

Nr 8



Cena  
40 zł  
 w porywie

# PRAWO i WIĘZ

## LAW & SOCIAL BONDS

KWARTALNIK NAUKOWY ROK XI NUMER 2 (8) LATO 2014 ROK

ISSN 1898-2703  
ISSN 2298-4882



SPÓŁDZIELCZY  INSTYTUT NAUKOWY

[www.prawowiez.edu.pl](http://www.prawowiez.edu.pl) • [www.sln.edu.pl](http://www.sln.edu.pl)



# ARTYKUŁY

# Tożsamość i funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.\*

---

## Identity and Function of the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997

*The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997 has its own axiological identity. Polish law recognizes Christian heritage which secures individual freedom and family rights. There are a lot of appeals to Christian ethics within the legal system. On the other hand, institutional dimension of the Polish Constitution is very weak. One may even say that the Constitution does not meet all requirements of parliamentary democracy. According to Gordon Smith there are three requirements of parliamentary democracy: stability, efficiency, and representativeness. Poland seems to be a politically stable country but it still lacks of executive efficiency. Some changes should be made to eliminate executive problems. These changes would allow the government to work more effectively. Since these are not all Constitutional problems there are few more problems to be solved to rationally widen the scope of participatory democracy. Experience of the French Fifth Republic can be very useful to achieve these goals.*

---

**Kazimierz M. Ujazdowski**

*doktor habilitowany nauk prawnych,  
Uniwersytet Łódzki*

A. Trudno wyjaśnić specyfikę polskiego konstytucjonalizmu bez kontekstu historycznego. Polska ma wielowiekową tradycję wolnościową i demokratyczną, nie ma ciągłości konstytucyjnej w sferze instytucjonalnej. I Rzeczypospolita była monarchią elekcyjną (monarchią republikańską) respektującą prawa i wolności relatywnie dużej grupy obywateli. Warto przypomnieć, że w osiemnastym wieku 5% ludności korzystało z praw politycznych i wybierało monarchę.

---

\* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu wygłoszonego na konferencji poświęconej zmienności konstytucji europejskich, która odbyła się 5 kwietnia 2013 roku w Paryżu w siedzibie Conseil d'Etat.

Monteskiusz pisał, że panująca w Polsce wolność osłabiała władzę państwową<sup>1</sup>. Twórcy pierwszej pisanej konstytucji Polski wzięli pod uwagę ten pogląd. Konstytucja z 3 maja 1791 roku umocniła władzę królewską i dała prawa polityczne mieszczanstwu. Zlikwidowała *liberum veto* torujące drogę anarchii. Przyszła zbyt późno i nie zdołała zapobiec destrukcji państwa i zaborom trwającym aż do 1918 roku.

Po I wojnie światowej Polska, nawiązująca do wzorców III Republiki Francuskiej i wprost do myśli Adhémara Esmeina, przyjęła model republiki parlamentarnej z jej konsekwencjami w postaci niestabilności i niskiej efektywności rządu. Politycy i prawnicy, którzy w sposób zasadniczy wpłynęli na kształt Konstytucji z 1921 roku – tacy jak Edward Dubanowicz czy Kazimierz Lutosławski – byli gorącymi rzecznikami francuskiego modelu republiki parlamentarnej. Co ciekawe, ich prace potwierdzają gruntowną znajomość zarówno teorii jak i szczegółowych regulacji konstytucyjnych<sup>2</sup>. Przypomnieć wypada, że klasyczne dzieło Esmeina *Prawo konstytucyjne* zostało przetłumaczone jeszcze w okresie zaborów przez Karola Lutostańskiego i Władysława Konopczyńskiego<sup>3</sup>. Wybitny polski prawnik Stanisław Estreicher twierdził, że zasadnicza wada Konstytucji Marcowej polega na skrajnym zastosowaniu francuskiego modelu republiki parlamentarnej<sup>4</sup>. Estreicher zwracał uwagę na wyeliminowanie wszystkich hamulców, które mogłyby równoważyć przewagę Sejmu: pozbawienie Prezydenta realnej władzy, stworzenie Senatu na tej samej politycznej podstawie, co Sejm i bez możliwości czynnego wpływu na ustawodawstwo<sup>5</sup>. Wypada przypomnieć, że Konstytucja Czechosłowacji z lutego 1920 roku zadbała o częściowe przynajmniej zrównoważenie pozycji izby niższej przez Senat (dłuższa kadencja Senatu i większe uprawnienia w dziedzinie ustawodawczej).

W reakcji na słabość władzy jeden z twórców niepodległości, Józef Piłsudski, doprowadził do ustanowienia w Polsce łagodnej formy autorytaryzmu. Konstytucja kwietniowa, która weszła w życie w 1935 roku dała całość władzy Prezydentowi i praktycznie zakwestionowała konkurencję polityczną. Wydaje się, że uprawnione jest porównywanie jej z systemem konstytucyjnym Vichy<sup>6</sup>. Okazała się przydatna w czasie II wojny światowej, umożliwiła bowiem jesienią 1939 roku, po agresji Niemiec na Polskę, przekazanie władzy Prezydentowi Polski urzędującemu na uchodźctwie<sup>7</sup>. W okresie dyktatury komunistycznej Polska nie miała konstytucji w europejskim sensie, realna władza znajdowała się poza formalnymi instytucjami w rękach partii komunistycznej. Konstytucja deklarowała zasadę ludowładztwa i przewagę

1 Monteskiusz, *O duchu praw*, przeł. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997, s. 137.

2 Odwołania do poglądów Adhémara Esmeina znajdziemy m.in. w książce Wacława Komarnickiego *Polskie prawo polityczne* oraz w pracy Edwarda Dubanowicza *Rewizja konstytucji*.

3 A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, przeł. K. Lutostański, W. Konopczyński, Warszawa 1904.

4 S. Estreicher, *Przewodnia idea konstytucji marcowej*, [w:] idem, *O Konstytucji i polityce Drugiej Rzeczypospolitej*, wstęp, wybór i oprac. A. Wołek, Warszawa 2001, s. 70-81.

5 Ibidem, s. 47-49.

6 Zob. H. Izdebski, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle et l'Europe d'aujourd'hui*, „Espoir” nr 85, 1992.

7 W. Rostocki, *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w czasie II Wojny Światowej: 1939-45*, Lublin 1988.

organów kolegialnych, faktycznie lokowała władze w rekach partii komunistycznej sprawującej władztwo nad państwem. Dyktatura komunistyczna nie była związana regułami prawnymi sama je arbitralnie ustanawiała i zmieniała. Stąd Jadwiga Staniszkis pisała w *Ontologii socjalizmu* o państwie prerogatywnym i ponadprawnym, które odrzuca „prawną regulację samego siebie”<sup>8</sup>. Konstytucja z 1952 roku została opracowana pod nadzorem Józefa Stalina, który osobiście nanosił poprawki do jej tekstu. Zdecydowana większość społeczeństwa traktowała ją jako twór obcy i zewnętrzny. Wypada przypomnieć, że protesty przeciwko umieszczeniu w tekście konstytucji formuły o przewodniej roli PZPR i sojuszu z ZSRR, które miały miejsce w 1976 roku, odegrały istotną rolę w tworzeniu się opozycji niepodległościowej i demokratycznej. Nikogo nie może dziwić, że doświadczenie historyczne Polski nie pozwalało na ciągłość instytucjonalną, porównywalną do tej, która była udziałem wielu krajów europejskich.

B. W chwili odzyskania niepodległości w 1989 roku elity „Solidarności” i ruchów opozycyjnych nie wykorzystały momentu konstytucyjnego i nie potrafiły doprowadzić do uchwalenia konstytucji na podstawie spójnej wizji ustrojowej<sup>9</sup>. Do uchwalenia nowej konstytucji doszło dopiero w 1997 roku. Trzeba podkreślić, że była ona efektem kompromisów politycznych i potwierdzała wcześniejsze rozstrzygnięcia ustrojowe podjęte w momencie wychodzenia z komunizmu. Trzeba przyznać rację Jerzemu Ciemniewskiemu, gdy stwierdza, że: „ewolucja systemu konstytucyjnego, jaka dokonywała się w Polsce w latach 1989-92 w niewielkim stopniu była ukierunkowana jasną wizją ustroju konstytucyjnego, który zamierzano zbudować oraz wyraźnie sprecyzowanymi koncepcjami politycznymi i prawnymi dotyczącymi tego, w jakich konstrukcjach ustrojowych, stanowiących dorobek myśli i praktyki konstytucyjnej państw demokratycznych poszukiwać inspiracji”<sup>10</sup>. Wystarczy przypomnieć genezę powszechnych wyborów prezydenckich. Odbudowa prezydentury w Polsce to efekt porozumienia „okrągłego stołu” zawartego między „Solidarnością” a partią komunistyczną. Umowy zakładały, że prezydentura przypadnie przywódcy partii komunistycznej i będzie stanowić rodzaj gwarancji interesów politycznych dawnego reżimu. Wspomniane umowy znalazły swój wyraz w nowelizacji konstytucji uchwalonej w dniu 8 kwietnia 1989 roku. Zgodnie z postanowieniami umów „okrągłego stołu” prezydent został wybrany przez Zgromadzenie Narodowe na okres przejściowy. Postulat powszechnych wyborów prezydenckich głoszony przez Lecha Wałęsę był wyrazem reakcji demokratycznej przeciw kompromisowi z komunistami. Powszechne wybory prezydenckie przeprowadzone bardzo szybko bo już w 1990 roku, odbyły się na podstawie kolejnej nowelizacji konstytucji z okresu komunizmu.

Wiele istotnych decyzji podejmowano pomimo obowiązywania starej konstytucji. W grudniu 1989 roku doszło do uwolnienia sądownictwa spod nadzoru partii komunistycznej. Uchylono wtedy przepisy, które pozwalały partii komunistycznej decydować o nominacjach sędziów i funkcjonowaniu sądów. Podniesiono

8 Zob. J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 1990, s. 72.

9 Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001, s. 62-77.

10 J. Ciemniewski, *Podział władz w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Mała konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.

do rangi konstytucyjnej zasadę nieusuwalności sędziów, która nie obowiązywała w okresie komunizmu<sup>11</sup>.

W podobnej formule doszło do odtworzenia samorządu terytorialnego, który został zlikwidowany z chwilą instalacji komunizmu. W 1990 roku utworzono samorząd na podstawowym poziomie gminnym i przeprowadzono demokratyczne wybory do rad gmin. Były to pierwsze w pełni demokratyczne wybory w Polsce od czasów II Rzeczypospolitej. Trzeba także wspomnieć o uchwaleniu ordynacji wyborczej, która wyeliminowała rozdrobnienie systemu partyjnego. Od 1993 roku obowiązuje w Polsce ordynacja proporcjonalna z progiem 5% głosów otrzymanych w skali państwa. Polska w latach 1989-1997 była zatem krajem prowizorium konstytucyjnego. Bardzo charakterystyczne dla tego okresu było działanie sądownictwa konstytucyjnego w ułomnej formie. Przed 1997 rokiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były zatwierdzane przez Sejm. Z drugiej jednak strony trzeba podkreślić, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podejmowane w latach dziewięćdziesiątych tworzyły konstytucyjną ochronę praw jednostki, praw podatnika, a także chroniły samorząd przed nawrotem centralizmu. Można sądzić, że dorobek orzeczniczy Trybunału wytworzony w tym czasie wpłynął na treść rozdziału konstytucji poświęconego wolnościom i prawom jednostki i obywatela. Bardzo istotne znaczenie miało także orzeczenie TK wydane w maju 1997 roku, w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność ustawy przyzwalającej na aborcję na żądanie z powodu jej sprzeczności z prawem osoby ludzkiej do życia<sup>12</sup>.

C. Można sądzić, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. skonstytucjonalizowała decyzje ustrojowe podjęte w pierwszych latach po upadku komunizmu. Trzeba wskazać na dziesięć cech decydujących o jej specyfice:

11 Wypada przypomnieć, że partia komunistyczna decydowała o nominacjach i awansach sędziów. Kontrolę nad Sądem Najwyższym zapewniał przepis o pięcioletniej kadencji tej instytucji. Niezawisłość sędziowska była fikcją w warunkach obowiązywania przepisów o dawaniu przez sędziów rękojmi należytego wykonywania zawodu. Przepis ten, ze względu na swoją ogólnikowość i odwołanie do zasad ustrojowych, pozwalał na usuwanie niedyspozycyjnych sędziów. Potężnym – i sprzecznym z zasadą, iż sędzia podlega tylko ustawie – środkiem były wytyczne wymiaru sprawiedliwości uchwalane przez Sąd Najwyższy. Andrzej Rzepliński, autor pracy *Sądownictwo w PRL*, pisał, iż były one „silnym środkiem oddziaływania na sądy w myśl potrzeb i oczekiwań partii, Ministerstwa Sprawiedliwości, MSW, MON i prokuratury” (ale także i innych instytucji władzy wykonawczej, w zakresie np. stosunków rolnych – Ministerstwa Rolnictwa, a w zakresie stosunków pracy – Ministerstwa Pracy). K.M. Ujazdowski, *Naprawa sądownictwa* [w:] idem, *Batalia o instytucje*, Kraków 2008, s. 82.

12 Wypada zauważyć, że Trybunał uznał prawo do życia za niezbywalny składnik państwa prawa i podstawę ładu społecznego. Warto przytoczyć ten fragment orzeczenia, który dotyczył relacji między prawem do życia a państwem prawa: „Państwo prawne realizuje się bowiem wyłącznie jako wspólnota ludzi i tylko ludzie mogą być właściwymi podmiotami praw i obowiązków stanowiących w takim państwie. Podstawowym przymiotem człowieka jest jego życie. Pozbawienie życia unicestwia więc równocześnie człowieka jako podmiot praw i obowiązków. Jeżeli treścią zasady państwa prawnego jest zespół podstawowych dyrektyw wyprowadzonych z istoty demokratycznie stanowionego prawa, a gwarantujących minimum jego sprawiedliwości, to pierwszą taką dyrektywą musi być respektowanie w państwie prawnym wartości, bez której wykluczona jest wszelka podmiotowość prawna, to jest życia ludzkiego od jego początków, od jego powstania” (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r. K 26/96).

1. 1. wyrażenie aksjologicznej tożsamości Rzeczypospolitej jako państwa prawnego, demokratycznego, służącego dobru wspólnemu obywateli, respektującego wolność i prawa człowieka i obywateli oraz, co nie mniej ważne, strzegącego dziedzictwa narodowego (art. 1,2, 5). Warto zwrócić uwagę na ten fragment preambuły do Konstytucji, w którym wyrażona została wdzięczność „przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”. Widoczna jest zatem specyfika polskiego doświadczenia dziejowego, w którym dziedzictwo chrześcijańskie traktowane jest jako fundament wolności jednostki, praw narodu do stanowienia o swoim losie i ładu społecznego.<sup>13</sup>

W regulacjach konstytucyjnych dostrzec można wpływ różnych tendencji ideowych. Jednakże nieporównywalnie silniejsze niż w wielu innych współczesnych konstytucjach jest wpływ chrześcijańskiej filozofii państwa i prawa. Taki rodowód ma z pewnością pojęcie dobra wspólnego, które definiowane jest za nauczaniem społecznym Kościoła jako zestaw warunków sprzyjających rozwojowi jednostki, rodziny i społeczeństwa jako całości<sup>14</sup>. Nie może zatem dziwić, że współczesna polska konstytucja przyjęła zasadę autonomii i współpracy Kościoła i państwa odmienną od francuskiego modelu laickości państwa. Nauczanie religii w szkołach publicznych, współpraca władz publicznych z Kościołem w sferze społecznej i charytatywnej ma oparcie w regulacjach konstytucyjnych.

Bardzo charakterystyczna dla tożsamości konstytucji jest treść art. 30 konstytucji, który stanowi, że „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”. Lech Garlicki uważa, że przyrodzona godność człowieka jest podstawową zasadą konstytucyjną<sup>15</sup>. Konstytucjonalista wskazuje na to, że „pojęcie dobra wspólnego jest obecne we wszystkich koncepcjach indywidualistycznego pojmowania statusu jednostki i w czasach współczesnych może być uznane za podstawę i aksjologiczny punkt wyjścia tych koncepcji. Dla naszego kręgu cywilizacyjnego znajduje ono oparcie przede wszystkim w filozofii chrześcijańskiej i we współczesnej nauce społecznej Kościoła”<sup>16</sup>.

2. Trzeba też zauważyć, że szeroki katalog praw jednostki i praw obywatela uzupełniany jest o konstytucjonalizację praw rodziny. Konstytucja z 1997 roku nie pozostawia także żadnych wątpliwości co do rozumienia małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny (art. 18). W opinii autorów komentarzy do konstytucji „Konstytucja określa małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. Użycie liczby pojedynczej wyraźnie skazuje, że chodzi tu o związek jednej kobiety i jednego mężczyzny.

13 Zob. ks. F. Longchamps de Berier, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 23- 35.

14 Zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament Polski ego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

15 „Zarówno art. 30 konstytucji, jaki i postanowienia jej Wstępu wskazują »przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka«, przyznają jej atrybut nienaruszalności, a władzom publicznym nakazują poszanowanie i ochronę. Tym samym zasada godności człowieka została nie tylko uznana za podstawową regulację w systemie przepisów dotyczących zasad ustroju Rzeczypospolitej” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 80.

16 Ibidem, s. 90.

Konstytucja łączy z nim pojęcia rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa, co oznacza, że ustawodawca nie ma możliwości ani zmiany tej definicji, ani formułowania takich konstrukcji prawnych, które ograniczałyby funkcje związane z rodzicielstwem rozumianym jako prokreacja i wychowanie dzieci. Ma to szczególne znaczenie dla aksjologii Konstytucji i wskazuje, że ustrojodawca daje wyraz tradycyjnemu, ukształtowanemu przez wieki, rozumieniu pojęć użytych w art. 18.<sup>17</sup>

3. Konstytucyjna preferencja dla modelu społecznej gospodarki rynkowej, co oznacza respekt dla własności i wolności gospodarczej połączony z szeroką konstytucjonalizacją praw społecznych i ekonomicznych. Warto podkreślić, że społeczna gospodarka rynkowa jest jedną z zasad ustrojowych. Art. 20 stanowi, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Tak sformułowana zasada traktowana jest jako opcja na rzecz gospodarki rynkowej w wersji polemicznej wobec doktryny liberalno-indywidualistycznej. Idąc za zasadą społecznej odpowiedzialności, nadano rangę konstytucyjną wielu prawom społecznym i ekonomicznym, przede wszystkim prawu do zabezpieczenia społecznego, prawu do ochrony zdrowia, prawu do bezpłatnej nauki, wolności twórczości artystycznej, prawu do korzystania z dóbr kultury i ochronie bezpieczeństwa ekologicznego. Potwierdzono także konstytucyjny status wolności tworzenia związków zawodowych i prawo do strajku. Regulacje te poddawane są krytyce z różnych pozycji ideowych. Rzecznicy silnej ochrony własności prywatnej wskazują na to, że nie jest ona traktowana jako prawo jednostki, lecz jedynie jako prawo ekonomiczne, podlegające rzecz jasna większym ograniczeniom. Krytycy z pozycji socjaldemokratycznych nie są usatysfakcjonowani praktycznym zakresem realizacji praw socjalnych. W istocie regulacje konstytucyjne w tej sferze cechuje niski stopień efektywności, co jest bardzo charakterystyczne dla konstytucji, które zawierają normy programowo deklaratoryjne. Można sądzić, że normy konstytucyjne w niewielkim stopniu wpłynęły na treść reform własnościowych i społeczno-gospodarczych po upadku komunizmu. Zarówno proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jak i przekształcenia polityki społecznej państwa w niewielkim stopniu zależały od konstytucji o orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

4. Dualizm demokratyczny i dwuczłonowa egzekutywa. Władzę wykonawczą dzielą między siebie Prezydent wybierany w wyborach powszechnych i rząd ponoszący odpowiedzialność przed parlamentem. W definicji misji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej znajdziemy wpływ Konstytucji Republiki Francuskiej. Konstytucja stanowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej, gwarantem ciągłości władzy państwowej, ma czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. (art. 126 ). Jednakże, w przeciwieństwie do V Republiki wiodącą instytucją ustrojową jest Rada Ministrów, nie zaś Prezydent. Konstytucja respektuje zasadę domniemania kompetencji rządu (art. 146 ust. 2 stanowi, że do „ Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”). Prezydent dysponuje władzą negatywną (wetem ustawodawczym, które może być odrzucone kwalifikowaną

17 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, Warszawa 2012, s. 147.



większością głosów 3/5), nie ma prawa do rozwiązania parlamentu. Weto w dyspozycji Prezydenta powoduje, że system konstytucyjny nie jest przygotowany na *cohabitation*.

Władza wykonawcza nie posiada instrumentów obecnych w brytyjskim i francuskim systemie ustrojowym. Premier nie korzysta z preferencji dla rządowych inicjatyw legislacyjnych i nie ma możliwości wiązania stosunku do rządowego projektu ustawy z kwestią zaufania do rządu. W praktyce rząd w ograniczonym zakresie panuje nad przebiegiem prac ustawodawczych w parlamencie<sup>18</sup>. Warto dodać, że Polska przyjęła wyłączenie regulacji ustawowej, wśród źródeł prawa nie ma dekretów z mocą ustawy. Nie istnieje zatem, tak jak we Francji, samoistne prawodawstwo rządowe. W tych warunkach konstytucja bardziej sprzyja stabilności rządu (konstruktywne wotum nieufności), niż efektywności rządzenia.

5. Sądownictwo konstytucyjne utworzone zgodnie z ideami Hansa Kelse-na. Trybunał liczy 15 sędziów, którzy wybierani są przez Sejm na 9 letnią kadencję. Zasadą jest kontrola następcza w podwójnej postaci. Abstrakcyjna (z inicjatywy Prezydenta, Premiera, Marszałków Sejmu i Senatu, grupy posłów i senatorów, pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich) oraz *in concreto* w formie obywatelskiej skargi konstytucyjnej, która może być użyta przez każdego po wyczerpaniu postępowania sądowego. Kontrola prewencyjna traktowana jest jako wyjątek od reguły i może być stosowana wyłącznie z inicjatywy Prezydenta. Wypada podkreślić, że jest stosowana stosunkowo rzadko. Model kontroli następczej pozwala na badanie konstytucyjności ustaw bez presji czasu, rodzi jednak nietrudne do zidentyfikowania negatywne konsekwencje. W pierwszej kolejności trzeba powiedzieć o niepewności prawa, która jest tym bardziej odczuwalna im dłuższe jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dodać trzeba, że stosowanie jedynie kontroli następczej w przypadku badania konstytucyjności zobowiązań międzynarodowych (przede wszystkim traktatów europejskich) oznacza, że Trybunał Konstytucyjny nie odgrywa twórczej roli jako instytucja definiująca zasady partycypacji Polski w Unii Europejskiej, tak jak czyni to z pewnością niemiecki sąd konstytucyjny i francuska Rada Konstytucyjna.

6. Korporacyjna formuła instytucji odpowiadających za sądownictwo. Krajowa Rada Sądownictwa powstała w 1989 roku jako instytucja gwarantująca niezawisłość sędziowską. Powierzono jej kompetencje w zakresie nominacji, awansowania i przenoszenia sędziów. Jednocześnie jej powstanie oznaczało wzmocnienie uprawnień samorządu sędziowskiego w sprawach osobowych i organizacyjnych sądów<sup>19</sup>. Krajowa Rada Sądownictwa zdominowana przez przedstawicieli sędziów podejmuje wszystkie istotne decyzje dla sędziów. Prezydent może nominować sędziów wyłącznie na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. W skład KRS wchodzi Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby wskazane przez Prezydenta, 15 sędziów i 4 członków wybranych spośród posłów i dwóch spośród senatorów. W tej sytuacji przewaga reprezentantów środowiska sędziowskiego jest oczywista. Widoczna jest zatem różnica między korporacyjną formułą przyjętą w polskiej konstytucji a pozycją ustrojową

18 Zob. K. M. Ujazdowski, *Efektywność rządu albo kryzys legislacji*, „Politeja” nr 19, 2012.

19 Zob. *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin, 2010, s. 400.

Naczelnej Rady Sądownictwa we Francji. Ta ostatnia pomimo zmian dokonanych w jej strukturze utrzymała status instytucji sprawującej władztwo państwowe w sferze wymiaru sprawiedliwości. Właściwością polskiego modelu sądownictwa jest niezwykle silna pozycja samorządu sędziowskiego w sferze zarządzania i administrowania sądami. W wielu analizach hegemoniczna pozycja samorządu sędziowskiego traktowana jest jako przyczyna niskiej efektywności sądownictwa. Przeciętny okres rozpatrywania roszczeń cywilnych w Polsce wynosi ponad 800 dni<sup>20</sup>.

7. Ograniczenie demokracji bezpośredniej. Konstytucja otworzyła możliwość bezpośredniego sprawowania władzy przez naród (art. 4) i wprowadziła referendum i ludową inicjatywę ustawodawczą. Jednocześnie uzależniła stosowanie tych instytucji od woli większości rządowej. W przypadku ludowej inicjatywy ustawodawczej za ewidentną słabość regulacji konstytucyjnych uznać należy brak jakichkolwiek preferencji dla tego typu projektów ustaw w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie<sup>21</sup>. W efekcie zdecydowana w ubiegłej kadencji Sejmu (2007-2011) jedynie 2 spośród 18 obywatelskich projektów ustaw spotkały się z aprobatą większości parlamentarnej i weszły w życie.

Konstytucjonaliści wskazują również na *desuetudo* instytucji referendum. Polska konstytucja wprowadziła trzy możliwe zastosowania tej formy demokracji bezpośredniej. Wypada zacząć od referendum, które zakłada możliwość podjęcia przez obywateli rozstrzygnięcia w ważnej sprawie dla państwa. W tym wypadku referendum może być zarządzane przez Sejm lub przez Prezydenta za zgodą Senatu. Wprawdzie ustawa o referendum ogólnokrajowym daje możliwość inicjowania tej instytucji przez obywateli (minimum 500 000 podpisów), ale ich inicjatywa w żadnym razie nie prowadzi do obligatoryjnego jej zastosowania. W praktyce instytucja ta jest całkowicie martwa, po 1997 roku nie zastosowano jej ani razu. Konstytucja przewidziała referendum jako procedurę zatwierdzania jej zmian (referendum konstytucyjne zatwierdzające) oraz referendum jako jedną z możliwości wyrażania zgody na zawarcie traktatu międzynarodowego. W czasie obowiązywania obecnej Konstytucji referendum zastosowano tylko raz w 2003 roku. Dotyczyło to właśnie wyrażenia w formie referendum zgody na ratyfikację traktatu o akcesji do Unii Europejskiej. W tym miejscu warto powiedzieć, że Konstytucja RP nie zawiera rozdziału poświęconego udziałowi w UE.

20 J. Beldowski, M. Ciżkowicz, D. Sześciło, *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Warszawa 2010.

21 „Najwięcej zastrzeżeń budzi referendum ogólnokrajowe. Jego regulacja konstytucyjna w doktrynie określana jest nawet »niepełnością rozwiązania«. Referendum nie przybiera formy decydującej, gdyż ostateczne rozstrzygnięcia należą zawsze do organów władzy, przy czym nie jest wiadome kto i co ma czynić w jego następstwie, gdy referendum ma moc wiążącą. Należy również pamiętać, że politycy obawiają się tej instytucji, gdyż jej częste stosowanie pozbawia ich możliwości decydowania w najważniejszych sprawach. Powstaje pytanie, jak ma się deklarowana przez nich często walka o zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego, do sytuacji, gdy jednocześnie czynią wiele, aby nie dopuścić do aktywizacji obywateli w podstawowych nieraz kwestiach dla państwa czy regionu i jego mieszkańców. Jestem przeciwny obecnemu rozwiązaniu, w którym wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego jest jeszcze debatowany w Sejmie, a ten może nie zarządzić przeprowadzenia takiego referendum” (wypowiedź prof. K. Skotnickiego w: *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 108.

8. Mocne podstawy decentralizacji państwa. Polska ma trójstopniowy samorząd terytorialny na poziomie gmin, powiatów i regionów i stosunkowo duży udział samorządu terytorialnego w finansach publicznych. Jak wspominałem, Polska odbudowała samorząd na poziomie podstawowym już w 1990 roku jako pierwszy kraj, których wyzwolił się spod dominacji sowieckiej. W 1998 roku doszło do ustanowienia samorządu na dwóch kolejnych szczeblach: powiatowym i wojewódzkim (regionalnym). Istotne znaczenie ma udział samorządu w finansach publicznych.

9. Brak instytucji sprzyjających profesjonalizacji państwa. Polska nie ma odpowiedniczki Conseil d'Etat. Pomimo, że od lat dwudziestych dwudziestego wieku postulat utworzenia tej instytucji był obecny w polskiej refleksji konstytucyjnej twórcy konstytucji nie wzięli go pod uwagę. Warto odnotować, że propozycja utworzenia Rady Stanu wróciła w ostatnich latach w kontekście kryzysu legislacji. W dojrzalej formie została przedstawiona w projektach opracowanych pod auspicjami Janusza Kochanowskiego<sup>22</sup>.

10. Bardzo silne kompetencje Banku Centralnego, konstytucyjne gwarancje istnienia złotówki jako waluty narodowej, monopol emisji pieniądza w gestii Banku oraz niezwykle silne konstytucyjne gwarancje stabilności finansów publicznych. Konstytucja nie pozwala by dług publiczny był wyższy niż 3/5 wartości produktu krajowego brutto. Warto zauważyć przemianę znaczenia tych regulacji konstytucyjnych od chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej. W pierwszej fazie przepisy te odgrywały rolę antypopulistycznej blokady, która skutecznie zapobiegła destabilizacji finansów publicznych. W chwili obecnej silna konstytucyjna pozycja Banku Centralnego i gwarancje istnienia waluty narodowej uniemożliwiają wejście do strefy euro.

D. Polska konstytucja nie ma należy do ustaw elastycznych, jej zmiana wymaga uzyskania większości 2/3 w Sejmie i bezwzględnej większości w Senacie. Decydujące znaczenie ma jednak brak możliwości osiągnięcia consensusu największych partii politycznych w Polsce. To ta okoliczność eliminuje praktyczną możliwość nowelizacji konstytucji.

Jedyna nowelizacja dokonana w 2006 roku miała charakter korekcyjny, dotyczyła wprowadzenia w Polsce przepisów o europejskim nakazie aresztowania. Wypada wyjaśnić, że Art. 55 ust. Konstytucji w brzmieniu sprzed nowelizacji zakazywał

22 Chodzi o projekt zmiany konstytucji i projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu z kwietnia 2008 roku. Przypomnimy, że w przedstawionych projektach Rada Stanu miała być instytucją opiniującą projekty ustaw, rozporządzeń, założeń do projektu ustawy, poprawek zgłaszanych w postępowaniu legislacyjnym w Sejmie i Senacie. Opiniowanie miało następować na wniosek podmiotu uprawnionego do występowania z inicjatywą ustawodawczą, w tym także komitetów inicjujących ludową inicjatywę ustawodawczą. Zarówno specjalny tryb wyboru członków Rady, jak i jej skład i kadencyjność pomyślane były jako gwarancja jej niezależność w systemie ustrojowym, z akcentem na niezależność od rządu. Przedstawienie projektu nowelizacji konstytucji miało dawać Radzie Stanu status konstytucyjny, wraz z wyposażeniem jej w prawo do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. Projekty nowelizacji konstytucji i ustawy o Radzie Stanu zostały zaprezentowane opinii publicznej przez Janusza Kochanowskiego w 2009 roku (Biuro RPO 10 IV 2008). Warto zwrócić uwagę również na wystąpienie J. Kochanowskiego *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce. Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, Biuro RPO 2009, <URL=<http://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf>>. Zob. także Centrum Myśli Polityczno-Prawnej im. Alexisa de Tocqueville'a, *Piąta Debata Tocqueville'owska. Kryzys tworzenia prawa w Polsce. W poszukiwaniu kierunków reform*, Łódź 2011.

bezwzględnie ekstradycji obywatela polskiego. W ubiegłej kadencji Sejmu (2007-2011) bardzo zaawansowane były prace nad rozdziałem dotyczącym obecności Polski w Unii Europejskiej<sup>23</sup>. Wtedy zaprojektowano między innymi prewencyjną procedurę kontroli konstytucyjności zobowiązań międzynarodowych w nawiązaniu do doświadczeń V Republiki oraz umocnienie kompetencji parlamentu narodowego w dziedzinie integracji europejskiej. Niestety w 2011 roku, w okresie poprzedzającym kampanię wyborczą, zabrakło czasu na uchwalenie pożądanej zmiany.

E. Pomimo niemożności zmiany konstytucji w chwili obecnej w Polsce rozwija się dyskurs konstytucyjny. W centrum dyskusji znajdują się kwestie relacji między Prezydentem a rządem, ożywienia demokracji bezpośredniej, utworzenia Rady Stanu jako instytucji podnoszącej poziom rządowej legislacji, konstytucyjnego wymiaru udziału Polski w Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Warto odnotować postulat wprowadzenia obligatoryjnego zarządzania referendum w ważnych sprawach dla państwa gdy z wnioskiem wystąpi milion obywateli<sup>25</sup>. W dyskusjach konstytucjonalistów pojawiały się też kwestie szczegółowe jak np. wprowadzenie ustaw organicznych. W tym ostatnim przypadku widoczny jest wpływ francuskiego konstytucjonalizmu<sup>26</sup>.

Konkludując – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej posiada oryginalną tożsamość aksjologiczną, nie jest natomiast pozbawiona słabości w sferze instytucjonalnej. Jak wspominałem Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uznaje dziedzictwo chrześcijańskie jako podstawę ochrony wolności jednostki i praw rodziny. Stąd w wielu dziedzinach polskie prawo odwołuje się do etyki chrześcijańskiej (edukacja, media). Natomiast w wymiarze instytucjonalnym można powiedzieć, że Polska pod rządami konstytucji z 1997 roku nie spełnia wszystkich warunków sprawnej demokracji parlamentarnej. Gordon Smith w książce *Życie polityczne w Europie Zachodniej* pisał o wymogach: stabilności, efektywności i reprezentatywności. Można sądzić, że Polska jest państwem stabilnym politycznie (dzięki ordynacji wyborczej i konstruktywnemu wotum nieufności) i wciąż niskiej efektywności władzy wykonawczej<sup>27</sup>. W tym ostatnim przypadku zmiana konstytucji mogłaby odegrać pozytywną rolę. Wydaje się, że Polska pozostanie państwem o dwuczłonowej egzekutywie, albowiem trudno wyobrazić sobie zniesienie powszechnych wyborów prezydenckich. Jednakże, potrzebne są zmiany eliminujące blokady wewnątrz władzy wykonawczej i takie, które dadzą rządowi efektywne instrumenty działania (np. preferencje w procesie legislacyjnym w parlamencie, samoistne prawodawstwo rządowe). Nie mniej istotne są inne wymienione przeze mnie kwestie, przede wszystkim: racjonalne poszerzenie demokracji bezpośredniej i konstytucyjne instrumenty

23 Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej dot. rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz projektów ustaw z nim związanych. Sejm RP VI kadencji druk nr 4450.

24 Konferencja *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 12 lat po wejściu w życie*, Warszawa 2009; *Ankieta konstytucyjna...*, op. cit.

25 *Ankieta konstytucyjna...*, op. cit.

26 Dyskusja w PAN o ustawach organicznych. Seminarium *Ustawa organiczna w polskim prawie konstytucyjnym?* <URL=<http://www.isp.org.pl/aktualnosci,233,622.html>>, [dostęp: 21.02.2013]. Zob. także E. Gdulewicz, *O ustawie organicznej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 541-547.

27 G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, przeł. L. Dorn, Londyn 1992.

podmiotowego udziału Polski w Unii Europejskiej. Dlatego też doświadczenie V Republiki Francuskiej może inspirować reformy konstytucyjne w Polsce.



## Spis treści

### ARTYKUŁY

- Kazimierz M. Ujazdowski*  
Tożsamość i funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej  
z 2 kwietnia 1997 r. .... 7
- Marta Szuniewicz*  
Zastrzeżenia do traktatów międzynarodowych z zakresu ochrony praw  
człowieka..... 18
- Przemysław Czarnek*  
Domniemanie konstytucyjności prawa jako wymóg bezpieczeństwa  
prawnego. Uwagi na marginesie książki Jadwigi Potrzeszcz *Bezpieczeństwo  
prawne z perspektywy filozofii prawa*..... 38
- Anna Reda-Ciszewska*  
Prawo do strajku pracowników służby publicznej w Polsce  
w świetle prawa Międzynarodowej Organizacji Pracy..... 54
- Dominik Bierecki*  
Konsekwencje prawne zniesienia pozorności jako wady oświadczenia woli  
w projekcie nowego Kodeksu cywilnego ..... 65
- Urszula K. Zawadzka-Pąk*  
Budżet partycypacyjny jako instrument realizacji potrzeb wspólnoty  
lokalnej ..... 81

### ARTYKUŁ RECENZYJNY

- Joanna Helios, Wioletta Jedlecka*  
Europejski kodeks cywilny – w stronę wspólnego społeczeństwa  
cywilnego?..... 93

### AUTORZY

- Noty o autorach ..... 103