

RECENZJE, NOTY, SPRAWOZDANIA

Sprawozdanie z konferencji „Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (Kraków, 16 czerwca 2018 r.)

W dn. 16 czerwca 2018 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyła się konferencja naukowa podsumowująca wyniki ankiety konstytucyjnej przeprowadzonej w 2017 r. wśród polskich konstytucjonalistów. Celem tej ankiety, przygotowanej przez dr hab. Monikę Florczak-Wątor, prof. UJ, dr. hab. Piotra Radziewicza, prof. PW, oraz dr. hab. Marcina Michała Wiszowatego, prof. UG, było zainicjowanie dyskusji naukowej na temat obowiązującej Konstytucji¹, dotychczasowych doświadczeń związanych z jej stosowaniem oraz ewentualnej potrzeby jej zmiany. Zaproszenie do udziału w ankiecie przyjęło ponad siedemdziesięciu konstytucjonalistów reprezentujących wszystkie ośrodki uniwersyteckie w Polsce, co dostarczyło badaczom obszernego materiału do analizy, zaprezentowanego następnie uczestnikom konferencji. Gości powitała prof. Monika Florczak-Wątor, po czym przekazała głos dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr. hab. Jerzemu Pisulińskiemu, który otworzył konferencję. Głos zabrał również kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego dr hab. Piotr Tuleja, prof. UJ, dziękując pomysłodawcom ankiety konstytucyjnej za ich inicjatywę.

W ramach pierwszego panelu, moderowanego przez prof. dr. hab. Andrzeja Szymta (Uniwersytet Gdański), współinicjatorzy ankiety konstytucyjnej dokonali prezentacji jej wyników. Na wstępie moderator podkreślił wagę podjętego przez organizatorów przedsięwzięcia, które wpisuje

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

się w szczytny nurt myślenia o problemach konstytucyjnych, nawiązując do słynnej ankiety z okresu międzywojennego.

Pierwszy referat, prof. Piotra Radzewicza, poświęcony został założeniom badawczym ankiety konstytucyjnej oraz analizie statystycznej jej zamkniętej części. Prelegent rozpoczął swoje wystąpienie od wskazania celów przyświecających pomysłodawcom badań. Inicjatorzy ankiety uznali za pożądane postawienie diagnozy polskiemu prawu konstytucyjnemu oraz dostrzegli potrzebę przeprowadzenia badań naukowych wolnych od afiliacji politycznych. Następnie referent omówił kryteria wyodrębnienia respondentów. Badaniami objęci zostali prawnicy konstytucjonaliści – imienne zaproszenia otrzymali profesorowie, doktorzy habilitowani oraz doktorzy zatrudnieni w jednostkach naukowo-badawczych lub będący członkami Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Uzasadnieniem takiego – wąskiego – zakresu podmiotowego ankiety było wyodrębnienie grupy respondentów według obiektywnych i sprawdzalnych kryteriów, jak również specjalistyczny profil badań. Udział w ankiecie wzięło 39 proc. spośród wszystkich zaproszonych naukowców. Po wprowadzeniu do metodyki badań prelegent zaprezentował oraz omówił wyniki zamkniętej części ankiety, które zostały przedstawione uczestnikom konferencji na wykresach obrazujących stanowisko respondentów². Profesor Piotr Radzewicz zwrócił uwagę na wykresy cząstkowe, odzwierciedlające poglądy w ramach poszczególnych grup ankietowanych: doktorów, doktorów habilitowanych oraz profesorów. Jego zdaniem ukazują one pewną tendencję polegającą na tym, że w wielu przypadkach wyższy status naukowy respondenta korespondował z bardziej optymistyczną, a mniej radykalną oceną uregulowań konstytucyjnych.

Kolejny referat wygłosił prof. Marcin Michał Wiszowaty. Wystąpienie dotyczyło propozycji zmian Konstytucji, które pojawiły się w otwartej części ankiety konstytucyjnej. Jak zauważył prelegent, w bardzo niewielu ankietach znalazły się odwołania do obecnej praktyki ustrojowej, zaistniałej po 2015 r. – tylko nieliczni respondenci wskazywali ten rok jako cezurę zmieniającą ich sposób postrzegania obecnie obowiązujących

2 Wyniki obu części ankiety konstytucyjnej zostały przez jej autorów szczegółowo omówione na łamach czasopisma „Państwo i Prawo”. Zob. M. Florczak-Wątor, P. Radzewicz, M. Wiszowaty, *Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w 2017 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 6, s. 3 i n.

regulacji konstytucyjnych. Wielu uczestników badania podnosiło natomiast, że mankamenty występujące w obecnej praktyce ustrojowej nie wynikają z treści Konstytucji, ale ze sposobu jej stosowania – i w konsekwencji uznawali oni, że zmiana Konstytucji nie stanowi remedium na aktualne problemy konstytucyjne. Referent pogrupował zagadnienia pojawiające się w ankiecie wedle kryterium rzeczowego, a następnie omówił wskazywane przez respondentów propozycje zmian w poszczególnych obszarach tematycznych. Najpopularniejszym tematem okazało się zagadnienie demokracji bezpośredniej, najwięcej głosów w tej materii dotyczyło zaś potrzeby wprowadzenia inicjatywy ustrojodawczej obywateli. Prelegent zwracał szczególną uwagę nie tylko na te postulaty zmian Konstytucji, które cieszyły się znaczną popularnością wśród ankietowanych, ale również na propozycje nietuzinkowe, oryginalne.

Wystąpienie prof. Moniki Florczak-Wątor dotyczyło oceny obowiązującej ustawy zasadniczej i koncentrowało się na jej zaletach. Konstytucja była generalnie oceniana przez uczestników ankiety pozytywnie, w wielu odpowiedziach respondentów pojawiała się zaś teza, że Konstytucja jest dobrze napisana, ale źle stosowana. Prelegentka zastanawiała się nad tym, czy możliwa jest ocena Konstytucji w sposób abstrahujący od tego, jak jest ona w danym momencie stosowana. Posłużyła się przykładem pytań ankiety dotyczących podziału władzy i sposobów przeciwdziałania jej koncentracji – prof. Florczak-Wątor wyraziła przekonanie, że wynik odpowiedzi na te pytania byłby inny przed kryzysem konstytucyjnym, a ocena danych regulacji dokonywana jest z perspektywy faktu uszkodzenia niektórych mechanizmów. Następnie omówione zostały wiodące zalety obowiązującej Konstytucji wymieniane przez ankietowanych oraz ich poglądy w przedmiocie gwarancji jej trwałości. Zdaniem prelegentki podejście konstytucjonalistów wskazuje na świadomość tego, że Konstytucja jest nie tylko aktem prawnym, ale i czymś, co „obraca” poglądami doktryny, orzecznictwem, praktyką jej stosowania. W referacie poruszony został również problem tzw. momentu konstytucyjnego – dość jednoznaczne stanowisko ankietowanych o niewystępowaniu aktualnie takiego momentu zestawione z licznymi propozycjami zmian Konstytucji doprowadziło realizatorów ankiety do wniosku, że respondenci odróżniają postulaty zmian od kwestii odpowiedniego momentu na ich przeprowadzenie, a tych dwóch problemów nie należy utożsamiać.

Dyskusja nad referatami toczyła się wokół różnorodnych zagadnień; pytania dotyczyły między innymi kryteriów doboru respondentów (dr hab. Mirosław Wyrzykowski, prof. UW), kwestii mandatu przedstawicielskiego oraz propozycji rewizji Konstytucji (prof. dr hab. Marian Grzybowski), tzw. postanowień niezmiennych (prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz), porównania ankiety będącej przedmiotem konferencji do ankiety przeprowadzonej przez partię Prawo i Sprawiedliwość oraz mechanizmów efektywności Konstytucji (prof. dr hab. Stanisław Biernat), podobieństw w sposobie myślenia konstytucjonalistów o państwie (dr Sebastian Kubas), a także kwestii braku odpowiedzialności politycznej rządzących i problemu aksjologii Konstytucji (dr Wiesław Staśkiewicz).

Pojawiła się również zachęta do kontynuacji badań i stworzenia „ankiety ciągłej”, na którą można byłoby odpowiadać co jakiś czas bądź ją modyfikować, a następnie cyklicznie omawiać jej rezultaty (prof. Maria Kruk-Jarosz). W odpowiedzi na pytanie o dobór respondentów prof. Piotr Radzewicz rozważał, czy ankieta mówi więcej o jakości Konstytucji czy też o kondycji środowiska naukowego, które się Konstytucją zajmuje. Ustosunkowując się zaś do pomysłu kontynuowania ankiety, zwrócił uwagę na hipotezę badawczą, którą należałoby zweryfikować, dotyczącą tego, w jakim stopniu konstytucjoniści odpowiadają na pytania sytuacyjnie – tj. na ile ich odpowiedzi w ankiecie są wynikiem przemyślanej, spójnej koncepcji prawa konstytucyjnego, a na ile są one uzależnione od innych przesłanek.

Odnosząc się do kwestii podobieństw i różnic pomiędzy komentowaną ankietą oraz ankietą przeprowadzoną przez partię Prawo i Sprawiedliwość, prof. Monika Florczak-Wątor wskazała na odmienne podstawy merytoryczne obydwu ankiet oraz na ich inny punkt wyjścia.

Zwieńczenie dyskusji stanowiły rozważania na temat „wspólnoty poglądów” konstytucjonalistów. Profesor Marcin Wiszowaty stwierdził, że za wspólny pogląd respondentów należałoby uznać założenie, iż obecnej Konstytucji nie należy całkowicie zmieniać. Z kolei prof. Piotr Radzewicz podał w wątpliwość, czy wobec tak olbrzymiej rozbieżności stanowisk w niektórych pytaniach ankiety można w ogóle uznać, że istnieje jakaś „wspólnota konstytucjonalistów”, jakiś trwały pogląd w nauce prawa konstytucyjnego.

Drugi panel, któremu przewodniczyła prof. Maria Kruk-Jarosz (Uczelnia Łazarskiego w Warszawie), otworzył referat prof. Piotra Tulei na temat podziału władzy i problemu nadmiernej koncentracji władzy w świetle Konstytucji RP. Prelegent rozpoczął wystąpienie od podsumowania historycznego, podkreślając, że u podstaw współczesnej formuły podziału władzy leży przeciwstawienie się absolutyzmowi i ochrona praw człowieka. Idea separacji władzy w swej czystej postaci okazała się niewykonalna, co doprowadziło do konieczności rewizji tego założenia i położenia nacisku na współpracę i równoważenie się władz, przy zachowaniu aksjologii klasycznej doktryny. Zdaniem prof. Piotra Tulei podział władzy powinien być aktualnie rozumiany znacznie szerzej niż dotychczas – ma on charakter nie tylko horyzontalny, ale także wertykalny oraz czasowy. Istotnym elementem tej doktryny jest również płaszczyzna socjalna. Prelegent uznał wprowadzony do Konstytucji system rządowy za spełniający podstawowe wymagania, jakie stawia się zasadzie podziału władzy, a następnie zwrócił uwagę na pewne problemy związane z jej realizacją, takie jak między innymi brak rozdziału europejskiego w Konstytucji, sposób rozumienia wyłączności ustawy, niedostateczne konstytucyjne podstawy działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego oraz wadliwa konstrukcja skargi konstytucyjnej. Konkluzję referatu stanowiło stwierdzenie, że aktualnym polskim problemem podziału władzy jest tzw. abuzowny konstytucjonalizm, czyli sytuacja, w której wykorzystuje się instytucje konstytucyjne do legitymizowania własnej władzy, ale jednocześnie albo tworzy się z tych instytucji ich zaprzeczenie, albo pozbawia się je ich wartości. Prelegent przychylił się do stanowiska prof. Stanisława Biernata dotyczącego braku instrumentów prawnych, które mogłyby przeciwdziałać temu zjawisku. W jego opinii jedynym środkiem mogącym przeciwstawić się abuzownemu konstytucjonalizmowi jest przekonanie, że działanie takie stanowi naruszenie prawa – z tego punktu widzenia istotna jest świadomość tego, czym są zasady konstytucyjne i kiedy zostały złamane.

Kolejne wystąpienie, dotyczące konstytucyjnych gwarancji praw jednostki we współczesnym świecie, wygłosili dr Anna Chmielarz-Grochal oraz dr Jarosław Sułkowski z Uniwersytetu Łódzkiego. Jak zaznaczyła na wstępie dr Anna Chmielarz-Grochal, konstytucyjny rozdział

o wolnościach i prawach nie budzi poważniejszych zastrzeżeń referentów. Zwróciła jednakże uwagę na trzy problemy związane z katalogiem konstytucyjnych praw i wolności, tj. na regulację statusu cudzoziemca, normatywny wymiar praw socjalnych oraz efektywność aktualnego modelu skargi konstytucyjnej. Prelegentka podniosła zastrzeżenia w odniesieniu do konstytucyjnej ochrony danych osobowych cudzoziemców, ich prawa dostępu do informacji publicznej, jak również przysługujących im praw socjalnych, w tym prawa do nauki. Natomiast część referatu wygłaszana przez dr. Jarosława Sułkowskiego dotyczyła praw socjalnych oraz efektywności skargi konstytucyjnej. Prelegent przeanalizował status normatywny praw socjalnych, omówił wyróżniane w odniesieniu do nich postawy orzecznicze sądów oraz przedstawił pogląd dotyczący zasadności usunięcia art. 81 Konstytucji – jak bowiem zauważył, argumenty, dla których włączono ten przepis do tekstu Konstytucji (możliwości finansowe państwa), są nieadekwatne w stosunku do niektórych z wymienionych w tym przepisie praw. Przechodząc do problematyki skargi konstytucyjnej, dr Jarosław Sułkowski uznał, że w polskim systemie jest ona nieefektywna, ponieważ została oparta na wąskim modelu skargi, w jego ocenie dodatkowo zawężanym przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Tematem ostatniego referatu, dr. Michała Ziółkowskiego, było pojęcie i koncepcja momentu konstytucyjnego w kontekście zmiany Konstytucji RP. Prelegent odwoływał się w nim do pojęcia momentu konstytucyjnego w rozumieniu Bruce’a Ackermana. W świetle tego ujęcia wyrażenie „moment konstytucyjny” opisuje transformację porządku konstytucyjnego dokonaną albo z uchybieniem wymogów formalnych zmiany konstytucji, albo poza konstytucyjną procedurą zmiany. Koncepcja ta wprowadza swoistą regułę uznania legalności zmiany porządku konstytucyjnego – regułę *higher lawmaking*. Prelegent dokonał rekonstrukcji kluczowych elementów teorii Bruce’a Ackermana, by następnie ocenić jej przystawalność do polskich warunków ustrojowych. Zaznaczył, że wewnętrznie sprzeczne byłoby odwołanie się do koncepcji momentu konstytucyjnego przy jednoczesnym akcentowaniu suwerenności parlamentu lub traktowaniu organów władzy ustawodawczej jako wyłącznych wyrazicieli woli narodu. W ocenie dr. Michała Ziółkowskiego nie ma podstaw do posługiwania się koncepcją momentu konstytucyjnego

w celu opisanego aktualnej sytuacji w Polsce, jako że nie zostały spełnione kryteria wyższego prawodawstwa formułowane na jej gruncie. W szczególności koncepcja momentu konstytucyjnego nierozzerwalnie wiąże się z doniosłą rolą niezależnego sądownictwa o silnej legitymacji. Z drugiej strony referent dostrzegł możliwość zastosowania w polskich warunkach jednej z reinterpretacji tej koncepcji, wedle której każdy moment konstytucyjny poprzedzany jest kryzysem konstytucyjnym. Z tej perspektywy kryzys konstytucyjny może stanowić zapowiedź momentu konstytucyjnego, a prezentowana teoria – służyć w przyszłości pomocą podmiotom przywracającym praworządność.

Dyskusję nad drugim panelem rozpoczęła prof. dr hab. Grażyna Skąpska (Uniwersytet Jagielloński), która poprosiła prof. Piotra Tuleję o rozwinięcie twierdzenia dotyczącego zależności pomiędzy zasadą podziału władzy a zróżnicowaniem społecznym oraz odniosła się do kwestii abuzownego konstytucjonalizmu, rozważając, czy sami nie stworzyliśmy sprzyjających warunków dla pojawienia się tego zjawiska. W drugiej kolejności głos zabrał prof. Piotr Radzewicz, który zadał dr. Michałowi Ziółkowskiemu uzupełniające pytania do treści jego referatu. Następnie dr Sebastian Kubas (Uniwersytet Jagielloński) poruszył problem fikcji i sprzeczności, na których jego zdaniem oparta jest refleksja konstytucyjna, oraz wyraził opinię, że aktualnie znajdujemy się – zarówno w Polsce, jak i na świecie – w fazie zmiany reżimu, a jedynej nadziei należy upatrywać w kulturze. Z kolei prof. Stanisław Biernat sformułował wątpliwości co do celowości wprowadzania do Konstytucji rozdziału europejskiego. W jego opinii obecnie obowiązująca Konstytucja wymaga wprowadzenia tylko dwóch zmian: złagodzenia zasady wyłączności ustawy oraz wprowadzenia konstytucyjnych podstaw do przyjęcia w przyszłości euro.

Następnie paneliści odnieśli się do kwestii poruszonych przez uczestników dyskusji. Dr Michał Ziółkowski zwrócił uwagę na płynność i niespójność teorii Bruce'a Ackermana jako koncepcji pełniącej funkcję reguły legitymizacji zmiany konstytucji i opowiedział się za jej odrzuceniem. Profesor Piotr Tuleja, rozwijając poruszony w referacie wątek praw socjalnych, zauważył, że obecnie stały się one kryterium, w oparciu o które możemy stwierdzić, czy podział władzy funkcjonuje należycie. Następnie, odnosząc się do problemu klauzuli europejskiej, sprecyzował,

że jego zdaniem należałoby na poziomie konstytucyjnym określić, jaki jest cel przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, gdyż sam art. 90 Konstytucji RP jest, w jego ocenie, dalece niewystarczający. Komentując zaś wspomniany w dyskusji problem kultury prawnej, wyraził przekonanie, że w przypadku państw takich jak między innymi Polska kultura prawna powstaje w znacznej mierze dzięki sądom konstytucyjnym.

Po zamknięciu dyskusji głos zabrała prof. Monika Florczak-Wątor, która wyraziła gotowość organizatorów ankiety kontynuowania badań i podziękowała moderatorom, referentom, dyskutantom oraz pozostałym uczestnikom konferencji.

Justyna Pyłko – mgr; Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego (doktorantka)

Bibliografia

Florczak-Wątor M., Radziejewicz P., Wiszowaty M., *Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w 2017 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 6.