

Sprawozdanie z 60. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego „Skutki prawne naruszeń konstytucji” (Kliczków, 11–13 czerwca 2018 r.)

Jubileuszowy, sześćdziesiąty Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego odbył się w dniach 11–13 czerwca 2018 r. na Zamku w Kliczkowie. Został zorganizowany przez ośrodek wrocławski – Katedrę Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego.

Zjazd był wyjątkowy nie tylko z uwagi na jubileusz i piękną scenografię kliczkowskiego zamku, lecz także ze względu na problematykę, której był poświęcony – „Skutki prawne naruszeń konstytucji” – zgodnie uznaną przez referentów i dyskutantów za szczególnie aktualną i wymagającą pogłębionej analizy, a także sformułowania postulatów *de lege ferenda*. Jak zapowiedzieli organizatorzy, przedstawione na zjeździe referaty i głosy w dyskusji będą przedmiotem publikacji książkowej.

W pierwszym dniu zjazdu, po uroczystym powitaniu, w sesji popołudniowej, moderowanej przez prof. dr. hab. Kazimierza Działochę, zostały przedstawione trzy referaty.

W pierwszym, pt. „Rozliczalność władz publicznych jako kategoria prawa konstytucyjnego”, dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN, wskazała, że rozliczalność jako pojęcie rodem z nauk społecznych i ekonomicznych, a także psychologii społecznej zyskuje coraz większą popularność w nauce prawa konstytucyjnego, lecz przede wszystkim w kontekście braku rozliczalności pewnych organów władzy albo instytucji ponadnarodowych. Referentka stwierdziła, że pewne zjawiska istniejące we współczesnym konstytucjonalizmie mogą stanowić ryzyko dla mechanizmów rozliczalności, powodując jej erozję. Do zjawisk tych

zaliczyła kartelizację polityki, prywatyzację zadań publicznych, usługi eksperckie w sprawowaniu i legitymizowaniu władzy czy też postępującą „fabularyzację” wykonywania funkcji władczych. Drugi referat, dr Łukasza Pikuły z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, dotyczył obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z konstytucją działaniem organów władzy publicznej, w którym została przedstawiona ewolucja tego typu odpowiedzialności państwa. Z kolei trzeci referat, zamykający tę sesję, wygłosił prof. dr hab. Dariusz Dudek z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, a był on poświęcony problematyce prawa łaski. Odnosząc się do aktów łaski z 2015 r. zastosowanych wobec osób nieprawomocnie skazanych, skrytykował uchwałę Sądu Najwyższego¹ zapadłą na gruncie tej sprawy, wskazując, że jeżeli akt oskarżenia był chybiony, to akt abolicji indywidualnej daruje podsądnemu status oskarżonego. Prelegent wyraził także zadowolenie, że takie akty prezydenta się już nie powtarzają.

W drugim dniu zjazdu odbyły się dwie sesje plenarne. Poza sesjami wystąpił gorąco przyjęty przez uczestników Rzecznik Praw Obywatelskich dr Adam Bodnar, przedstawiając aktualne problemy związane z naruszaniem norm ustawy zasadniczej. W ramach pierwszej sesji, moderowanej przez prof. dr hab. Marię Kruk, dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. UW, przedstawił referat dotyczący bezprawia konstytucyjnego. Referent podkreślił, że nie jest to tylko dysfunkcjonalna praktyka, a coś więcej niż jedynie naruszanie konstytucji. Bezprawie konstytucyjne, jako suma zjawisk, jest antykonstytucyjną kulturą ustrojową – co zostało zilustrowane licznymi przykładami. Przy tym bezprawie konstytucyjne ma charakter autorytarny i dąży do ograniczeń praw i wolności jednostki. Profesor dr hab. Mirosław Granat z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie mówił o konstytucyjności i niekonstytucyjności prawa bez sądu konstytucyjnego. Jak zauważył, zasada domniemania konstytucyjności po 2015 r. jest traktowana przez Sejm oddzielnie od zasady konstytucjonalizmu – tak, że samo domniemanie miałyby przesądzać o konstytucyjności prawa. Punkt ciężkości przeniesiono na pochodzenie prawa – i skoro pochodzi ono od przedstawicieli narodu, to jego konstytucyjność jest drugoplanowa. Profesor Granat zauważył też,

1 Uchwała SN z 31 V 2017 r., I KZP 4/17, OSNKW 2017, nr 7, poz. 37, s. 1.

że domniemanie konstytucyjności zaczęto wiązać w praktyce nie z zasadą konstytucjonalizmu, a z zasadą suwerenności narodu. Przedmiotem wystąpienia dr hab. Aldony Domańskiej, prof. UŁ, był delikt konstytucyjny – jego pojęcie, rodzaje i funkcje. Prelegentka wskazała między innymi, że stopień naruszenia konstytucji nie ma znaczenia dla pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, powinien być za to brany pod uwagę przy wymiarze sankcji.

W przerwie pomiędzy sesją przedpołudniową a popołudniową odbyły się zebrania Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, a także redakcji „Przeglądu Konstytucyjnego” oraz komitetu redakcyjnego „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego”. Na pierwszym z tych zebrań jego uczestnicy podjęli uchwałę (42 głosów za, 1 przeciw, 3 wstrzymujących się), w której wskazano, że:

[...] przyjęte w latach 2016–2018 ustawodawstwo dotyczące sądownictwa konstytucyjnego, sądownictwa powszechnego, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa narusza zasady dobra wspólnego, konstytucjonalizmu, demokratycznego państwa prawnego, podziału władz oraz niezależności sądownictwa i stanowi zagrożenie dla tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności wolności i praw jednostki oraz suwerenności wewnętrznej państwa.

W treści uchwały wezwano także „wszystkie organy władzy publicznej do przestrzegania Konstytucji RP² i bezzwłocznego, pełnego przywrócenia porządku prawnego zgodnego z Konstytucją”.

W trzeciej sesji plenarnej przedstawiono także trzy referaty. W pierwszym z nich dr hab. Monika Florczak-Wątor, prof. UJ, rozważała problematykę skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Stwierdziła ona, że postępowania z udziałem tych osób są nieważne, jednak orzeczeń wydanych w tych postępowaniach nie można uznać za nieistniejące. Zauważyła przy tym, że zaistnienie sytuacji niegdyś uważanych za nieprawdopodobne i absurdalne w praktyce poszerza pole badawcze konstytucjonalistów. Z kolei dr Ryszard Balicki (Uniwersytet Wrocławski) mówił o „życiu bez trybunału”, czyli rozproszonej kontroli konstytucyjności,

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

przedstawiając jej genezę i recypowanie amerykańskich wzorców w Europie. Referent podkreślił, że polski model kontroli konstytucyjności ma charakter mieszany, a nie wyłącznie skoncentrowany, co oznacza, że sądy mają prawo incydentalnej kontroli konstytucyjności prawa, której efektem może być pominięcie niekonstytucyjnej ustawy. W trzecim referacie tej sesji dr Paweł Sadowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) mówił o przesłankach skutecznego działania ombudsmana w warunkach kryzysu ustrojowego, zauważając, że gdy zakłócone zostaje funkcjonowanie sądu konstytucyjnego, wzrasta aktywność ombudsmanów przed sądami administracyjnymi. Kolejni prelegenci, tj. dr Agnieszka Gajda (Uniwersytet Gdański) i dr hab. Krzysztof Grajewski, prof. UG, swój referat poświęcili tematyce barier w realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej we współczesnej Polsce. Postulowali oni krytyczne przejrzenie polskich rozwiązań, wskazując, że przy obecnym sposobie powoływania członków i w tych realiach politycznych można zasadnie wątpić w niezależność Trybunału Stanu od władzy ustawodawczej.

W trzecim dniu zjazdu obrady miały miejsce w równoległych sesjach panelowych. W pierwszej z nich – panelu komparatystycznym moderowanym przez prof. dr. hab. Krzysztofa Skotnickiego (Uniwersytet Łódzki) – przedstawiono referaty, w których poruszono kwestie: odpowiedzialności za naruszenie ustawy zasadniczej w Niemczech na przykładzie odpowiedzialności prezydenta federalnego (dr Agnieszka Malicka, Uniwersytet Wrocławski), zasadę odpowiedzialności prawnej funkcjonariuszy państwowych za naruszenie prawa w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec (dr hab. Ewa Tuora-Schwierskott, LLM), skargi konstytucyjnej na naruszenie konstytucji przez sądy na przykładzie Czech, Hiszpanii i Niemiec (dr Marta Kłopotcka-Jasińska, Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu), problematyki kontroli konstytucyjności ustaw o zmianie konstytucji we Francji (dr Katarzyna Kubuj, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk), koncepcji odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej w doktrynie ukraińskiej (dr hab. Krzysztof Eckhardt, prof. Rzeszowskiej Szkoły Wyższej) oraz wybrane problemy naruszeń konstytucji w państwach Azji Centralnej (dr Jerzy Szukalski, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie).

Drugi panel dotyczył wyzwań współczesności i był moderowany przez prof. dr. hab. Andrzeja Szmyta z Uniwersytetu Gdańskiego. W ramach tego panelu przedstawiono referaty dotyczące: znaczenia podziału władzy jako przejawu praw człowieka we wczesnej myśli liberalnej (dr Lech Jamróż, Uniwersytet w Białymstoku), nowych przejawów aktywizmu sędziowskiego na kanwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2017 r., K 10/17³ (dr Michał Bartoszewicz, Politechnika Opolska), problemów egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu (dr Bogumił Naleziński, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie), prywatnoprawnych skutków naruszenia konstytucji (dr Jan Podkowik, Uniwersytet Warszawski), skutków bezczynności ustawodawcy w zakresie ustalenia definicji i systemu ochrony dóbr kultury (dr Anna Frankiewicz-Bodynek, Uniwersytet Opolski), odpowiedzialności parlamentarzysty za naruszenie zakazu wynikającego z art. 107 Konstytucji RP (dr Krzysztof Kozłowski, Uniwersytet Jagielloński).

W ramach trzeciego panelu głos zabrali młodzi konstytucjonaliści. Przedstawiono referaty dotyczące: naruszeń zasad rzetelnego procesu sądowego w kontekście konstytucyjnych praw i wolności (dr Artur Trubalski, Uniwersytet Rzeszowski), skutków naruszeń Konstytucji z 1997 r. w obszarze radiofonii i telewizji przez ustawodawcę po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r., K 13/16⁴ (mgr Robert Rybski, Uniwersytet Warszawski), prawnej ochrony jednostki przed naruszeniem konstytucyjnego zakazu dyskryminacji w relacjach horyzontalnych (mgr Paweł Śmiałek, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski), roli polskiego parlamentu i jego organów w postępowaniu w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osób sprawujących kierownicze funkcje w państwie (mgr Łukasz Hnatkowski, Uniwersytet Warszawski), bezczynności ministra w zakresie wydania rozporządzenia do ustawy jako podstawy pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej (dr Justyna Węgrzyn, Uniwersytet Zielonogórski), a także impeachmentu jako formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Stanach Zjednoczonych (mgr Magdalena Abu Goleh, Uniwersytet Wrocławski).

3 Dz.U. 2017, poz. 850; OTK 2017, poz. 31.

4 Dz.U. 2016, poz. 2210; OTK 2016, seria A, poz. 101.

Równoległe do powyższych paneli w dniu trzecim zjazdu, a także łącznie ze zjazdem, odbyła się ogólnopolska konferencja „Aktualne problemy konstytucyjności prawa w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego”, której przebieg moderował dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ. W trakcie obrad poruszono między innymi problemy samorządności i unitarności państwa, decentralizacji, wpływu naruszeń konstytucji na pozycję samorządu terytorialnego, stabilności budżetu jednostek samorządu terytorialnego, procedur antykorupcyjnych i problemu kontroli konstytucyjności ustalania i zmian granic gmin.

Zgodnie z ustaleniami podjętymi na zjeździe kolejny, przyszłoroczny, 61. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego zorganizuje ośrodek katowicki.

Marcin Krzemiński – dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego