawiały się w okresie kampanii poprzedzającej referendum. Atakowały one Konstytucję już po przyjęciu preambuły i wprowadzeniu innych zmian wychodzących naprzeciw krytykom jej domniemanego oderwania od chrześcijańskich wartości, z tego na przykład powodu, że prowadzi ona do rezygnacji z suwerenności narodowej lub zagraża prawom rodziny.

IV

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje już od ponad 10 lat. W tym czasie została znowelizowana tylko raz. Nowelizacja objęła jej art. 55 ust. 1, który w pierwotnym brzmieniu zakazywał w jakichkolwiek okolicznościach ekstradycji obywatela polskiego. Po przyjęciu przez nasz kraj instytucji europejskiego nakazu aresztowania i wprowadzenia go do polskiego prawa karnego procesowego, zakaz ten, jako nieznający wyjątków, stanął pod znakiem zapytania. Poglądy na temat konieczności odpowiedniej modyfikacji art. 55 ust. 1 Konstytucji nie były jednolite. Osobiście opowiadałem się za taką jego zmianą, aby stosowanie europejskiego nakazu aresztowania w stosunku do obywateli polskich stało się w pełni dopuszczalne¹⁹. Sprawa ta stanęła na wokandzie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że przekazanie obywatela polskiego na podstawie art. 607t §1 k.p.k., implementującego dyrektywę

¹⁸ Por. A. Grześkowiak, *Aksjologia projektu Konstytucji RP*, w: *Ocena projektu Konstytucji RP*, op. cit. Autorka krytykowała ten projekt m.in. za to, że: nie potwierdza katolickiej tożsamości narodu, odrzuca podstawowe wartości chrześcijańskie, odchodzi od prawnonaturalnej koncepcji praw człowieka, nie szanuje władzy rodzicielskiej i praw naturalnych rodziny, nie chroni życia od chwili poczęcia, przy neutralności światopoglądowej państwa – dopuszcza „prywatyzację” wartości, osłabia ideę państwa narodowego na rzecz państwa obywatelskiego.

Problematyka aksjologiczna Konstytucji była i nadal jest poruszana w literaturze prawniczej i politologicznej, często w całkowicie odmiennym duchu, niż ten, który charakteryzował przywołany wyżej tekst. Zob. np.: P. Winczorek, *Axiological Foundations of the Polish Constitution*, w: *Constitutional Essays*, red. M. Wyrzykowski, Institute of Public Affairs, Warszawa 1999; Z. Stawrowski, *Aksjologiczne podstawy konstytucji*, „Civitas” 2007, nr 10; R. Banajski, *Uwagi o aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, red. W. J. Wołupiak, Wydawnictwo Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej.

¹⁹ Zob. P. Winczorek, *Europejskie aresztowanie a polska Konstytucja*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 267; M. Masternak-Kubiak, *Implementacja europejskiego nakazu aresztowania (Uwagi na tle zmiany Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 9.

ramową UE z 2002 r., pozostaje w sprzeczności z art. 55 ust. 1 Konstytucji²⁰. W wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego dokonano nowelizacji art. 55, dodając do niego stosowne postanowienia (art. 55 ust. 1, 2 i 3). Przy okazji uzupełniono też przepis art. 55 ust. 2 (obecnie ust. 3).

W latach 1997-2008 pojawiły się także inne postulaty nowelizacji Konstytucji RP z 1997 r., niekiedy sięgające bardzo głęboko. Do idących najdalej trzeba by zaliczyć, poza przypominanymi już projektami całościowej wymiany tego aktu, propozycje Platformy Obywatelskiej, takie jak: zniesienie Senatu, wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu wraz z oparciem tych wyborów na zasadzie większości, zniesienie formalnego immunitetu parlamentarnego, wprowadzenie zakazu kandydowania do parlamentu osób, na których ciąży prawomocny skazujący wyrok sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Partia ta w ostatnich latach (2007/2008) sugerowała także, lecz w sposób mocno niejasny, że konieczne jest dokonanie takiej modyfikacji Konstytucji, by wiadomo było, „kto w Polsce rządzi” – Prezydent RP czy Prezes Rady Ministrów. Co więcej, w moim przekonaniu propozycję tę formułowano tak osobliwie, by odpowiedź na powyższe pytanie uzyskano po przeprowadzeniu wyborów (parlamentarnych?, prezydenckich?) i by, w zależności od ich wyników, można było w odpowiednim kierunku modyfikować ustroj polityczny państwa.

Wśród innych projektów uzupełnień lub zmian przepisów konstytucyjnych przypomnieć trzeba pomysły wysuwane przez Prawo i Sprawiedliwość, aby zakazać obejmowania urzędów i stanowisk publicznych, w tym pochodzących z wyboru, byłym pracownikom organów bezpieczeństwa PRL, wprowadzić możliwość przymusowego leczenia osób, które ze względu na stan swojego zdrowia psychicznego zagrażają otoczeniu, oraz aby „otworzyć” archiwa Instytutu Pamięci Narodowej.

Bardzo częstym, i to z różnych źródeł płynącym postulatem jest sugestia, by nie zmieniając co do zasady ustroju politycznego Rzeczypospolitej, tak zmodyfikować przepisy konstytucyjne, aby usunąć albo przynajmniej zacieśnić pole sporów kompetencyjnych między dwoma pionami władzy wykonawczej w państwie – prezydenckim i rządowym. Ci, którzy propozycję tę wysuwają, nie odpowiadają na ogół na pytanie, w jaki sposób uczynić jej zadość.

Niepowodzeniem zakończyła się podjęta w 2005/2006 r. próba nowelizacji art. 38 Konstytucji, mająca w zamyśle jej projektodawców zwiększyć ochronę życia ludzkiego przed narodzeniem i rozciągnięcia jej do „naturalnej śmierci”. W moim przekonaniu, przepis tego artykułu taką ochronę życia człowieka w każdym jego stadium już zapewnia i jego doprecyzowanie nie jest konieczne.

Problem ewentualnej, głębiej lub płycej sięgającej nowelizacji Konstytucji RP z 1997 r., stawiany był w literaturze prawniczej i politologicznej dość często, zwłaszcza przy okazji dziesięciolecia jej obowiązywania²¹.

²⁰ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. P 1/05.

²¹ Tej kwestii poświęcone zostały np. opracowania konstytucjonalistów zawarte w: „Zeszyty Naukowe Katedry Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. W. Korfałtego” 2007, nr 32; zbiór referatów przedstawionych na polsko-ukraińskiej konferencji *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Krasieczyn-Rzeszów, 19-21 września 2005 r., red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Ekhardt, Wyd. Wyższej Szkoły Administracji

Poglądy na temat konieczności bądź tylko celowości zmiany Konstytucji RP w tym czy innym jej fragmencie lub nawet w całości są wśród polityków zróżnicowane. Można założyć, że za taką zmianą opowiadają się przede wszystkim ci, którzy krytykowali projekt Konstytucji RP na etapie jej tworzenia w Komisji Konstytucyjnej ZN, a później po jego uchwaleniu – w okresie kampanii referendalnej. Do krytyki tej dołączają się niekiedy inne środowiska i osoby o prawicowej i centroprawicowej orientacji. Natomiast ugrupowania centrolewicy i lewicy raczej bronią, niż atakują jej tekst. Wśród zawodowych konstytucjonalistów zdania są także podzielone, lecz zarówno „za”, jak i „przeciw” zmianom wysuwane są przede wszystkim argumenty natury ściśle prawnej, rzadziej zaś politycznej²².

Osobiście jestem przeciwnikiem uchylenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w całości i zastąpienia jej inną, albo dokonywania w niej jakichś głębiej sięgających modyfikacji. Badania prowadzone przez zespół prof. Kazimierza Działocha nad funkcjonowaniem tego aktu w praktyce wskazują, że jest ono na ogół poprawne, co nie powinno skłaniać do jego kwestionowania w istotniejszych fragmentach²³. Argumenty, które – moim zdaniem – przemawiają za nieuchylaniem Konstytucji RP z 1997 r. i przeciw przyjmowaniu w jej miejsce całkowicie nowej, kilkakrotnie już prezentowałem w poprzednich latach²⁴. Nie sądzę, aby bieg czasu i zebrane w ostatnim czasie doświadczenia podważały ich trafność, nie będę zatem do nich w szerszym zakresie powracał.

i Zarządzania, Przemysł 2006; J. Jaskiernia, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP* oraz W. J. Wołpiuk, *Dziesięć lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i co dalej* (oba teksty w: *10 lat obowiązywania Konstytucji – i co dalej?*, op. cit.; A. Szmyt, *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania)*, w: *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Ewa Gdulewicz, Hanna Zięba-Załucka, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.

²² Trudno nie zgodzić się z poglądem J. Jaskierni, gdy pisze, że „[...] problem perspektyw nowelizacji Konstytucji RP lub jej zmiany jawi się jako bardziej skomplikowane zagadnienie, niżby to można wywnioskować z ogólnie rysującej się tendencji politycznej, która wskazuje na nieuniknioną tego procesu. Postulaty zmian mają bowiem bardzo zróżnicowany charakter i formułowane są często z odmiennych, niekiedy wzajemnie wykluczających się pozycji. Ponadto nie zawsze towarzyszy im refleksja, że możliwości skutecznego przeforsowania zmian wiąże się z potrzebą osiągnięcia porozumienia na wysokości większości konstytucyjnej 2/3 poparcia i przeprowadzenia prac konstytucyjnych w znużającym procesie ustrojodawczym, który wymagałby od elit parlamentarnych dużego wysiłku oraz koncentracji działań” (J. Jaskiernia, op. cit., s. 29). Z kolei A. Szmyt zamyka swoją analizę następującą konkluzją: „[...] nie pojawił się dotychczas ‘czas konstytucyjny’ właściwy dla dokonania całościowych czy zasadniczych zmian. Wszystkie dotychczasowe próby i dokonania mają charakter incydentalny, fragmentaryczny, co potwierdzałoby brak takiego poczucia konieczności dokonania znacznie głębszych zmian, które wyrażone zostałyby przedłożeniem Sejmowi odpowiedniego projektu ustawy o zmianie konstytucji, potwierdzającego takie przekonanie” (A. Szmyt, op. cit., s. 312).

²³ Chodzi o badania prowadzone w ciągu trzech lat przez 85-osobowy zespół i opublikowane przez Wydawnictwo Sejmowe w 10-tomowym zbiorze. Konkluzje z tych badań zawarte zostały w książce *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*, red. K. Działocha z zespołem, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006. Autorzy stwierdzają, że uczestnicy tych badań, ustosunkowując się krytycznie do niektórych aspektów rozwiązań konstytucyjnych, nie podnosili publicznie potrzeby uchwalenia nowej konstytucji oraz nie uznawali za potrzebne zajmowanie się propozycjami jej zmiany pojawiającymi się w dyskursie politycznym (s. 10).

²⁴ Por. P. Winczorek, *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, Liber, Warszawa 2006, s. 2 11-31. Ogólnie korzystną ocenę dla postanowień Konstytucji z 1997 r. w dziedzinie organizacji organów władzy ustawodawczej, a także ich wzajemnych stosunków, zawiera opracowanie M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej z nowej Konstytucji z kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Wyd. UMCS, Lublin 1998.

Byłem i pozostaję też, co do zasady, krytycznie nastawiony wobec propozycji częściowych zmian Konstytucji, o których wspomniałem wyżej. Dodać zresztą należy, że tylko dwie z nich przybrały postać projektu ustawy przedłożonej Sejmowi do rozpatrzenia. Chodzi o wprowadzenie zakazu kandydowania do Sejmu i Senatu osób skazanych prawomocnie za przestępstwo oraz zniesienie formalnego immunitetu parlamentarnego. Natomiast drugiego z tych projektów nie uważam za trafny. Jakkolwiek opinia publiczna krytycznie traktuje tę instytucję, widząc w niej instrument, dzięki któremu posłowie i senatorowie bezzasadnie unikają odpowiedzialności karnej, to jednak wziąć należy pod uwagę, że immunitet ten chroni nie tyle indywidualne osoby, co izby ustawodawcze²⁵. Kwestia immunitetów parlamentarnych – formalnego i materialnego – będąca od dawna przedmiotem zainteresowań nauki prawa konstytucyjnego, jest klasycznym problemem konstytucjonalizmu. Zdania na jego temat są w nauce podzielone²⁶.

Choć za zniesieniem immunitetu formalnego przemawiają ważne względy, m.in. ten, że jego uchylenie przez izby parlamentarne bywa często uzależnione od okoliczności politycznej, a nie merytorycznej natury, to jednak jego całkowita likwidacja mogłaby doprowadzić do sytuacji, w której pociągnięcie do odpowiedzialności karnej parlamentarzystów byłoby również, a nawet w większym stopniu, oparte na przesłankach o charakterze politycznym. Należy też pamiętać, że od czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. poseł lub senator, wobec którego wysuwane są prawnokarne zarzuty, sam może się rzec immunitetu, co poprzednio nie było możliwe (por. art. 105 ust. 4). Projektodawcy zmiany obowiązującego dziś przepisu o immunitecie formalnym zdają się zapominać, że podobną ochroną przed odpowiedzialnością karną, jaka przysługuje posłom, objęci są sędziowie (art. 181), członkowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 196) i Trybunału Stanu (art. 200), Prezes NIK (art. 206) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 211), a jednak nie proponują jej zniesienia. Przynajmniej część argumentów przemawiających za takim posunięciem wobec posłów i senatorów można by przecież odnieść również do tych funkcjonariuszy państwa.

Natomiast za warty uwzględnienia uważam postulat wprowadzenia zakazu kandydowania do Sejmu i Senatu osobom skazanym prawomocnie za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Zakaz taki skutkowałby też wygaśnięciem z mocy samego prawa mandatu parlamentarnego w przypadku skazania posła lub senatora w czasie trwania kadencji. Wprawdzie zakaz kandydowania oznaczałby pewne ograniczenie możliwości dokonywania swobodnego wyboru przez obywateli, to jednak celowość zapobieżenia pełnieniu mandatu przez osoby ewidentnie tego niegodne wydaje mi się usprawiedliwiona. Jest to usprawiedliwione, tym bardziej że przepisy prawa ustrojowego obejmującego samorząd terytorialny zakaz taki już znają w odniesieniu do jego

²⁵ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2001, s. 228-230, a także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 13/90.

²⁶ Por. B. Banaszak, op. cit., s. 408-440. Autor relacjonuje poglądy zwolenników i przeciwników utrzymania immunitetów parlamentarnych, zwłaszcza formalnego. Na temat immunitetów parlamentarnych patrz również: *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji...*, s. 74-75; M. Chmaj, *Stan i perspektywy immunitetu parlamentarnego w Polsce*, w: *Dziesięć lat Konstytucji...*, passim.

funkcjonariuszy. Czemu zatem nie miałyby on obejmować parlamentarzystów – osób reprezentujących cały naród, a dotyczyć jedynie osób reprezentujących częściowe wspólnoty lokalne?

V

Wątpliwości co do potrzeby dokonywania obecnie częściowych (wedle zreferowanych wyżej pomysłów) zmian w Konstytucji RP z 1997 r. nie muszą prowadzić do zaprzeczenia konieczności dokonania takiej zmiany i to w możliwie krótkim czasie. Łączy się ona z zapowiedzianym na 2011/2012 r. wprowadzeniem w Polsce euro jako waluty obiegowej. Zanim to nastąpi, musi zostać dokonana zmiana co najmniej art. 227 ust. 1 i 6 Konstytucji. Przepisy te, przypomnijmy, dają Narodowemu Bankowi Polskiemu wyłączne prawo emisji pieniądza, ustalania (z udziałem Rady Polityki Pieniężnej) i realizowania polityki pieniężnej oraz nakładają na NBP odpowiedzialność za wartość polskiej waluty. Wejście Polski do strefy euro w sposób zasadniczy zmieni zakres obowiązków i odpowiedzialności NBP. Z kolei przyjęcie euro bez stosownej zmiany powyższych przepisów byłoby aktem niekonstytucyjnym.

Na tym tle pojawia się interesujący problem o charakterze politycznym i prawnokonstytucyjnym. Niektóre ugrupowania polityczne i osobistości wypowiadają pogląd, że wprowadzenie euro z tą datą, lub w ogóle w dającej się przewidzieć przyszłości, poprzedzone być powinno przeprowadzeniem referendum ogólnonarodowego na podstawie art. 125 Konstytucji. Tylko wówczas, gdy obywatele wypowiedzą się pozytywnie w tej sprawie, możliwe stanie się wycofanie złotego i zastąpienie go walutą europejską. Powstaje jednak pytanie, czy i jakie praktycznie skutki wywarłoby sięgnięcie do głosowania powszechnego w sprawie, w której podjęcie decyzji prawnie wiążącej jest przywilejem Sejmu i Senatu, działających w oparciu o art. 235 ust. 1-5 oraz ust. 7 Konstytucji, czyli m.in. po spełnieniu wymogu osiągnięcia w Sejmie kwalifikowanej większości 2/3 głosów, a w Senacie większości bezwzględnej. Pozostaje poza wszelkim sporem, że ani uchwalenia ustawy (por. art. 120 i n.), ani zmiany Konstytucji nie można dokonać w drodze referendum. Załóżmy zatem, że referendum takie zostało prawomocnie rozpisane, przynosząc wynik ważny i wiążący. Czy posłowie i senatorowie są zobligowani takim wynikiem? Interpretując art. 125 ust. 3 literalnie, a także stosując wykładnię funkcjonalną i celowościową, na pytanie to odpowiedzieć trzeba twierdząco. W zależności od wyników, powinni oni w konsekwencji albo dokonać odpowiednich zmian ustawodawczych czy ustrojodawczych, albo ich zaniechać. Jeśli chodzi o ten konkretny przypadek – po uzyskaniu zgody narodu na wprowadzenie euro (w danym terminie) – zmienić art. 227 Konstytucji. Co jednak uczynić, gdyby dla wprowadzenia takiej zmiany zabrakło w Sejmie lub Senacie wystarczającego poparcia? Hipoteza taka nie jest bezpodstawna, ponieważ opozycja przeciw wprowadzeniu Polski do strefy euro jest w parlamencie i poza nim znaczna. Oczywiście pytanie można by odwrócić, zastanawiając się, co by się stało, gdyby po negatywnym (więcej głosów „przeciw” niż „za”) wyniku referendum – ważnym i wiążącym, siły, które opowiadają się za szybkim wprowadzeniem w naszym kraju waluty europejskiej przeforsowały ten pomysł

poprzez odpowiednią zmianę Konstytucji. Czy powołanie się na argument, że wola Narodu, jako suwerena w państwie jest świętością dla jego przedstawicieli i nie może być w żadnym razie ignorowana, byłby tu wystarczający? Czy nie jest wyobrażalne, że posłowie (przynajmniej niektórzy, ale w dostatecznej liczbie, by zablokować albo przeforsować mimo wiążącego wyniku referendum zmianę Konstytucji) powołają się na art. 104 ust. 1 zd. 2 Konstytucji głosząc, że przedstawiciele narodu nie wiążą instrukcje wyborców? Posłowie i senatorowie nie podlegają odwołaniu, nie można z powodu odmowy podporządkowania się woli narodu skrócić kadencji Sejmu, decyzja parlamentarzystów nieuwzględniająca wyniku referendum nie może zostać zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, realizacja tej woli nie następuje bezpośrednio. W sumie znaleźlibyśmy się w sytuacji pata konstytucyjnego i poważnego kryzysu politycznego.

Polscy politycy dosyć często przekonują, że najlepszą drogą pozwalającą na rozwiązanie trudnych problemów prawnych, które wymagałyby decyzji ustawodawczej albo nawet zmiany Konstytucji, jest odwołanie się do referendum. Tymczasem, jak się okazuje, wiążące wyniki referendum wymagają „przełożenia” na decyzje podejmowane w odpowiednim trybie konstytucyjnym, a to może być niesłuchanie trudne z politycznego punktu widzenia.

Nasuwa się więc refleksja odnosząca się do samego modelu referendum z art. 125 Konstytucji. Czy jest on ukształtowany prawidłowo? A może lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zasady, że w niektórych (jakich?) przypadkach decyzja podjęta w tym trybie ma skutek bezpośrednio prawnie wiążący, bez konieczności jej zrealizowania na drodze odrębnego postępowania parlamentarnego? Tak obecnie być może w przypadku wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o jakim mówi art. 90 Konstytucji i tak być musi w odniesieniu do przyjęcia w referendum zatwierdzającym zmiany w Konstytucji dotyczącej rozdziałów I, II i XII (art. 235 ust. 6).

VI

Przeciwko obecnej Konstytucji RP wysuwa się często dwa wykluczające się zarzuty: a) jest ona nadmiernie rozbudowana, szczegółowa i kazuistyczna, b) jest zbyt ogólnikowa. Co do pierwszego, można częściowo się zgodzić, ale pamiętajmy, że na tle innych konstytucji współczesnych ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej nie przekracza zwykłych norm. Co do drugiego zarzutu, zgody nie ma. Ci, którzy zarzut ten podnoszą, powołują się przede wszystkim na przepisy zawarte w rozdziale I lub na art. 126 (dotyczący położenia ustrojowego i zadań Prezydenta RP) i art. 146 (odnoszący się do zadań Rady Ministrów), upatrując w nich przyczynę lub jedną z ważniejszych przyczyn konfliktów politycznych między prezydenckim a rządowym pionem władzy wykonawczej.

Pamiętajmy jednak, że każda konstytucja jest aktem zawierającym przepisy o różnym stopniu ogólności. Obok szeroko zakreślonych klauzul generalnych (np. art. 1 i 2 w Konstytucji RP z 1997 r.), zawarte są w nich uregulowania bardzo szczegółowe – np. kompetencyjne lub proceduralne (por. art. 118). Innymi słowy, obok zasad prawa w dworcinowskim znaczeniu tego terminu, pojawiają się w konstytucjach reguły prawne.

Bardzo znanym przykładem klauzuli generalnej o niedookreślonym znaczeniu jest art. 5 Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r. Stanowi on: „Le Président de la République [...] assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat”. Pojęcie arbitrażu prezydenckiego było we Francji przez długi czas przedmiotem głębokiego sporu konstytucyjnego i politycznego i – jak pisze Bernard Chateaubout – prezydenci Republiki Francuskiej w oparciu o ten przepis szybko wywalczyli dla siebie znacznie bardziej aktywną rolę ustrojową niżby to wynikało z jego bezpośredniego brzmienia²⁷.

Postanowienia art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są nie mniej ogólne. Określają one, jak wspominałem, położenie ustrojowe Prezydenta i jego zadania. Nie mogą być jednak, jak czasami twierdzą niektórzy politycy i publicyści, samodzielną podstawą pozwalającą na ustalanie, jakie Prezydentowi służą kompetencje władcze. Według poglądów doktryny, z przepisów odnoszących się do zadań organu władzy publicznej nie można wyprowadzać wniosków dotyczących jego kompetencji. Innymi słowy, nie istnieje domniemanie kompetencji. Kompetencje te muszą być wyraźnie wskazane w przepisach. Każdy organ państwa (w tym Prezydent RP) może wykonywać swoje zadania tylko w granicach przyznanych mu kompetencji (por. art. 7 i art. 126 ust. 3 Konstytucji), a naruszanie tych granic należy uznać za godzące w porządek konstytucyjny.

VII

W ciągu wielu już lat funkcjonowania instytucji ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej pod rządami nowych (od 1989 r.) przepisów konstytucyjnych nagromadziło się sporo doświadczeń, zarówno negatywnych, jak i pozytywnych. Te ostatnie – w moim przekonaniu – zdecydowanie przeważają. Na plus Konstytucji i praktyce konstytucyjnej zaliczyłbym przede wszystkim wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowoczesnego katalogu wolności i praw człowieka i obywatela wraz z mechanizmami ich ochrony. Do pozytywów należy ustabilizowanie i „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, choć pojawiają się ostatnio głosy, czy nie jest to „zamknięcie” nadmierne i czy nie trzeba byłoby uznać, przynajmniej *de facto*, ustaleń normatywnych orzecznictwa sądowego (w tym orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego) za jedno z legitymowanych źródeł prawa. Wśród dalszych zalet Konstytucji z 1997 r. wymieniałbym zdecydowane umocnienie pozycji Trybunału Konstytucyjnego.

Jednakże obserwacja rysujących się w latach 2005-2007 tendencji, przerwanych w pewnej mierze (jak można zakładać) przez wybory parlamentarne z jesieni 2007 r. i zmianami na krajowej scenie politycznej, skłania do wyrażenia kilku zastrzeżeń i uwag krytycznych²⁸.

²⁷ Por. B. Banaszak, op. cit., s. 408-440. Autor relacjonuje poglądy zwolenników i przeciwników utrzymania immunitetów parlamentarnych, zwłaszcza formalnego. Na temat immunitetów parlamentarnych zob. również: *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji...*, s. 74-75; M. Chmaj, *Stan i perspektywy immunitetu parlamentarnego w Polsce*, w: *Dziesięć lat Konstytucji...*

²⁸ B. Chateaubout, *Droit constitutionnel et science politique*, Arnand Colin, Paris 1991, s. 379 i n.; por. też J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa w świetle doktryny francuskiej*, „Państwo i Prawo”

Próby dokonania głęboko sięgającego zwrotu ustrojowego podejmowane były przez ówczesny obóz rządzący pod hasłami kwestionującymi dorobek Trzeciej Rzeczypospolitej i zastąpienia jej Czwartą. Uzasadniając taki zamiar, powoływano się przede wszystkim na konieczność moralnej i organizacyjnej sanacji państwa, uwolnienia go od korupcji, usprawnienia działania aparatu władzy publicznej, wydobycia i ukazania Polakom prawdziwych wartości zakorzenionych w chwalebnej przeszłości narodu (tzw. polityka historyczna), odsunięcia od wpływu na bieg spraw publicznych ludzi skompromitowanych współpracą z reżimem PRL (m.in. lustracja oraz tzw. dekomunizacja) itp. Nie wszystkie te postulaty uznać można za nieuzasadnione. Na przykład walka ze źródłami i objawami korupcji musi być stałym elementem programu politycznego wszystkich ekip rządzących. Chodzi tu raczej o proporcje niż o istotę rzeczy. Stopień natężenia krytyki podjętej przez rzeczników IV Rzeczypospolitej był – jak sądzę – nieproporcjonalnie wielki w stosunku do stopnia istniejących zagrożeń.

Do negatywnych – moim zdaniem – elementów programu budowy nowego ustroju państwowego i ustanowienia odmiennych od poprzednich praktyk prawno-politycznych zaliczyłbym w pierwszej kolejności:

- zmianę koncepcji państwa. Zamiast państwa obywatelskiego z silnym sektorem samorządowym i stowarzyszeniowym, realizującym zasadę subsydiarności i decentralizacji władzy, pojawić się miało „scentralizowane państwo administracyjne”, w którym główna rola w kierowaniu sprawami publicznymi przypaść miała rozbudowanemu i poddanemu politycznej kontroli sektorowi administracji rządowej;

- pojawienie się pewnych elementów etatyzmu w gospodarce. Znalazło to odbicie w zahamowaniu planowanej uprzednio prywatyzacji sporej części przedsiębiorstw będących własnością publiczną. Pierwszej i drugiej z tych tendencji towarzyszyła krytyka liberalizmu, który ustąpić miał miejsca idei solidaryzmu społecznego. Oparciem solidaryzmu miało być „silne państwo”;

- deprecjonowanie roli niezawisłego sądownictwa – kluczowej instytucji państwa prawnego. Objawem tego podejścia było dosyć częste poddawanie przez najwyższych funkcjonariuszy państwa w wątpliwość orzeczeń sądowych, jako wydawanych przez sędziów niezаслугujących na społeczne zaufanie;

- ostra niekiedy krytyka wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wówczas gdy ich treść uniemożliwiała realizowanie zamiarów osób i sił politycznych ówczesznie rządzących. Wyrazem tego krytycyzmu były – niezrealizowane na szczęście – pomysły dotyczące obsady stanowisk kierowniczych w Trybunale lub zmiany zasad określających kolejność rozpatrywania spraw, które do niego napływają. Na tym tle pojawiały się też wątpliwości odnośnie do legitymacji Trybunału do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją, a nawet sugestie powrotu do możliwości odrzucania jego wyroków przez Sejm;

2008, z. 7; A. Jamróz, *Prezydent Republiki Francuskiej jako gwarant przestrzegania konstytucji. Kilka uwag porządkujących, w: Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzcinski, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Warszawa 1992, s. 152 i n.; G. Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1972, s. 485 i n.

- tendencja do zaostrzenia polityki karnej i istotnego ograniczenia praw osób oskarżonych (np. tzw. sądy 24-godzinne). Poważne oznaki poddania prokuratury oraz organów powołanych do ścigania przestępstw partyjno-politycznej kurateli;

- skłonność do instrumentalnego posługiwania się prawem zarówno w jego stanowieniu, jak i stosowaniu. Przykładem takiego postępowania była zmiana ustawy o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, mająca umożliwić usunięcie jej członków przed upływem kadencji i powołanie nowych, reprezentujących ugrupowania aktualnie większościowe (ustawa ta została w znacznej części uznana przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczną z Konstytucją; por. orzeczenie TK, sygn. K 4/06);

- wyraźny wzrost postaw eurosceptycznych wśród elit władzy, co nie ułatwiało prowadzenia przez Polskę polityki integracji i współpracy w ramach Unii Europejskiej, w tym z najbardziej znaczącymi państwami wchodzącymi w jej skład – Niemcami i Francją. Aby być sprawiedliwym, trzeba zrazem podkreślić, że nastąpiło ocieplenie i ożywienie kontaktów między naszym krajem a najbliższymi sąsiadami – państwami bałtyckimi i Ukrainą.

Byłoby oczywiście przesadą twierdzić, że te negatywne tendencje doprowadziły do całkowitego odejścia od praktyk demokratycznego państwa prawnego. Rysowały się one zresztą dopiero *in statu nascendi*. Niemniej jednak odcisnęły się negatywnie na funkcjonowaniu Rzeczypospolitej i jego instytucji konstytucyjnych oraz na stosunku obywateli do ich państwa.

Prof. dr hab. Piotr Winczorek
Uniwersytet Warszawski

A SUBJECTIVE VIEW ON THE POLITICAL TRANSFORMATION 1989-2009

Summary

The paper presents some personal reflections on the political transformations taking place in Poland between 1989 and 2009. It also contains some reminiscences of the author's participation in the drafting of new constitutional provisions which secured those transformations a legal framework. The author recalls discussions within the "Round Table" political reforms team in which he participated on behalf of the Democratic Party (Stronnictwo Demokratyczne) and where he advocated restoration of the office of the President. Against that background, the constitutional regulations shaping that institution and its evolution in the last 20 years have been presented. The author expresses an opinion that the dispute involving the President's and Prime Minister's executive competences observed in Poland today is mainly of a personal nature, rather than stemming from constitutional regulations which, as such, require no essential modifications.

Likewise, there is no need for any major amendments to the existing Constitution of 1997 in the formation of which the author also participated as a member of the National Assembly Expert Team. Postulates put forward from time to time by different political fractions and calling for substantial redrafting of the constitutional provisions (or passing a new Constitution) are rather exaggerated and insufficiently grounded. This, however, does not mean that certain amendments, or partial novel provisions should not be at all considered. Issues such as the principle that a criminal conviction precludes a person from running for an MP's seat, amendments to the constitutional provisions regulating the tasks of the National Bank of Poland which will enable Poland to enter the "Euro zone" or the possibility of transferring decisions regarding infringement of the constitutional provisions to

the jurisdiction the Supreme Court or the Constitutional Court, should be given due consideration when new political decisions are being deliberated. Difficulties that might be encountered in practice when it comes to the realisation of important and binding decisions voted for in nationwide referenda and drafting relevant bills for parliamentary voting are also discussed.

The question of the continuity of the Polish state and the validity of its laws in the period between 1944 and 1989/90 is also analysed. It is argued that although at some point Poland lost some of its sovereignty (i.e. during the Polish People's Republic), that continuity was nevertheless preserved, at least with regard the applicability of relevant laws when legal relations between Polish legal subjects were being established. Otherwise, a proposition that between 1944 and 1989/90 that continuity was disrupted would cause a huge legal chaos resulting in a situation in which justified public interest of many citizens would suffer.

In the concluding part, the author comments on the political tendencies observed in Poland in the years 2005-2007. Although the opinions that they were leading to an authoritarian government were somewhat exaggerated, they were nevertheless capable of stirring concern, especially if e.g. they sought to adopt into the political system solutions which promoted political practices characteristic of a centralised system of administration.

All in all, the political outcome of the period 1989-2009 is viewed as a valuable accomplishment and the author expresses an opinion that its significance will fully manifest itself in a longer historical perspective.