

Kilka uwag na tle aktualnych przemian konstytucyjnych w Polsce

1. Rok 1989 w Polsce zapoczątkował proces odchodzenia od zasad ustrojowych państwa socjalistycznego. Rozpoczął się proces transformacji ustrojowej, którego zwieńczeniem stała się Konstytucja z 1997 r.¹ Co do zasady stabilna praktyka ustrojowa aż do jesieni 2015 r. rodziła przekonanie o stabilności założeń i zgodzie sił politycznych co do aksjologii i rozwiązań instytucjonalnych Konstytucji. Materia Konstytucji RP zawiera nowoczesne, typowe rozwiązania ustrojowe, funkcjonujące w wielu demokratycznych państwach, jednocześnie odzwierciedlając oryginalne, polskie doświadczenia historyczne, uznane przez ustrojodawcę za najwartościowsze w naszej konstytucyjnej tradycji. Bazuje ona na filozofii liberalno-demokratycznej, uwzględniając jednocześnie doświadczenia praktyki transformacji po 1989 r., oraz wyrażając społeczno-polityczne i aksjologiczne kompromisy okresu przygotowywania Konstytucji. W ich tle kontrapunktem były zwłaszcza nie tak dawne, gorzkie doświadczenia okresu realnego socjalizmu. Wyzwaniem dla jej twórców było zarówno należyte zagwarantowanie praw i wolności jednostki, jak i zbudowanie demokratycznego, sprawnego systemu rządów. Konstytucja bez wątpienia odpowiada standardom europejskiego konstytucjonalizmu, stanowiąc przy tym najwyższe prawo Rzeczypospolitej (art. 8 ust. 1). Jej filary to zwłaszcza zasady pluralizmu politycznego, demokratycznego państwa prawnego, trójpodziału władzy².

Preambuła Konstytucji eksponuje warstwę aksjologiczną aktu, na której osadzone są rozwiązania z poszczególnych rozdziałów i przepisów. Ma w praktyce ustrojowej znaczenie przede wszystkim dla interpretacji samej Konstytucji, ale i oceny ustawodawstwa zwykłego. Odzwierciedla przy tym historyczne, polityczne, religijne i inne imponderabilia, składające się na – zawarty przy jej uchwaleniu – szeroki kompromis społeczno-prawnoustrojowy. Rozdział I („Rzeczpospolita”) zawiera ogólne zasady ustroju, do których należą zwłaszcza – istotne dla dalszych uwag – zasady zwierzchnictwa Narodu, demokratycznego państwa prawnego, trójpodziału władzy, pluralizmu politycznego, zapewnienia praw i wolności jednostki. Przepis art. 1 Konstytucji wyraża zasadę dobra

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

² Szerzej A. Szmyt, *Zakres i treść Konstytucji RP z 1997 r.*, „Zeszyty Prawnicze” Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2012, nr 4, s. 229-234; zob. też S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.

wspólnego. Ustanowiono m.in. zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji i nakaz przestrzegania wiążącego RP prawa międzynarodowego. Oparcie ustroju na zasadzie podziału władzy – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – Konstytucja wzbogaca o element ich równowagi, a nadto w preambule przewiduje ich współdziałanie³. Rozdziały IV–VI Konstytucji poświęcone są kolejno Sejmowi i Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów. Relacje między parlamentem a władzą wykonawczą można co do zasady określić mianem parlamentarnego systemu rządów, ale z elementami „racjonalizacji” rozumianej jako wzmocnienie egzekutywy⁴.

Osobny rozdział poświęcony został „Trzeciej władzy”, którą tworzą sądy i trybunały⁵. Sędziowie są niezawisli (podlegają tylko Konstytucji i ustawom); sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 i 171 ust. 1). Sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony. Są nieusuwalni, ale do ustawy odesłano określenie granicy wieku przejścia w stan spoczynku; Konstytucja także sama przesądza, że sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek – uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu – choroby lub utraty sił. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję. Na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów stoi Krajowa Rada Sądownictwa (art. 186 ust. 1). Konstytucja określa skład i czteroletnią kadencję tego organu. Trybunał Konstytucyjny (art. 188–197) odgrywa – w myśl Konstytucji – rolę szczególnie istotną, orzekając nie tylko o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, ale także o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, w sprawach skarg konstytucyjnych, sporów kompetencyjnych między centralnymi organami konstytucyjnymi państwa i o czasowej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu. Jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1–2), oraz podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu. Składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat. Prezesa i Wiceprezesa tegoż Trybunału powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych mu przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie Trybunału także w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Organizację Trybunału i postępowanie przed nim określać ma ustawa zwykła.

³ Szeroko – K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, także – W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998 oraz J. Kuciński i W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012; zob. też L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006; A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005; także – K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005; K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006; A. Rytel-Warzocho, *Over or under the Constitution? The place of EU law in the Polish legal order in the light of the jurisprudence of the constitutional tribunal*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, s. 207–217.

⁴ Szerzej – Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006 oraz M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

⁵ Szerzej – W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005; także – A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008.

Z rozdziału XII (art. 235) Konstytucji wynika, że jest ona aktem, w którym trudno dokonać zmian. Dodatkowo ustrojodawca wzmocnił ochronę stabilności przepisów zawartych w rozdziałach I i II oraz XII. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż obecnie obowiązująca w Polsce Konstytucja jest aktem dojrzałym i nie ma obecnie racjonalnych przesłanek, by nastał „moment konstytucyjny” dla jej istotnej rewizji. Dotychczas – do końca 2017 r. – wniesiono do Sejmu 21 projektów ustaw o zmianie Konstytucji, z czego zmiany uchwalone zostały tylko dwukrotnie. Były to incydentalne zmiany – w zakresie art. 55 o dopuszczalności ekstradycji obywatela polskiego i w zakresie art. 99 o ograniczeniu biernego prawa wyborczego osób skazanych⁶.

2. W 2015 r. do władzy w Polsce doszły ugrupowania prawicowe, po populistycznych kampaniach wyborczych, wygrywając wiosną wybory prezydenckie, a jesienią wybory parlamentarne. Nie uzyskały większości potrzebnej do zmiany Konstytucji, ale uzyskały możliwość samodzielnego stworzenia rządu i swobodnego uchwalania ustaw. W drodze ustawodawstwa i praktyki ustrojowej, we współdziałaniu z Prezydentem, nowe siły rządzące rozpoczęły proces destrukcji ustroju konstytucyjnego. Jego istotą stało się eliminowanie instrumentów umożliwiających kontrolę nad parlamentem i wyłonięciem przezeń rządu. Do rangi symbolu urosło w 2016 r. sparaliżowanie w drodze ustawodawczej Trybunału Konstytucyjnego oraz rządowa odmowa publikacji i zanegowanie wiążącej mocy niektórych wyroków tegoż Trybunału⁷. W 2017 r. antykonstytucyjna kampania polityczna i prawna przyniosła ostry spór o pozycję sądownictwa powszechnego, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa.

Destrukcyjne działania ustawodawcze i praktyki objęły także materie spoza obszaru „trzeciej władzy”. W drodze ustawodawstwa naruszono podstawy państwa prawa, podziału władz, niezależności sądów. Ustawowo podporządkowano Prokuraturę egzekutywie i zapewniono Ministrowi Sprawiedliwości istotny wpływ, także z naruszeniem Konstytucji, na funkcjonowanie sądownictwa. Z obrazą Konstytucji zmieniono ustawy o służbie cywilnej oraz o służbie zagranicznej, ograniczono konstytucyjne prawo wolności zgromadzeń. Procesowi zmian towarzyszy praktyka polityczna podejmowania zasadniczych decyzji poza strukturami organów, z lekceważeniem standardów demokratycznych i prakseologicznych, z fałszywą i manipulacyjną oprawą medialną. W parlamencie procedury przewidziane jako wyjątkowe stały się regułą. Pracom nadaje się bezprecedensowe tempo, *de facto* przekreślając możliwość debaty. Konsultacje i wysłuchania publiczne są pomijane. Nagminnie projekty ustaw przedkładane są jako poselskie – dla ominięcia rządowych procesów konsultacyjnych, mimo iż *de facto* przygotowywane są przez egzekutywę. W praktyce bez przedstawionego uzasadnienia uchwalono

⁶ Szerzej – A. Szmyt, *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007 r., s. 285-312; idem – *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 257-274.

⁷ Zob. A. Ryteł-Warzocho i A. Szmyt, *The new law of 2016 on the Constitutional Tribunal in Poland*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 19/2016, s. 263-290 oraz A. Szmyt, *Destruction of the Constitutional Tribunal in Poland in the Light of Opinions of the Venice Commission*, [w:] *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI Secolo*, t. 1, L. Mazetti, E. Ferioli, Bologna 2017, s. 641-656.

ustawy bez odpowiedniego *vacatio legis*. Publikowane „Komunikaty Obywatelskiego Forum Legislacji” wskazują na liczne inne, różnorodne formy patologii procesu legislacyjnego w tym czasie. Tworzą one wrażenie faktycznego „stanu nadzwyczajnego” w procesach legislacyjnych, odbiegającego od standardów demokratyzmu i wymogów prakseologicznych. Trudno tu byłoby o ocenę, że dochowano wymogu z preambuły Konstytucji, aby „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Jako nihilizm konstytucyjny należy postrzegać ustawodawcze zakończenie stosunku pracy wszystkich funkcjonariuszy służby cywilnej w administracji rządowej, z jednoczesnym dopuszczeniem możliwości prawnego nawiązania stosunku pracy z niektórymi z nich, ale w ramach swobodnego uznania organu jako pracodawcy. Nie można tu uznać, iż model taki służy zapewnieniu – jak wymaga Konstytucja (art. 153) – rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Przytoczony przykład to jedynie jeden z wielu przejawów łamania aksjologicznych granic Konstytucji. Granice te są utrwalone orzecznictwem i doktrynalnie, a chronią istotę tożsamości Konstytucji, rozumianą jako określony zespół zasad ustrojowych.

Jak wspomnieliśmy, do rangi symbolu przemian ustrojowych od jesieni 2015 r. należy zaliczyć przede wszystkim destrukcję Trybunału Konstytucyjnego. *De facto* przekreśla to nakaz konieczności „zwierzchnictwa konstytucji ponad polityczną swobodą działania aktualnej większości parlamentarnej”⁸. Nowa większość rządząca w dniu 25 listopada 2015 r. „stwierdziła brak mocy prawnej” pięciu uchwał Sejmu poprzedniej kadencji – z dnia 8 października 2015 r. – o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁹. Od tychże sędziów Prezydent RP nie odebrał ślubowania. W dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm wybrał pięciu „nowych” sędziów Trybunału. Oznaczało to, że łącznie wybranych zostało przez Sejm do Trybunału Konstytucyjnego 18 sędziów, choć Konstytucja przewiduje 15 sędziów. Od „nowych” sędziów Prezydent odebrał ślubowanie w dniu 2 grudnia 2015 r. – w nocy poprzedzającej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (z dnia 3 grudnia 2015 r.)¹⁰. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że jedynie 2 sędziów w dniu 8 października 2015 r. wybranych zostało na podstawie prawnej niezgodnej z Konstytucją. Oznaczało to, że 3 sędziów „nowo wybranych” to *de facto* „dublerzy” na prawnie zajętych miejscach sędziowskich. Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie dopuścił „dublerów” do orzekania.

W dniu 9 grudnia Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 19 listopada 2015 r.¹¹ Większość rządząca nazywała tę nowelizację „ustawą naprawczą”, ale Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją kilka jej najistotniejszych przepisów. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm ponownie znowelizował ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, ponownie „naprawiając” Trybunał Konstytucyjny w sposób niezgodny z Konstytucją. Przesądził przy tym, że wchodzi ona w życie bez *vacatio legis*. O niekonstytucyjności tej nowelizacji

⁸ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014, s. 344.

⁹ Mon. Pol., poz. 1131-1135.

¹⁰ Sprawa o sygn. K 34/15.

¹¹ Sprawa o sygn. K 35/15.

Trybunał orzekł w dniu 9 marca 2016 r.¹², w nadzwyczajnej sytuacji prawnej. Aby uniknąć „pułapki legislacyjnej”, skonstruowanej świadomie przez Sejm, Trybunał Konstytucyjny zmuszony był orzekać na podstawie art. 195 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przyjął za podstawę orzekania bezpośrednio stosowane przepisy Konstytucji, a ustawę nowelizacyjną z wyłączeniem niektórych jej przepisów. Przepisy nowelizacji miały za cel „sparaliżowanie” Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok z dnia 9 marca 2016 r. nie został jednak opublikowany zgodnie z prawnymi wymogami w Dzienniku Ustaw. Rząd „nie uznał” wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sam przesądając o braku obowiązku jego ogłoszenia, skoro – jego zdaniem – wyrok pozbawiony jest legitymacji prawnej. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego poparły zdecydowanie m. in. takie gremia, jak Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny.

Kolejną „odповідzią” większości rządzącej stała się też nowa ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹³. Ustawa ta „kontynuowała” linię obstrukcji wobec Trybunału Konstytucyjnego. M.in. „nakazywała” dopuszczenie do orzekania 3 sędziów „dublerów” i „zakazywała” ogłoszenia wyroku Trybunału z dnia 9 marca 2016 r. Zawierała szereg rozwiązań nadmiernie ingerujących w wewnętrzny ustrój Trybunału Konstytucyjnego, uniemożliwiając mu sprawne i rzetelne wykonywanie obowiązków. O tej ustawie Trybunał orzekł w wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r.¹⁴, jeszcze w okresie *vacatio legis* ustawy. Trybunał uznał, że co do meritum nowe przepisy były już w zasadniczym stopniu przedmiotem analiz i rozstrzygnięć w wyrokach z 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz 9 marca 2016 r. W ustawie z 2016 r. ustawodawca bowiem „powtórzył” przepisy naruszające zasady trójpodziału władzy i niezależności władzy sądowniczej oraz uniemożliwiające Trybunałowi rzetelne i sprawne działanie. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r. także nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw przez Prezesa Rady Ministrów. Politycy większości rządzącej zapowiedzieli jednocześnie rychłe przystąpienie do prac nad kolejną ustawą o Trybunale Konstytucyjnym.

Cały „łańcuch” działań większości rządzącej tworzył konsekwentnie instrumentarium mające uczynić z Trybunału Konstytucyjnego organ niezdolny do rzeczywistej kontroli zgodności z Konstytucją poczynań ustawodawczych. U ich podstaw leżało dążenie polityczne – wbrew zwłaszcza konstytucyjnej zasadzie trójpodziału władzy – do uzyskania władzy nieograniczonej zewnętrzną kontrolą. Już w 2016 r. spory o Trybunał Konstytucyjny zaowocowały też sporządzeniem dwóch opinii przez Komisję Wenecką – organ doradczy w obszarze prawnym w systemie Rady Europy¹⁵. Miały one charakter zdecydowanie krytyczny wobec „legislacyjnej” obstrukcji wobec Trybunału Konstytucyjnego i lekceważenia jego wyroków. W szczególności konkludowano brak spełnienia dwóch podstawowych standardów równowagi władzy – niezależności sądownictwa i pozycji Trybunału Konstytucyjnego jako definitywnego arbitra w kwestiach konstytucyjnych.

¹² Sprawa o sygn. K 47/15.

¹³ Dz. U. z 1 sierpnia 2016 r., poz. 1157.

¹⁴ Sprawa o sygn. K 39/16.

¹⁵ Opinie z 11 marca i 14 października 2016 r.

Epilogiem sporu o Trybunał Konstytucyjny stały się 3 nowe ustawy i dalsza kontrowersyjna praktyka ustrojowa¹⁶. Pod ich rządami nadal pozostaje nierozwiązany problem braku publikacji 3 wyroków Trybunału Konstytucyjnego, których rząd „nie uznaje”, przyjmując, że jest władny oceniać, które orzeczenia Trybunału zapadły „zgodnie z prawem”. Również nie znalazł rozwiązania problem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji i od których Prezydent RP nie odebrał przysięgi oraz sędziów – „dublerów”, wybranych na ich miejsca. Konsekwencją są tu m.in. spory o prawidłowość ukształtowania składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego, a dalszą konsekwencją – spory o legalność zapadających wyroków Trybunału. W nowym regulaminie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. uniemożliwiono jednak (par. 54) podnoszenie – w ramach *votum separatum* członków składu orzekającego – zarzutów co do brania udziału w orzekaniu osób nieuprawnionych¹⁷.

Zwalniane kolejno w Trybunale Konstytucyjnym miejsca sędziowskie obsadzane są przez aktualny Sejm z pominięciem sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Samo powołanie aktualnej Prezes Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP zostało dokonane z naruszeniem obowiązujących w tej materii przepisów, a spór trafił na drogę sądową. Organy Prokuratury nie dostrzegają naruszenia prawa w rządowej odmowie publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Aktualny stan zrodził bardzo istotny spadek zaufania instytucjonalnego i w opinii społecznej do statusu i roli Trybunału Konstytucyjnego¹⁸.

W 2017 r. zagrożenia i kroki destrukcyjne objęły dalsze obszary władzy sądowej. Większość rządząca z licznymi naruszeniami Konstytucji zmienia ustawowy status sądownictwa powszechnego, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa¹⁹. Doświadczenia parlamentarne i praktyki pozaparlamentarnej w VIII kadencji dowodzą słabości mechanizmów samoobrony porządku konstytucyjnego.

3. Zachodzące przemiany ustrojowe – jako procesy bieżące – rodzą zwykle pytanie, czy i na tle jakich tradycji można je postrzegać. Nie inaczej jest także w odniesieniu do przemian zapoczątkowanych w 2015 r. Tradycje ustrojowe na ogół nie są jednak jednolite i linearne, mają swe nurty i meandry. W polskiej myśli prawno-ustrojowej, nurt

¹⁶ Są to aktualnie obowiązujące ustawy: z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 19 grudnia 2016 r., poz. 2072), z tegoż dnia – ustawa o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2073) i z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające [...] (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074).

¹⁷ Mon. Pol. 2017, poz. 767.

¹⁸ W zakresie problematyki sporu o Trybunał Konstytucyjny wykorzystano fragmenty opracowania – A. Szmyt, *Destruction of the Constitutional Tribunal in Poland in the Light of Opinions of the Venice Commission...*

¹⁹ Zob. szerzej – K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa* (s. 91-122) i A. Szmyt, *Ocena zgodności z Konstytucją RP projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (s. 257-271), [w:] J. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki i M. Serwaniec (red.), *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2017 oraz A. Rytel-Warzocho i P. Uziębło, *National Council of the Judiciary as the guardian of the independence of judges and courts in Poland in the light of recent legislative amendments*, [w:] *The Internationale Conference "European Union's History, Culture and Citizenship"*, Bucharest 2017, 10, s. 231-245, https://www.upit.ro/_document/13545/e-book_iccu2017pdf.pdf [dostęp 20.02.2018].

„chwalebny” tworzą Konstytucja 3 maja z 1791 r. i Konstytucja marcowa z 1921 r. Nie darzone są estymą natomiast Konstytucja kwietniowa z 1935 r. i Konstytucja lipcowa z 1952 r. Obowiązującą Konstytucję z 1997 r. z pewnością należałoby – choć brak tu jeszcze dłuższej perspektywy historycznej – łączyć z pierwszym ze wspomnianych nurtów. Oceny globalne są jednak zbyt szerokie, by były w pełni użyteczne jako instrumentarium dla zjawisk wycinkowych lub jeszcze krótkotrwałych. Owocniejsze więc wydaje się nawiązanie do ściśle określonych konstrukcji ustrojowych, które w określonych kontekstach jawić się mogą jako argumentacja objaśniająca bieżącą rzeczywistość. Wątków może tu być kilka.

Konstytucja 3 maja z 1791 r. – z uwagi na rychły rozbiór Polski przez państwa ościennie – nie miała w praktyce szans wykazać swych oświeceniowych walorów. W polskiej myśli obywatelskiej i narodowej stała się jednak potężnym mitem i symbolem historycznego przełomu ustrojowego. Kolejne pokolenia przywoływały jej postanowienia, głoszące początek „wszelkiej władzy społeczności ludzkiej [...] z woli Narodu” oraz podział władzy na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Postanowienia Konstytucji jednak „wzmocniły” Sejm (obie izby), eksponując izbę poselską jako pochodzącą z wyborów. Preponderancja (przewaga) Sejmu stała się dość trwałym punktem odniesienia dla wielu sił politycznych w przyszłości. Nie inaczej jest w postrzeganiu kwestii ustrojowych także przez aktualne siły rządzące.

Realnego znaczenia – mocno podkreślona – przewaga Sejmu (mimo podziału władzy jako zasady) nabrała na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r. Zrodziło się pejoratywne określenie systemu rządów jako „sejmokracji”. Połączenie z niestabilnością systemu partyjnego tamtych czasów (i niezadowalającym poziomem kultury politycznej) oraz permanentnymi napięciami na linii parlament – rząd dało asumpt do zamachu majowego w 1926 r. Jego pierwszym efektem było konstytucyjne wzmocnienie rządu. Demokracja nieco „zanarchizowana” stworzyła łatwą pokusę sięgnięcia po rozwiązania „dyscyplinujące”. „Nadrzędność” Sejmu pozostała jednak w świadomości ustrojowej jako symbol rozwiązań demokratycznych. Przede wszystkim taka ocena Konstytucji marcowej stała się trwałą spuścizną historyczną. Stała się też jednak dowodem, że „mimo programowej wręcz apoteozy demokracji nie zdołała się ustrzec przed wrogami demokracji”²⁰. Na przemianach ustrojowych po 1926 r. istotnie zaważył autorytet jednostki – charyzmatyczna legitymizacja Józefa Piłsudskiego jako uchodzącego za twórcę niepodległości Polski.

Kontynuacją przemian był „przełom” w postaci Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Była ona całkowitą negacją aksjologiczno-instytucjonalną poprzedniej ustawy zasadniczej. Przeciwwstawiała ona zasadzie nadrzędności Sejmu silną władzę Prezydenta. W nim skupiła się „jednolita i niepodzielna władza państwowa” (art. 2 ust. 4 Konstytucji), co oznaczało przekreślenie zasady podziału władzy. Sejm – jak inne organy państwa – poddany został „zwierzchnictwu” Prezydenta, odpowiedzialnego jedynie „wobec Boga i historii” (art. 2 ust. 2). Towarzyszyła tym rozwiązaniom aksjologiczna misja „sanacji”

²⁰ J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006, s. 132.

ustroju przez obóz rządzący, wrogi pluralizmowi politycznemu. Spersonalizowany „cezaryzm” zasadzał się na osobistym autorytecie określonej jednostki. Śmierć marszałka Piłsudskiego spowodowała w praktyce dekompozycję tego systemu ustrojowego, a wybuch wojny w 1939 r. jego praktyczny koniec. W tradycji historycznej Konstytucja z 1935 r. stała się symbolem zerwania z kanonem zasad ustrojowych, właściwych ustrojom liberalno-demokratycznym.

Konstytucja z 1952 r. pozostawiła po sobie bagaż negatywnych ocen. Co do zasady była aktem fasadowym, którego deklarowana aksjologia i rozwiązania różniły się z rzeczywistością. Petryfikowała odrzucenie pluralizmu politycznego, przekreślając utrwalone wcześniej rozumienie demokracji. Realne mechanizmy decyzyjne nie były związane z instrumentarium prawnym. Centra decyzji polityczno-ustrojowych funkcjonowały autonomicznie wobec struktur konstytucyjnych. Jednocześnie Konstytucja ta kreowała normatywnie zasadę jedności władzy i nadrzędną pozycję parlamentu. Rozziew między warstwą normatywno-polityczną a wcześniejszymi tradycjami ustrojowymi dawał poczucie braku znaczenia Konstytucji jako fundamentu aksjologicznego i prawnego państwa i społeczeństwa.

Powyższy przegląd – sygnalizujący niektóre aspekty ustrojowe – uzmysławia, że w polskiej tradycji ustrojowej można wskazać elementy, do których – mniej lub bardziej wyraźnie – „przystają” aktualne procesy przemian. Echa minionych rozwiązań w pewnym sensie „wplecione” są w obserwowane dziś tendencje, które sytuują się na tle wskazanych elementów tradycji ustrojowej.

W szczególności symptomatyczne jest podkreślenie przez większość rządzącą, że legitymizował ją proces wyborczy. Wskazuje się na Naród jako suwerena, który wykreował swój organ przedstawicielski, dając większości parlamentarnej mandat do przeprowadzania reform. Akcentowanie roli Suwerena, roli organu o charakterze przedstawicielskim, wyborczej inwestytury dla reform jest jednak co najmniej dużym uproszczeniem i to co najmniej z dwóch powodów. Obóz rządzący uzyskał bowiem w wyborach większość parlamentarną, pozwalającą mu na samodzielne sformowanie rządu i uchwalanie ustaw zwykłych. Nie uzyskał natomiast większości $\frac{2}{3}$ głosów, czyli tzw. „konstytucyjnej”, potrzebnej dla legalnego dokonywania zmiany Konstytucji (art. 235 ust. 4). Oznacza to, że ustawodawstwo zwykle musi mieścić się w ramach określonych przez obowiązującą Konstytucję. Nie może być z nią sprzeczne. Aktem wyborczym suweren nie dał upoważnienia do uchwalenia ustaw niezgodnych z Konstytucją. Twierdzenia o mandacie od Suwerena są w tych warunkach fałszywą retoryką ustrojową, mającą służyć legitymizacji działań antykonstytucyjnych. Cechą tej retoryki jest – dodatkowo – „odwracanie” znaczeń pojęć utrwalonych tradycją demokracji konstytucyjnej, w sposób niegodny obniżając standardy przyzwoitości prawnoustrojowej. Jest to przejaw nadużycia zasad Konstytucji. Odwoływanie się do demokratycznego mandatu nie legitymizuje też „szczególnej” roli parlamentu w relacjach z władzą sądowniczą. Wzajemne relacje określają konstytucyjne zasady trójpodziału władzy oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Bez zmiany Konstytucji działania legislatury i egzekutywy godzące w te zasady nie mają prawnej legitymacji. Element „demokratyzmu” władzy ustawodawczej

w sposób uproszczony jest nadużywany w kampaniach medialnych, zwłaszcza skierowanych przeciw „trzeciej władzy”. Instrumentalnie bazuje jednak na mocno zakorzenionych w Polsce elementach tradycji polityczno-prawnych.

Dekompozycja systemowa aktualnych procesów ustrojowych wyraża się przy tym właśnie w ulokowaniu „politycznego centrum decyzyjnego” państwa poza parlamentem, a nawet szerzej, bo poza strukturami aparatu państwowego. Bieżąca praktyka ustrojowa pokazuje, że decyzje ustrojowe podejmowane są przez lidera głównej partii obozu rządzącego, kierującego swą partią w autokratyczny sposób. W sensie formalnym jest on „tylko” szeregowym posłem, niepiastującym żadnej eksponowanej funkcji państwowej. Widoczne jest akceptowanie programowo „charyzmatycznej” legitymizacji roli przywódcy politycznego oraz sprowadzanie organów państwowych do roli instrumentalno-wykonawczej. Rządy „personalne” w tym sensie nie są nowością w polskich tradycjach ustrojowych. Sprzyjają temu zarówno doświadczenia fasadowości rozwiązań konstytucyjnych, jak i populistyczna ideologia przywódcy obozu „dobrej zmiany”.

Ukazane powyżej aktualne procesy ustrojowe z pewnością nie należą do chlubnego nurtu polskich tradycji. W założeniu swym są *de facto* wrogie wobec obowiązującej Konstytucji²¹. *De iure* są wypaczoną, manipulatorską interpretacją Konstytucji. Są przejawem nihilizmu prawnego i niskiego poziomu kultury politycznej²².

²¹ Symptomatyczny jest tytuł opracowania autorstwa M. Wyrzykowskiego, „*Wrogie przejęcie*” *porządku konstytucyjnego*, [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Wolters Kluwer 2017, s. 831-853.

²² Tekst stanowi zmienioną wersję referatu „The current constitutional changes in Poland in the light of Polish political and legal tradition”, wygłoszonego na Uniwersytecie Łódzkim w ramach dorocznej konferencji CEENELS („Legal Traditions and Legal Identities in Central and Eastern Europe” – Ryga, 11-12 January 2018).

