

Konferencja „Konstytucja III Rzeczypospolitej Polskiej w dwudziestolecie wejścia w życie” (Warszawa, 17 października 2017 r.)

W dniu 17 października 2017 r. na Uniwersytecie Warszawskim odbyła się konferencja naukowa upamiętniająca dwudziestolecie wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Zorganizowana została przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego. Uczestników przybyłych z różnych ośrodków naukowych kraju powitali w imieniu organizatorów prof. Tomasz Giaro (dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego) oraz prof. Marek Zubik (przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk).

Profesor Stanisław Waltoś, wygłaszając słowo wstępne do dyskusji, zwrócił uwagę na to, że – inaczej niż poprzednie polskie konstytucje – Konstytucja z 1997 r. została uchwalona i weszła w życie zgodnie z wszystkimi zasadami dotyczącymi tego typu aktu normatywnego. Podczas gdy stabilność legislacji nadal jest w Polsce tylko postulatem, akurat ta Konstytucja po dwudziestu latach jest, jak dotąd, aktem prawie nienaruszonym. Dwie niewielkie nowelizacje nie wywarły znaczącego wpływu na jej treść. Obecnie jednak trzeba odpowiedzieć sobie na pytania: czy znajdujemy się w „momencie konstytucyjnym” (według określenia L. Garlickiego); czy Konstytucja funkcjonuje, czy też wymaga ona zmiany; czy działanie niektórych władz zmierzające do „podkopania” niektórych instytucji i zniwelowania ich roli w społeczeństwie można aprobować;

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja”.

czy potrzebne stały się jakieś nowe środki zaradcze; i wreszcie – jaka jest przyszłość samej Konstytucji.

W referacie zatytułowanym „Założenia i rzeczywistość władzy ustawodawczej” prof. Ryszard Piotrowski przypomniał o roli parlamentu, który ma być wykonawcą i gwarantem kompromisu między różnymi większościami i mniejszościami oraz instytucją odpowiedzialną za ochronę wolności jednostki w systemie podziału władz. Zadania te parlament realizuje, wyznaczając w ustawach granice wolności jednostki oraz legitymizując działania organów władzy państwowej. To z uwagi na tę jego funkcję ugruntowało się przekonanie o związku między ustrojem demokratycznym a istnieniem parlamentu. Częścią tożsamości europejskiej jest przywiązanie do idei wspólnoty, w której władza prawo. To nie polityka jest nad prawami, ale prawa nad polityką, i to prawa więcej znaczą niż polityka. Jak podkreślił prelegent, chodzi tu nie tyle o podległość prawu, jakiegokolwiek by ono nie było, ale o podległość wartościom, które w tym prawie znalazły wyraz. Wartości powinny być ponad władzami państwowymi. Rzeczywistość nie odpowiada tymczasem założeniom. W praktyce zneutralizowaniu uległy krępujące ustawodawstwo ograniczenia, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem prof. R. Piotrowskiego stało się tak z tym większą łatwością, że zasada demokratycznego państwa prawnego pozostaje pusta, gdy zaniedbuje się powinność realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Obecny kryzys państwa demokratycznego i parlamentu w Polsce ma niewątpliwie liczne uwarunkowania zewnętrzne, ale nie można zapomnieć o czynnikach wewnętrznych, związanych z niejednoznacznością polskich tradycji ustrojowych (wykazujących tendencję zarówno do „sejmocentryzmu”, jak i dysfunkcjonalnej poliarchii), krótkimi doświadczeniami demokracji parlamentarnej, ograniczonym udziałem obywateli w procesie transformacji, naturą zmian gospodarczych czy odrzuceniem przez znaczną część elit politycznych kompromisu osiągniętego w wyniku obrad Okrągłego Stołu. Na rzeczywistość wpływ mają także: inflacja ustaw oraz ich ciągle nowelizowanie (co przeczy zasadzie prymatu ustawy), fragmentaryzacja procesu stanowienia prawa i prymat polityki podczas uchwalania ustaw. Nakładają się na to inne czynniki, takie jak niezdolność do współdziałania większości i opozycji, brak odpowiedzialności prawodawców

za stanowienie przepisów niezgodnych z wymaganiami konstytucyjnymi czy niedostatkami programowania i planowania rozwoju kraju. W konsekwencji doświadczamy obecnie redefinicji założeń konstytucyjnych – bez formalnej ich zmiany – w drodze antykonstytucyjnego ustawodawstwa. Dzieje się tak za przyzwoleniem społecznym, co jest – w opinii prelegenta – ceną za nierówności społeczne oraz zniszczenie ustawodawcy na skutek nadmiaru przepisów.

Profesor Jerzy Ciapała w referacie „Założenia i rzeczywistość władzy wykonawczej” przedstawił podstawowe wnioski dotyczące sposobu kształtowania się relacji między głową państwa i rządem oraz funkcjonowania kolejnych rządów od wejścia w życie Konstytucji. Zaznaczył przy tym, że o ile formułowanie ogólnej oceny rządu premier B. Szydło wydaje się jeszcze przedwcześnie, o tyle niesporne pozostają zdarzenia będące wyrazem obchodzenia Konstytucji, nie tylko w odniesieniu do władzy sądowniczej. Prelegent zwrócił uwagę na to, że ośrodek decyzji politycznych należących do sfery władzy wykonawczej znalazł się poza premierem i – w innym stopniu – prezydentem. W jego ocenie – mamy do czynienia z erozją i anarchizacją struktur państwa z punktu widzenia norm konstytucyjnych, czego przejawem jest rewizja obowiązywania zasady podziału władzy i faktyczna dysfunkcjonalność władzy wykonawczej (o czym świadczą choćby spory między głową państwa oraz ministrami resortów obrony i sprawiedliwości). Brak jest ponadto stabilnej strategii rozwoju w wielu dziedzinach gospodarczych i społecznych oraz konsekwencji w reformowaniu kraju. Od strony ustrojowej problematyczna jest ciągle pozycja prokuratury. Do negatywnych zjawisk zaliczyć należy też, zdaniem prof. J. Ciapały, odwrót od reformy emerytalnej, kryzys służby cywilnej oraz osłabienie autorytetu Polski w strukturach Unii Europejskiej. Narastają koszty rządzenia krajem oraz funkcjonowania aparatu państwa.

W referacie poświęconym „Założeniom i rzeczywistości władzy sądowniczej” prof. Krzysztof Grajewski omówił treść regulacji konstytucyjnej dotyczącej sądów i trybunałów oraz ich kontekst ustrojowy. W jego ocenie rozwiązania przyjęte w Konstytucji mieszczą się w kanonie rozwiązań, które znane są w państwach demokratycznych. Nie pozwoliły jednak uniknąć problemów w praktyce ustrojowej, dotyczących m.in. nadzoru

administracyjnego ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, wynagrodzeń sędziowskich i ich zamrażania, ustanawiania regulaminu urzędowania sądów powszechnych na podstawie rozporządzenia ministra sprawiedliwości (choć część postanowień tego regulaminu dotyczy wprost czynności sądowych) czy zmiany struktury sądów i przenoszenia sędziów w jej następstwie. Prelegent przedstawił również dane statystyczne dotyczące funkcjonowania sądownictwa. Wynika z nich, że Polska zajmuje siódme miejsce spośród innych państw Unii Europejskiej, jeśli chodzi o liczbę sędziów przypadających na 100.000 mieszkańców. Jednocześnie wysokość zarobków początkujących sędziów – uwzględniając kwoty bezwzględne – plasuje Polskę na dwudziestej czwartej pozycji. Dane pozwalają też zanegować twierdzenie o rażącej nieefektywności polskich sądów (dwunaste miejsce na dwadzieścia cztery sklasyfikowane kraje, jeśli chodzi o tempo rozpatrywania spraw spornych cywilnych i gospodarczych, oraz piąte miejsce w przypadku spraw administracyjnych). Wobec wzrostu liczby spraw wpływających do sądów (wzrost o 16% między 2010 i 2016 r.) stopniowo wzrasta obciążenie pracą sędziów, których liczba pozostaje na stosunkowo stałym poziomie. W 2014 r. współczynnik *clearance rate*, określający odsetek spraw załatwionych spośród tych, które wpłynęły, oraz tych, które pozostają zaległościami na początku danego roku kalendarzowego, wyniósł 106%. Już choćby te dane statystyczne pozwalają uplasować polskie sądownictwo na poziomie średniej unijnej.

Referat prof. Moniki Florczak-Wątor dotyczył „Założeń i rzeczywistości organów ochrony i kontroli prawa”. Prelegentka przypomniała w nim uwarunkowania, w których – jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji – ukształtował się model organów należących do tej grupy, czyli Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Przyjęte postanowienia konstytucyjne miały charakter techniczny w tym sensie, że powtórzyły wcześniejsze rozwiązania ustawowe. Wymienione organy ujęte zostały w osobnym rozdziale (IX) Konstytucji z uwagi na kryterium negatywne, wynikające z niemożności zakwalifikowania ich do którejś z władz konstytucyjnych, oraz dwa kryteria pozytywne. Po pierwsze wszystkie one pełnią w rzeczywistości tę samą funkcję, polegającą na kontroli państwowej i ochronie prawa. Zdaniem prelegentki Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw

Obywatelskich i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji posiadają kompetencje, które pozwalają realizować zadania jednocześnie z zakresu kontroli państwowej i ochrony prawa. Po drugie organy te cechuje niezależność w stosunku do pozostałych władz. Profesor M. Florczak-Wątor wyraziła pogląd, że zarówno Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji można uznać za organy konstytucyjne o charakterze niezależnym. Oczywiście w praktyce urzeczywistnienie zasady niezależności napotyka na problemy wynikające choćby z braku wskazania na poziomie Konstytucji konkretnych wymagań, jakie stawia się kandydatom na piastunów lub członków analizowanych organów, oraz nazbyt ogólnego ujęcia wymagań ustawowych. Warto byłoby rozważyć – szczególnie w odniesieniu do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – postulat, by kandydaci wskazywani byli przez podmioty zewnętrzne wobec decydentów politycznych, np. zainteresowane środowiska. Taka praktyka pojawiła się podczas wyborów obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich. Prawo wskazania kandydata na prezesa Najwyższej Izby Kontroli można by powierzyć klubom opozycji parlamentarnej. Zakaz przynależności do partii politycznej jest zaś fikcją, gdy nie powiąże się go z wymaganiem karencji w działalności politycznej w okresie poprzedzającym wybór lub powołanie. Zagrożenia dla niezależności rodzą również zasada reelekcji oraz brak autonomii budżetowej. Obowiązujące regulacje prawne najslabiej chronią pozycję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Były podejmowane próby egzekwowania quasi-politycznej odpowiedzialności jej członków przez uruchamianie procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, odrzucanie sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy skracanie kadencji na mocy ustawy. Zdaniem prof. M. Florczak-Wątor za wcześniej jest jeszcze na postawienie tezy, że Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji tworzą jedną, spójną władzę państwową (kontrolno-ochronno-regulującą).

Podczas dyskusji sędzia Waldemar Żurek, odnosząc się do referatu dotyczącego kondycji sądownictwa, zwrócił uwagę, że obecnie ok. 800 etatów sędziowskich nadal nie jest obsadzonych, co potęguje zaległości w sądach. To w działaniach władzy wykonawczej, polegających na zwłoce w ogłaszaniu informacji o wakatach, upatrywać należy więc

źródła negatywnych zjawisk, za które odpowiedzialnością rząd próbuje obarczyć sędziów. Reguła niezmienności składu (mająca teoretyczne uzasadnienie) też zaczyna już spowalniać tempo rozpoznawania spraw w sądach odwoławczych.

Nawiązując natomiast do wypowiedzi na temat władz wykonawczej i ustawodawczej, prof. Waldemar Wołpiuk podzielił pogląd, iż kolejne rządy, które funkcjonowały po 1997 r., nie miały strategicznej wizji rozwoju państwa, która znalazłaby odzwierciedlenie w ustawodawstwie. Co do zasady podejmowały one decyzje, kierując się krótką perspektywą czasową (kadencją parlamentu). Stwierdził też, że w wielu przypadkach działalność prawotwórcza jest wprost skierowana przeciw pewności prawa, czego wyrazem są choćby ciągle nowelizacje kluczowych dla systemu prawnego aktów typu kodeksy. Ponadto inicjatywy ustawodawcze, które powinny być wnoszone przez rząd, stają się inicjatywami poselskimi – i odwrotnie. W efekcie – zdaniem prof. W. Wołpiuka – można mówić o zatarciu podziału ról między władzą wykonawczą i ustawodawczą.

Sędzia Aneta Łazarska również odniosła się do zjawiska degeneracji władzy ustawodawczej oraz procesu legislacyjnego. Dodała ponadto, że choć z optymizmem należy przyjmować przejawy przebijania się Konstytucji do świadomości obywateli, wciąż aktualny pozostaje problem niedostatecznego zaangażowania środowiska prawniczego w edukację prawną społeczeństwa. Słabością Konstytucji jest też – jak podkreśliła sędzia A. Łazarska – nieefektywność procedur egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Bez realnej groźby pociągnięcia do takiej odpowiedzialności Konstytucja staje się jedynie deklaracją.

Profesor Mirosław Wyrzykowski stwierdził natomiast, że obecna sytuacja ustrojowa często jest niewłaściwie kwalifikowana. O „kryzysie konstytucyjnym” można było mówić w listopadzie i grudniu 2015 r. Od tego czasu mamy już do czynienia z permanentną „wojną” z Konstytucją. Poprawność diagnozy stanowi tymczasem warunek właściwej reakcji organów państwa, środowiska akademickiego oraz społeczeństwa obywatelskiego. Jak podkreślił prof. M. Wyrzykowski, obecnie mówienie o „kryzysie” jest jedynie „zamazywaniem” rzeczywistości.

Profesor S. Waltoś wskazał z kolei na niebezpieczeństwo wynikające z zaangażowania prawników fachowców w działania mające na celu

demontaż porządku konstytucyjnego, podkopanie zaufania do prawa oraz utrwalenie przyzwolenia na łamanie prawa. Zdaniem prof. S. Waltośa sformułowane w referatach i w głosach w dyskusji twierdzenia i oceny pozwalają z całą pewnością stwierdzić, że nie mamy aktualnie do czynienia z momentem konstytucyjnym.

Radosław Puchta – dr, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego