

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Krystian Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, ss. 220.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 2007 r., pomimo upływu ponad dziesięciu lat jej obowiązywania, w dalszym ciągu jest ważnym przedmiotem analiz badaczy. Recenzowana książka jest oryginalnym ujęciem problemów polskiej ustawy zasadniczej, gdyż Autor – będący wybitnym specjalistą prawa konstytucyjnego, specjalizującym się dotychczas głównie w ustrojach latyno-amerykańskich – uczynił przedmiotem rozważań nie konkretną instytucję systemu ustrojowego RP, ale preambułę i normy pierwszego rozdziału ustawy zasadniczej (art. 1-29). Swą analizę skoncentrował przy tym wokół dwóch wartości: Rzeczypospolitej jako „dobra wspólnego wszystkich obywateli” oraz zasady pomocniczości (subsydiarności), niewymienionej *expressis verbis* w tekście ustawy zasadniczej, ale widocznej wyraźnie „w odmiennym dla klasycznego konstytucjonalizmu zestawieniu dużej części jej artykułów” (s. 10). Poprzez to w sposób nowatorski spojrzął na pierwszy rozdział Konstytucji, a w konsekwencji – na aksjologię całej ustawy zasadniczej.

W części I znalazły się rozważania dotyczące normatywności Konstytucji. Autor omówił antynormatywizm Konstytucji (rozdz. I – s. 15), liberalną koncepcję Konstytucji (rozdz. II – s. 17), preferowane wykładnie i ich następstwa (rozdz. III – s. 28) oraz problemy bezpośredniego stosowania Konstytucji (rozdz. IV – s. 33). Stworzyło to podstawę dla zaprezentowania roli rozdziału I w Konstytucji (rozdz. V – s. 41).

W części II K. Complak skoncentrował się na problematyce dobra wspólnego (rozdz. I – s. 47), szczególnie nacisk kładąc na koncepcje dobra wspólnego zawarte w społecznej nauce Kościoła (s. 50) i doktrynie korporatystycznej (s. 51). Kolejno omówione zostały instytucje powiązane z aksjologią dobra wspólnego: państwo prawne (rozdz. II – s. 53), państwo jednolite (rozdz. III – s. 65), naród (rozdz. IV – s. 73), podział władzy (rozdz. V – s. 87), gospodarka (rozdz. VI – s. 97), praworządność (rozdz. VII – s. 109), rodzina ludzka (rozdz. VIII – s. 114), wojsko (rozdz. IX s. 123) oraz symbolika Rzeczypospolitej (rozdz. X – s. 133).

W części III Autor podjął problem pomocniczości władzy publicznej, analizując kolejno: pojęcie pomocniczości (rozdz. I – s. 139), rodzinę (rozdz. II – s. 144), samorząd terytorialny (rozdz. III – s. 152), samorząd zawodowy i gospodarczy (rozdz. IV – s. 159), społeczeństwo obywatelskie (rozdz. V – s. 166), partie polityczne (rozdz. VI – s. 178), środki społecznego przekazu (rozdz. VII – s. 185) oraz Kościół i wyznania (rozdz. VIII – s. 193).

Konstrukcja pracy jest logiczna, a podporządkowanie poszczególnych wątków dwóm wartościom kluczowym – prawidłowe. Oczywiście, w pewnych sytuacjach omawiane kwestie nadawałyby się do uwzględnienia w powiązaniu z obiema wartościami. Np. Unia Europejska uwzględniona została w cz. II rozdz. VIII w ramach „rodziny narodów”, ale jej funkcjonowanie ściśle wiąże się z zasadą pomocniczości, a ta wyeksponowana została w części III.

Największym wyzwaniem metodologicznym dla K. Complaka było to, że choć rozważania zawężone są tylko do jednego rozdziału Konstytucji, to jednak dotyczą szerokiego zakresu poznawczego, który doczekał się już licznych opracowań monograficznych i artykułowych. W takiej sytuacji zawsze istnieje ryzyko, że chcąc przedstawić obraz całościowy, następuje spłylenie poszczególnych wątków w kontekście tej wiedzy, jaką przyniosły analizy szczegółowe, podejmowane przez innych autorów. Choć z tej przyczyny niektóre fragmenty pracy rodzą niedosyt (np. ujęcie prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej – s. 118), to jednak Autorowi w zasadzie udało się uniknąć tego niebezpieczeństwa dzięki zastosowaniu niezwykle syntetycznego języka i umiejętności trafnego generalizowania problemów. Co więcej, poprzez sięganie do wątków porównawczych (np. ekskurs hiszpański, dotyczący wartości konstytucyjnych – s. 23), zapewnił swej narracji naukowej interesujące tło teoretyczne.

Na podkreślenie zasługują tezy dotyczące charakteru preambuły do Konstytucji. Autor jednoznacznie wypowiedział się za jej normatywnym znaczeniem. Wskazał, że nowoczesny trybunał konstytucyjny nie może orzekać nie odwołując się do różnego rodzaju wartości, a pominięcie treści wstępu w orzecznictwie tego organu podważałoby trafność i prawidłowość podejmowanych rozstrzygnięć. Drugim argumentem jest bezpośrednio obowiązywanie norm Konstytucji. Odmawianie waloru normatywnego tej części składowej podważałoby jej rację bytu oraz jej najgłębszy sens. Dochodzi do tego argument historyczny, gdyż wstęp został opracowany i uchwalony już po przygotowaniu całej artykułowanej części Konstytucji, a w tej sytuacji „należy go traktować jako jej merytoryczne podsumowanie, a nie jako formalne wprowadzenie”. Fragment ten jest więc „fundamentem, na którym opiera się cały porządek państwa” (s. 27).

Do interesujących konkluzji doszedł Autor w kwestii wykładni Konstytucji. Biorąc pod uwagę, że celem wykładni w zgodzie z Konstytucją jest zachowanie ustawy, to wynik wykładni powinien odpowiadać przede wszystkim twórcy aktu, czyli ustawodawcy. W związku z tym, „wykładnia ustawy w zgodzie z Konstytucją jest w pewnym sensie wykładnią Konstytucji w zgodzie z ustawą. To zwrotne oddziaływanie potwierdza ścisły związek między Konstytucją a ustawą, a tym samym jedność porządku prawnego” (s. 28). Teza ta powinna służyć za ostrzeżenie dla tych, którzy z dużą łatwością godziliby się na to, by kwestionować konstytucyjność ustaw nawet w sytuacji, gdy uzasadniająca to przesłanka konstytucyjna jest bardzo wąta.

Do ważnych ustaleń doszedł Autor w kwestii zastosowanego w Konstytucji mechanizmu ochrony praw socjalnych, gospodarczych i kulturalnych. Stwierdził, że w odróżnieniu np. od ustaw zasadniczych Hiszpanii i Portugalii, „polskie unormowanie w tej kwestii, zamiast zapewnić większą skuteczność tym prawom, pogarsza ich położenie. Wobec niemal wszystkich tych praw przyjęto zasadę, że można dochodzić ich wyłącznie w granicach określonych ustawą. Jest to dodatkowe uszczuplenie prawa do sądu” (s. 40). K. Complak przypomina w związku z tym znamiennej sytuacji z okresu prac konstytucyjnych, gdy propozycja, aby wolności i prawa zawarte w Konstytucji nie mogły być interpretowane w sposób ograniczający prawa człowieka wynikające z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, nie znalazła uznania wśród ustrojodawców i nie została wpisana do ustawy zasadniczej (s. 40). Niewątpliwie mamy tu do czynienia z konfliktem między bezpośrednim obowiązywaniem Konstytucji a brakiem gotowości państwa do pełnego zapewnienia praw o charakterze socjalnym, jakie deklaruje ustawa zasadnicza. Sytuacja taka, powracająca w debatach publicznych w sposób podważający rolę ustawy zasadniczej w ogóle, rodzi jednak pytanie, czy ustrojodawca wykorzystał wszelkie możliwości, znane w rozwiązaniach porównawczych, doprecyzowania tych praw wszędzie tam, gdzie było to możliwe i mogło się przyczynić do realistycznej konstrukcji tych praw.

Interesującą analizę przeprowadził Autor w odniesieniu do partii politycznych. Zwrócił uwagę, że zabronienie istnienia stronnictw przewidzianych „utajnienie struktur lub członkostwa” powinno być zawężone i obejmować zakaz „sekretnej” przynależności osób do stronnictw politycznych i „ukrytego” naboru nowych członków. Obecne, zbyt szerokie ujęcie, będzie powodować spory na temat życia prywatnego jednostek, naruszenie ich praw osobistych, a przede wszystkim ustawy o ochronie danych osobowych. (s. 181).

Krytycznie K. Complak ocenił też zakaz tworzenia partii, „których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową lub narodowościową”. Zwrócił bowiem uwagę, że „ubocznym skutkiem takiego postępowania może być wprowadzenie w Polsce tzw. poprawności politycznej, której stosowanie jest ograniczeniem wolności słowa, a nawet próbą zamazywania granic między ludźmi, rasami, narodami, co nie zapobiega – jak dowodzi praktyka wielu krajów – nienawiści rasowej czy szerzeniu się poglądów nacjonalistycznych” (s. 181).

Autor zauważył, że praktyka konstytucyjnego wdrożenia dobra wspólnego jest w praktyce ograniczona i utrudniona. Jego niepokój wzbudził sposób, w jaki Trybunał Konstytucyjny traktuje dobro wspólne. Zamiast stać się ważką konstytucyjną kategorią otwarcia na wyzwania współczesnego świata, jest ona pojmowana przez tę instytucję bardzo wąsko. W uzasadnieniu do wyroku z 12 kwietnia 2000 r. organ ten zauważył, że „pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczone, jest ochrona dobra wspólnego”. Wywołuje sprzeciw K. Complaka stawienie dobra wspólnego – w innych wyrokach – na równi z interesem publicznym, nie mówiąc o wątpliwych odwołaniach się do niego w celu uzasadnienia przestrzegania równowagi budżetowej, płacenia podatków czy przedkładania go ponad partykularny interes grupowy (s. 200).

Z krytycznym spojrzeniem Autora spotkała się też sytuacja, gdy Trybunał Konstytucyjny zaniechał z chwilą uchwalenia Konstytucji „odnajdywania w formule państwa prawnego immanen-

tnych reguł czy zasad. Materialna strona państwa prawnego, rozwijana szczególnie przed wejściem w życie Konstytucji, jest w ogóle zapoznana przez Trybunał” (s. 200). Można jednak postawić pytanie: czy taka aktywistyczna postawa Trybunału jest potrzebna w sytuacji, gdy szereg istotnych aspektów państwa prawnego zostało *expressis verbis* wyrażonych w Konstytucji, a inne zostały „odczytane” z klauzuli demokratycznego państwa prawnego jeszcze w oparciu o stan prawny obowiązujący w latach 1989-1977. Może więc obiektywnie nie zachodzi już potrzeba, by Trybunał Konstytucyjny wydobywał dalsze zasady z generalnych klauzul prawnych – zwłaszcza, że taka praktyka budzi niekiedy wątpliwości, czy Trybunał nie wykracza poza swą konstytucyjnie określoną rolę.

Podzielając zasadnicze ustalenia pracy, można jednak wskazać na zagadnienia, gdzie stanowisko Autora zachęca do polemiki. Nie można *de lege lata* twierdzić, że Polska jest podzielona na okręgi wyborcze (460), co prowadzi do zniekształcenia zasady równości, a uniknęłyby się tego, gdyby wyboru dokonywano w skali całego państwa (s. 75). Okręgi jednomandatowe proponowane są dopiero *de lege ferenda*. Obecna ordynacja do Sejmu oparta jest, jak wiadomo, na okręgach wielomandatowych, powiązanych z liczbą ludności, co jest spełnieniem zasady równości materialnej, choć w niedoskonałej formie, bo nie sposób zapewnić ideału w sytuacji, gdy okręgi nie mogą przecinać granic województw. Model wyboru całego składu Sejmu w skali kraju, choć prowadzący do idealnej równości materialnej, byłby trudny do zaakceptowania, bo odrywałby wybór reprezentantów od woli poszczególnych społeczności lokalnych. Nie można też mówić o uchwaleniu zasady wyboru senatorów w 100 jednomandatowych okręgach (s. 75). Jest to jedynie postulat niektórych środowisk.

Teza, że klauzula zaporowa (5% dla partii, 8% dla koalicji) „prowadzi do sztucznego opóźnienia eliminacji z parlamentu nastrojów i opinii, które utraciły w nowym parlamencie poparcie wyborców” (s. 76) jest nieczytelna. Trudno by zaakceptować pogląd, że stosowanie klauzul zaporowych stanowi naruszenie zasady równości wyborów i powszechności. Niewątpliwie natomiast stanowią one odstępstwo od zasady wyborów demokratycznych, skoro nie następuje w składzie parlamentu pełne odzwierciedlenie pluralizmu postaw wyrażonych w wyborach. Jest to jednak cena, jaką płaci się za chęć takiej racjonalizacji składu parlamentu, który umożliwi wyłonienie stabilnej większości rządowej (w nawiązaniu do złych doświadczeń, jakie przyniósł brak takiej klauzuli w wyborach parlamentarnych 1991 r., co doprowadziło do nadmiernego rozczłonkowania Sejmu i utrudniało stworzenie stabilnego rządu).

Konstatacja, że w wyborach prezydenckich „obowiązek uzyskania bezwzględnej większości głosów w pierwszym głosowaniu eliminuje kandydatów skrajnych” (s. 76), niekoniecznie znajduje potwierdzenie w praktyce – starczy wspomnieć *casus* S. Tymińskiego (w Polsce) i Le Pena we Francji. W tym ostatnim przypadku rozstrzygające było to, że głosy lewicy, stanowiącej „drugą siłę”, rozbiły się na kilku kandydatów, z których żaden nie przeszedł do drugiej rundy. W każdym razie przesadną wydaje się ocena: „Obecnie obowiązujące regulacje sprzyjają powołaniu na stanowisko prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej osoby, która cieszy się poparciem nieznacznej części narodu” (s. 76). To prawda, że stosunkowo niska frekwencja wyborcza w Polsce (skądinąd obserwacja ta ma najmniejsze zastosowanie do wyborów prezydenckich) musi rzutować na postrzeganie reprezentatywności organów wyłonionych w trakcie takich wyborów, ale nie może podważać prawidłowości uzyskanego w takich warunkach mandatu.

Pewne wątpliwości może budzić również ocena instytucji konstruktywnego *vetum* nieufności. Niewątpliwie utrudnia to pociągnięcie rządu do odpowiedzialności (s. 78), ale nie można abstrahować od tego, że przyczynia się to do zwiększenia stabilności rządów i przeciwdziała kryzysom gabinetowym, co też jest istotną wartością ustrojową.

Nie wiem, czy można poddawać aż tak ostrej krytyce referendum zatwierdzające, przewidziane w art. 90 ust. 3 Konstytucji, przez sugerowanie, że „w tym referendum rola społeczeństwa jest jeszcze bardziej pasywna, ograniczona jedynie – jak w zwykłym głosowaniu powszechnym – do wzięcia w nim udziału” (s. 85). Przygotowania do jego przeprowadzenia, jak i przebieg referendum akcesyjnego w 2003 r. nie potwierdzają tej obserwacji, zarówno biorąc pod uwagę burzliwy charakter dyskusji przedreferendalnej (ścieranie się różnych poglądów i opcji), jak i wysoki udział społeczeństwa. Istota tego aktu nie może być oczywiście sprowadzona do „wzięcia udziału”, skoro suweren bezpośrednio podejmował w nim decyzję o historycznym wymiarze. Przy wszystkich słabościach tej formy demokracji bezpośredniej nie można przecież kwestionować podstawowego faktu, że obywatel może w niej wyrazić swój pogląd i oddziaływać za decyzję w sposób bardziej skuteczny, niż to ma miejsce w przypadku mechanizmów demokracji pośredniej.

Teza, że „władza wykonawcza wkracza w sferę władzy sądowniczej przez ściganie przestępstw (minister sprawiedliwości i zarazem Prokurator Generalny”, s. 94) wydaje się nieprecyzyjnie odzwierciedlać podział między „ściganie przestępstw” (dokonywanym przez organy władzy wykonawczej – policję i prokuraturę) a „wymiar sprawiedliwości” (dokonywanym przez niezależne sądy i niezawisłych sędziów). Teza o wkraczaniu byłaby adekwatna, gdyby minister miał prawo ingerowania w wymiar sprawiedliwości, a taki model nie ma tu zastosowania. Zupełnie innym problemem jest natomiast to, czy komentowanie wyroków niezawisłych sądów przez niektórych ministrów sprawiedliwości nie stwarza wrażenia, że takie wkraczanie w obszar władzy sądowniczej ma miejsce.

Wątpliwą jest teza, że Polski ustroj konstytucyjny „cechuje przewaga władzy wykonawczej” (s. 95). Generalnie ocena polskiego modelu ustrojowego, choć opartego na zasadzie podziału władzy, prowadzi do obserwacji, że w ramach tego modelu przewagę ma władza ustawodawcza (to Sejm może uchwalić *votum* nieufności wobec rządu i sprawuje funkcję kontrolną w stosunku do niego). To prawda, że przy powoływaniu rządu pierwszy krok należy do prezydenta (ale szansę ma tylko taki kandydat przez niego wysunięty, którego poprze większość parlamentarna), natomiast drugi krok – co już jest ewenementem w systemie parlamentarno-gabinetowym – należy do Sejmu. Trudno też zaaprobować argument, że „długa lista aktów urzędowych prezydenta zwolnionych z obowiązku współpodpisu premiera dodatkowo wzmacnia jego doniosłą rolę ustrojową” (s. 95). Taki argument może pojawić się bez wnikania w charakter tych 30 wyjątków od zasady kontrasygnaty. Dotyczą one bowiem uprawnień charakterystycznych dla głowy państwa, a nie obejmują niemal wszystkich dziedzin polityki zewnętrznej i zagranicznej, znajdujących się w kompetencjach rządu, gdzie prezydent nie może wydawać aktów urzędowych bez podpisu premiera. O tym, że pozycja prezydenta nie jest zbyt silna, może świadczyć fakt, że większość projektów zmiany Konstytucji przewiduje umocnienie, a nie osłabienie tego urzędu.

Niezbyt czytelna jest podjęta przez K. Complaka krytyka zasady pomocniczości w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Zdaniem Autora, powinna być zastosowana formuła, że to „Unia Europejska ingeruje tam, gdzie państwa nie mogą lub nie chcą tego zrobić”. W pierwszym zdaniu wyrażono „wyłączną kompetencję” Wspólnoty, zamiast odwołać się do „wyłącznych kompetencji” państw” (s. 141-142). Sugerowane podejście, jak się wydaje, nie zmieniłoby istoty sprawy, a ta wiąże się z założeniem, że zasada pomocniczości niesie domniemanie kompetencyjne na rzecz państw członkowskich. Może być jednak ono sformułowane jedynie poprzez wyszczególnienie kompetencji Wspólnoty – podobnie, jak domniemanie kompetencji na rzecz stanów (X poprawka do Konstytucji USA) jest możliwe w ramach konstrukcji, gdy ustawa zasadnicza wyszczególnia kompetencje Unii.

Poczynione uwagi dotyczą kwestii szczegółowych i nie podważają generalnych walorów pracy. Nie ulega wątpliwości, że K. Complak, poprzez oryginalne odczytanie norm pierwszego rozdziału Konstytucji, wniósł istotny wkład do nauki prawa konstytucyjnego. Każdy analityk polskiej ustawy zasadniczej nie będzie mógł już pominąć tego nowatorskiego spojrzenia, jeśli nawet nie będzie podzielał wszelkich szczegółowych obserwacji. Ważne jest zwłaszcza to, że Autor opowiedział się za dynamicznym postrzeganiem *bonnum comune*, podobnie jak zasady pomocniczości, w polskim porządku ustrojowym, co powinno stanowić istotny drogowskaz dla postępowania ustawodawcy zwykłego. Jeśli początkowo zasady te były szerzej znane jedynie w wąskich kręgach teologów chrześcijańskich, to pod koniec XX w. niespodziewanie przeniknęły do prawa, a w XXI w. stanowią istotne elementy systemu aksjologicznego zarówno w konstytucjonalizmach krajowych, jak i w systemie międzynarodowym (ponadnarodowym). Należy więc zgodzić się z głównym przesłaniem książki, że wprowadzenie tych zasad do praktyki ustrojowej stało się doniosłym zadaniem tych, którzy odpowiadają za politykę legislacyjną i kreowanie nowych rozwiązań w systemie prawa polskiego.

Jerzy Jaskiernia
jerzyj@hot.pl