

EUROPEJSKI PRZEGLĄD PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

3

nr (42) lipiec-wrzesień 2017 r. - Warszawa



EUROPEJSKA
WYŻSZA SZKOŁA
PRAWA I ADMINISTRACJI

EUROPEJSKI PRZEGLĄD
PRAWA I STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH

ISSN-2081-0903

WYDAWCA

**Europejska Wyższa Szkoła
Prawa i Administracji,
Warszawa ul. Grodzieńska 21/29**

KOMITET REDAKCYJNY

Przewodniczący

Jerzy J. Wiatr

Członkowie

Andrzej Bierć

Dariusz Czajka

Tadeusz Szymanek

Roman Wieruszewski

REDAKCJA

Sekretarz redakcji

Tadeusz T. Nowacki

Redaktor graficzny

Małgorzata Głuszczyk

ADRES

03-750 Warszawa
ul. Grodzieńska 21/29
tel. +48 22 619 9011
fax +48 22 619 5240

Tekstów niezamówionych redakcja nie zwraca. Zastrzega się możliwość zmiany tytułów i dokonywania skrótów w artykułach. Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść ogłoszeń.

PRENUMERATA

Informacji udziela dziekan
Europejskiej Wyższej Szkoły
Prawa i Administracji

Od Redakcji

Obecny numer kwartalnika został w całości poświęcony materiałom z dwóch konferencji naukowych – zorganizowanych przez naszą uczelnię w Warszawie i w Brukseli z okazji dwudziestej rocznicy uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jest dla nas zaszczytem, że na konferencji warszawskiej przemówienie wygłosił były prezydent RP Aleksander Kwaśniewski.

Jeden z referatów przedstawił na niej również wybitny działacz opozycji niepodległościowej w czasach PRL, założyciel i przewodniczący Konfederacji Polski Niepodległej, profesor dr hab. Leszek Moczulski. Ma to wręcz symboliczne znaczenie – pokazując, jak po dwudziestu latach dokonano się zbliżenie stanowisk zwolenników oraz niektórych ówczesnych krytyków nowej konstytucji.

Aleksander Kwaśniewski , Przemówienie z 28 kwietnia 2017 otwierające konferencję „Konstytucja RP – dwadzieścia lat doświadczeń”	5
Jerzy J. Wiatr , Polska droga do kompromisu konstytucyjnego	13
Leszek Moczulski , Demokracja: instytucjonalne zmiany w czasie	20
Roman Wieruszewski , Prawo człowieka w Konstytucji RP: Analiza normatywna	35
Jan Wawrzyniak , Zasada podziału i równowagi władz w Konstytucji RP – doktryna, prawo, praktyka	43
Jerzy Jaskiernia , Władza ustawodawcza w Konstytucji RP	54
Bogumił Władysław Smuk , Konstytucyjne podstawy zasady swobody działalności gospodarczej	69
Karina Tatarczyk , Geneza i rozwój instytucji <i>judicial review</i> w amerykańskim systemie prawnym	79

Aleksander
Kwaśniewski

Przemówienie z 28 kwietnia 2017 otwierające konferencję „Konstytucja RP – dwadzieścia lat doświadczeń”

Dwudziestolecie konstytucji to jest oczywiście moment, gdy taka refleksja, którą prowadzący nasze dzisiejsze spotkanie zaproponował, ma sens. Oczywiście skupię się bardziej na politycznych refleksjach, ponieważ w gronie tak wybitnych specjalistów byłoby z mojej strony nadużyciem próbować spojrzeć na tę kwestię ze strony *stricte* prawniczej czy konstytucyjnej. Zacznę więc od krótkiego komentarza o ojcostwie. Otóż polska konstytucja jest niewątpliwie dziełem zbiorowym, ma wielu ojców. Niektórzy siedzą zresztą przy tym stole. Może zacznę od tego, że konstytucję tworzyła komisja złożona z 46 posłów, 10 senatorów, wyjątkowo pluralistyczna, wyjątkowo zróżnicowana, ale grupująca przy tym ludzi o bardzo silnych osobowościach. Tu przy stole

siedzi Jerzy Jaskiernia, jest Jerzy Wiatr, jest Leszek Moczulski. To wszystko członkowie Komisji Konstytucyjnej, ale dodajmy do tego – gdyby ideologicznie określać rozmaite skrzydła – to mieliśmy przecież i Ryszarda Bugaję, i Alicję Grześkowiak; mieliśmy w komisji (wspomnianego wcześniej przez moderatora) Tadeusza Mazowieckiego, ale mieliśmy też Jana Rokitę. Oczywiście wszystkich nazwisk nie wymienię, ale podkreślam: grono, które tworzyło ten akt, ojcowie i matki konstytucji, było niezwykle pluralistyczne – co w moim przekonaniu pozytywnie na konstytucję wpłynęło. To grono zresztą było również bardzo interesujące po stronie doradców z różnych instytucji, którzy uczestniczyli w procesie, prawników... Przypomnę, że ówczesnego prezydenta Lecha

Waleś reprezentował Lech Falandyś, ale mieliśmy również takich znakomitych konstytucjonalistów, jak profesor Kazimierz Działocha, profesor Paweł Sarnecki... Kogoś pewnie skrzywdzę i nie wymienię... Mieliśmy profesora Wiktora Osiatyńskiego. Tu obecnych. Muszę więc powiedzieć, że zarówno pluralizm składu komisji, jak i siła osobowości osób biorących w niej udział miały tutaj istotne i pozytywne znaczenie. I to tyle, jeśli chodzi o ojcostwo.

Uwaga druga: myślę, że w ogóle Polska do konstytucji szczęścia nie miała. Może to brzmieć paradoksalnie, bo przecież jesteśmy krajem, w którym świętujemy przyjęcie Konstytucji 3 maja, choć przecież dobrze wiemy, że jako zapis woli modernizacji państwa było bardzo ważne i na pewno wpłynęło na sposób myślenia kolejnych pokoleń, ale w sensie praktycznym ta konstytucja nie dość, że nie działała, to jeszcze przyspieszyła proces rozbiorów Polski i koniec naszej państwowości. Konstytucje międzywojenne trwały niedługo, nie uchroniły nas przed katastrofą wojenną. Konstytucję 1935 roku trudno z kolei uznać za demokratyczną, podobnie jak tę powojenną (1952), w której ostatnie poprawki wprowadzał osobiście Stalin. A zatem polska konstytucja przyjęta w 1997 roku, ze swoją dwudziestoletnią historią, to jest właściwie jedyny przypadek konstytucji dość szczęśliwej, konstytucji, która po pierwsze została przyjęta, wprowadzona w życie (a pamiętajmy, że została przyjęta – co też muszę podkreślić – przez referendum ogólnonarodowe). To jedyny taki przypadek – i to istotnie odróżnia tę konstytucję od wszelkich poprzednich. No i jednak dwadzieścia lat obowiązuje...

Oczywiście tu możemy z ocenami tej konstytucji się różnić, ale moim zdaniem bardzo istotnie pomogła polskiej transformacji ostatnich dwudziestu pięciu lat.

Uważam bez żadnej wątpliwości, że – obok Okrągłego Stołu, decyzji o przemianach ekonomicznych początku lat dziewięćdziesiątych, reformy samorządowej i ustanowienia samorządów w roku 1990 – konstytucja jest tutaj czwartym bardzo ważnym elementem, źródłem sukcesu polskiej transformacji ostatnich dwudziestu pięciu lat. Tę konstytucję przyjęliśmy – gdy spojrzemy z obecnej perspektywy na minione dekady – właściwie w jedynym momencie, w którym można było to zrobić; to też jest niezwykle ważne z politycznego i historycznego punktu widzenia. Dlatego że polityka jest wtedy dobra, kiedy wykorzystuje szanse, wykorzystuje okazje. Myśmy tamtą szansę wykorzystali; a przypomnę młodszym uczestnikom naszej rozmowy, że był rok 1993 – moment, kiedy środowiska prawicowe nie porozumiały się i nie dostały do parlamentu, parlament był złożony w istocie z ugrupowań lewicowych i centrowych; udało się nam wtedy stworzyć większość konstytucyjną, która dała w ostatecznym rachunku ponad 400 głosów za konstytucją, a bodajże tylko 40 głosów było przeciw – co pokazywało, że ta większość konstytucyjna była bardzo silna. Tu muszę się trochę pochwalić, bo poczytuję sobie to wykorzystanie momentu również za osobisty sukces, ponieważ uzna-

łem wtedy – jako szef największej formacji, która uzyskała najwięcej mandatów w parlamencie, wygrała wybory – że to jest ten moment... I musiałem się zderzyć z wielkim sceptycyzmem; pamiętam moją rozmowę z profesorem Geremkiem, który w poprzedniej kadencji był szefem Komisji Konstytucyjnej, a który mi mówił: Wie pan, to się nie ma prawa udać, to się nie uda; poza tym ta konstytucja będzie obarczona tym właśnie grzechem, że jest przyjęta przez taki jednogi sejm, przez taki sejm bardzo przechylny – że tak powiem – w stronę lewą. Podobną zresztą opinię wyrażał wtedy prezydent Lech Wałęsa, z którym rozmawiałem. I właściwie ten sceptycyzm był taką postawą dosyć dominującą; natomiast ci, którzy uznali, że jednak można, że jednak się da, mieli rację; i – podkreślam, bo to jest ważne – że prawdopodobnie gdybyśmy nie zrobili tego w okresie między 1993 a 1997 rokiem, kiedy się patrzy na późniejsze konfiguracje parlamentarne, byłoby to już w istocie niemożliwe.

Więc proszę na chwilę zamknąć oczy i zastanowić się, jak moglibyśmy działać i na ile udawałoby się nam zarówno ustabilizować państwo, jak i budować, wzmacniać instytucje demokratyczne tego państwa, gdybyśmy żyli na mocy jakichś resztek konstytucji 1952 roku, Małej Konstytucji przyjętej na początku lat dziewięćdziesiątych oraz kolejnych poprawek wprowadzonych w zależności od układu sił w parlamencie w latach dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych. Trudno to sobie wyobrazić. Ta kon-

stytucja, sam fakt, że udało się ją przyjąć, jest również niezwykle wartościową, o której warto mówić. Ale skoro już wspominałem o tym sejmie jednobokim (czy przechylnym w lewą stronę), to udało nam się – w moim przekonaniu – skutecznie wybrnąć z tej pułapki. A wybrnęliśmy z niej przez to, że nie przyjęliśmy zasady, która w parlamentarystyce obowiązuje, to znaczy zasady dyskontynuacji, czyli: „wszystko to, co zostało zaproponowane w poprzedniej kadencji, nie obowiązuje w nowej kadencji”; tylko właśnie – zmieniając zresztą ustawę o przyjmowaniu konstytucji – doprowadziliśmy do tego, że wszystkie złożone wcześniej projekty równoprawnie były rozpatrywane przez komisję konstytucyjną, a także dopuściliśmy, że jeden z projektów – taka inicjatywa ludowa, która była złożona poprzez zebranie podpisów – również miała to równoprawne miejsce w procedurze naszych prac. W rezultacie obradowaliśmy nad siedmioma projektami i przegłosowaliśmy poprawki, które wynikały z siedmiu tych projektów. Nigdy nie zapomnę, że gdy Alicja Grześkowiak złożyła swój projekt – taki bardzo związany z wyższością prawa naturalnego nad stanowionym – to było bodajże 400 artykułów, które jeden po drugim musieliśmy przegłosowywać, co czyniliśmy; zazwyczaj wnioski profesor Alicji Grześkowiak uzyskiwały jeden głos poparcia bądź dwa, ale nie zmienia to faktu, że cała procedura w sposób najbardziej czysty została przeprowadzona. A więc ta konstytucja, ta procedura była rzeczywiście procedurą szanującą wszystkie głosy, wszystkich środowisk; i później zarzuty, które były stawiane w referendum konstytucyjnym, że to jest targowica, zdrada itd., o tyle były nieusprawiedliwione, że istotnie wszystkie propozycje były rozpatrywane, a sama konstytucja jest – jak powiedział na

wstępie moderator – kompromisem; z tym że ona nie jest kompromisem rozumianym jako przeklejenie czy sklejenie różnych pomysłów z różnych konstytucji; to jest rzeczywiście kompromis o zupełnie nowej jakości, który wypływał z tych różnych propozycji – wypływał również z faktu, że skład Komisji Konstytucyjnej był bardzo pluralistyczny; natomiast oczywiście skupiano się na tym, żeby ta konstytucja chroniła czy odzwierciedlała to, co nazywamy dobrem wspólnym czy interesem ponad podziałami – i wydaje mi się, że w znakomitej większości udało nam się to osiągnąć; więc słowo ‘kompromis’, mające różne konotacje, a w moim przekonaniu zwyczajnie zbyt często jest traktowane jako coś złego, jakiś dowód słabości, w przypadku tworzenia konstytucji, która ma przecież służyć całemu społeczeństwu, chronić państwo z całym jego zróżnicowaniem, jest jednak dowodem mądrości, a nie słabości, dowodem prznikliwości, nie zaś braku roztropności. Trzeba tutaj powiedzieć, że właśnie taka koncepcja budowania kompromisu miała głęboki sens – i moim zdaniem do dzisiaj jest siłą konstytucji 1997 roku.

Wstępna uwaga, o której chcę powiedzieć, jest taka, że konstytucja tworzona była w bardzo jasnym kontekście politycznym, historycznym. Po pierwsze konstytucja 1997 roku jest odpowiedzią na to, co było praktyką PRL przed 1989 rokiem. Czyli w tej konstytucji to, co uznawaliśmy za nadużycia wcześniejszego systemu, za deficyty tamtego systemu, zostało zapisane, być może nawet – jak niektórzy twierdzili – przesadnie. Mówię przede wszystkim o tym szerokim zakresie wolności praw, wolności obywatel-

skich, które w niektórych elementach są wręcz powtórzone, co może nie było konieczne, ale również odzwierciedla ducha twórców konstytucji. Myśmy bardzo chcieli, żeby konstytucja 1997 roku była ostateczną zaporą dla jakiegokolwiek recydywy tych praktyk antydemokratycznych, antyobywatelskich, ograniczających wolności indywidualne sprzed roku 1989. To jeden bardzo istotny wątek historyczny, w którym konstytucja była tworzona, i co niewątpliwie się w konstytucji odzwierciedla, w moim przekonaniu z pożytkiem dla polskiego społeczeństwa i państwa. Ale oczywiście był również kontekst bieżący; i tu jest moja odpowiedź na zarzut – stawiany bardzo często – mianowicie, że tam, gdzie mówimy o podziale, o naczelnych organach państwa, o relacjach między prezydentem a rządem, stworzyliśmy sytuację nieczytelną. I ona oczywiście w jakimś stopniu nie do końca jest czytelna, ponieważ zdecydowaliśmy się na wariant systemu mieszanego, to znaczy takiego, w którym elementami władzy wykonawczej są zarówno prezydent, jak i rząd, zatem relacje między prezydentem i rządem w pewnych momentach mogą być nieco kolizyjne. Ale warto jednak zapytać, dlaczego w 1993 roku, kiedy zaczęliśmy pracę, i w 1997, kiedy ją kończyliśmy, nie było gotowości, żeby ten system naczelnych organów państwa był jasny – to znaczy albo system prezydencki, co na przykład proponował Lech Wałęsa, albo system parlamentarno-gabinetowy, taki kanclerski, w stylu niemieckim.

Odpowiedź na to jest dość prosta. Proszę pamiętać, że w 1993 roku, kiedy zaczynamy pracować nad konstytucją, mamy prezydenta, którego sposób sprawowania prezydentury jest bardzo krytykowany. Ponieważ mamy za sobą obiad drawski, mamy tzw. falandyzację prawa, jesteśmy w trakcie tego procesu. W związku z tym wyobraźmy sobie stworzenie systemu prezydenckiego, gdy się miało obok siebie prezydenta Lecha Wałęsę (a przecież mieliśmy, nie trzeba było go sobie wyobrażać, on był). Ta prezydentura i sposób jej sprawowania powodował, że przyjęcie systemu prezydenckiego w ówczesnych polskich warunkach było całkowicie niemożliwe, ponieważ codzienna praktyka nie dawała argumentów za takim rozwiązaniem. No więc pytanie brzmi, dlaczego nie zdecydowano się na system kanclerski, dlaczego nie wzmocniliśmy rządu i premiera? No, także dlatego, że lata od 1989 do 1993 (czy nawet nieco później) to okres, gdy mamy bardzo silną niestabilność rządu, bardzo sfragmentaryzowaną scenę polityczną. Demokratyczne wybory 1991 roku wprowadzają do Sejmu – tu mnie pewnie kolega Jaskiernia poprawi – ile było tych ugrupowań politycznych? Dwadzieścia osiem, a licząc większe frakcje polityczne, to osiemnaście. Dowód taki najbardziej czytelny: największe zwycięskie ugrupowanie w roku 1991 – Unia Demokratyczna – miała 61 posłów, Sojusz Lewicy Demokratycznej, czyli koalicja, którą miałem honor kierować, miała 60 posłów – na 460. Więc przy tak rozdrobnionym parlamencie, przy tak niestabilnych rządach, przeniesienie całej władzy w stronę rządu byłoby również bardzo ryzykowne. Stąd urodził się ten system mieszany, w którym prezydent z pięcioletnią kadencją, ale z nieco ograniczonymi uprawnieniami, był elementem stabilizowania sytuacji, rządy

natomiast uzyskiwały możliwość działania i także zwiększonej stabilizacji przez moim zdaniem jeden z kluczowych przepisów, który wnieśliśmy do konstytucji, a który pomógł później kolejnym rządóm – czyli konstruktywnego wotum nieufności.

Gdybyśmy się nie zdecydowali wtedy na formułę konstruktywnego wotum nieufności – co oznacza, że trzeba pokazać kandydata na premiera – prawdopodobnie mielibyśmy dużo więcej kryzysów rządowych... A tak dwa rządy – Jerzego Buzka i Marka Belki – przeżyły i mogły całkiem skutecznie działać w warunkach mniejszościowych. Ten system mieszany miał więc swoje przyczyny. Był pewną regulacją w duchu *check and balance*, czyli równowagi sił. Ponieważ miałem z nim do czynienia od 1997 do 2005 roku, czyli osiem lat go praktykowałem: dwa razy z premierami z innych obozów politycznych (Jerzym Buzkiem i Kazimierzem Marcinkiewiczem) oraz w sumie czterema premierami z mojego obozu: Józefem Oleksym, Włodzimierzem Cimoszewiczem, Leszkiem Millerem i Markiem Belką – stwierdzę, że może działać całkiem skutecznie. Warunek jest jeden – oczywiście dosyć trudny, także do zapisania w konstytucji – to kwestia dobrej woli i wzajemnego szacunku. Mam przekonanie, gdy obserwuję polską praktykę konstytucyjną (ale nie tylko polską, bo również w krajach, w których zajmuję się doradzaniem, np. na Ukrainie), że nawet najlepsza konstytucja,

jeśli zostanie dana ludziom o złej woli, nie sprawdzi się; natomiast konstytucja nawet nie najlepsza, nawet z wieloma słabościami, ale przekazana w ręce ludzi myślących w kategoriach interesu wspólnego, interesu państwowego, dobrej woli, darzących się podstawowym wzajemnym szacunkiem, może się jednak sprawdzić. Wiara zaś w to, że konstytucja może określić, kto ma latać do Brukseli, komu się należy krzesło, a komu się należy samolot – jest po prostu wiarą naiwną. Takiej konstytucji nigdy nie będzie...

Co jeszcze w tej konstytucji wydaje się bardzo ważne: już powiedziałem o tym, że bardzo silnie określiliśmy prawa i obowiązki obywatelskie, że stworzyliśmy warunki dla tworzenia instytucji państwa demokratycznego, niezależnych i rzeczywiście uczestniczących w tym systemie równowagi sił: to jest Trybunał Konstytucyjny ze swoją pozycją, to są gwarancje niezawisłości sądów, to jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, czyli absolutnie wiara w to, że media publiczne mogą zachować niezależność i nie muszą podlegać koniunkturze wyborczym ani partyjnym. I to również bardzo istotna część – trochę z innej strony – czyli pewnego ładu i dyscypliny finansowej, którą wprowadziliśmy w tej konstytucji poprzez pozycję (bardzo niezależną) Rady Polityki Pieniężnej, która kreuje politykę dotyczącą złotego oraz (co ważne i co było dosyć nowatorskie w owym czasie) zasady ograniczania długu publicznego – te 60% w stosunku do produktu krajowego brutto, które już po kryzysie 2009, czyli wiele lat później, było przyjmowane czy postulowane dla wielu rozwiązań konstytucyjnych w krajach Unii Europejskiej. Więc to

też są bardzo istotne elementy, pozytywne elementy tej konstytucji. I co też istotne – ponieważ już kiedy pisaliśmy konstytucję, wiedzieliśmy, że jednym ze strategicznych celów Polski jest wejście do Unii Europejskiej – na tyle otworzyliśmy przepisy konstytucji, że ten proces był nie tylko możliwy, ale nie powodował również perturbacji konstytucyjnych w momencie podejmowania decyzji (zarówno tej o członkostwie, jak i później w referendum). Oczywiście może być stawiany zarzut, że nie zrobiliśmy tego w stosunku do euro, ale tutaj mamy proste wytłumaczenie – w latach 1993–97 euro było koncepcją dopiero dyskusyjną, wprowadzić w Europie Zachodniej już dosyć poważnie, ale jednak jeszcze o tym nie zdecydowano; trudno było w konstytucji tego okresu napisać o czymś, co naprawdę stało się faktem po roku 2000; być może więc, gdybyśmy byli jeszcze większymi wizjonerami, to i tę rzecz byśmy zapisali, ale chyba nie można robić z tego zarzutu... Konstytucja stworzyła zatem dobre warunki również dla polskiej integracji ze strukturami europejskimi, co traktuję jako jej wielki plus.

I teraz, odpowiadając też troszeczkę na pytanie moderatora: co dalej, jak należy o tej konstytucji myśleć? Oczywiście nie jestem obiektywny, ponieważ byłem przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej, byłem prezydentem, który korzystał z tej konstytucji. Jak powiedziałem, uważam to za jedno ze źródeł sukcesu polskiej transformacji. Ta konstytucja się sprawdziła i w moim przekonaniu jej stabilność także – to, że obowiązuje dwadzieścia lat – jest wartością samą w sobie. Proszę pamiętać, że my ciągle mówimy

o konstytucji w kraju, gdzie kultura prawna, kultura konstytucyjna (mówiąc wprost) jest niska. Można to rzecz jasna usprawiedliwiać, można znajdować całe mnóstwo argumentów w naszej dramatycznej historii, ale fakt pozostaje faktem: Polska to nie jest kraj, w którym przepisy prawa są traktowane poważnie, nawet przez czynniki najwyższe, co tak jasno pokazała katastrofa smoleńska... A więc dwadzieścia lat konstytucji, jej stabilność – to rzecz bardzo ważna. Oczywiście konstytucja, jak każde dzieło ludzkie, nie jest idealna – i powinna ona podlegać refleksji. Tylko ja sobie tę refleksję wyobrażam trochę inaczej, aniżeli takie właśnie używanie konstytucji dla doraźnych celów politycznych, związanych z wyborami czy czasem po wyborach. Konstytucja, moim zdaniem, na mocy zdrowego rozsądku wszystkich sił politycznych powinna być wyłączona z bieżącej walki politycznej; z tej partyjnej łomotaniny, którą obserwujemy. I – powtórzmy – powinna ona podlegać refleksji.

Mogę sobie wyobrazić (i nawet mówiłem to kilka razy w publicznych wypowiedziach), jak każdy parlament powołuje na początku swojego działania komisję konstytucyjną, która składa się na przykład z dziesięciu czy piętnastu parlamentarzystów oraz dziesięciu czy piętnastu wybitnych profesorów konstytucjonalistów. A zadaniem tej 30-osobowej grupy – działającej niepośpiesznie, w ciągu czterech lat – byłoby przygotowanie na koniec kadencji parlamentu oceny funkcjonowania konstytucji oraz pewnych rekomendacji, co warto

by w niej zmienić. I zasada tutaj powinna obowiązywać taka, że komisja powinna te rekomendacje złożyć, ale powinny one być rozpatrywane już przez następny parlament; nie ten bieżący, tylko następny. W ten sposób niejako ucieklibyśmy od tych właśnie bieżących zawirowań, sondaży, koniunktur itd. Wydaje mi się, że gdyby takie grono – oczywiście najbardziej prestiżowe, złożone z wybitnych parlamentarzystów i znomych profesorów, mogłoby przez cztery lata pracować, dzielić się swoimi opiniami z publicznością, występować w mediach. Oczywiście nie oczekuję, że miliony ludzi z wypiekami na twarzy obserwowałyby pracę takiej komisji, ale dla części bardziej upolitycznionej, zorientowanej prawdopodobnie byłaby to ciekawa debata, dzięki której można coś więcej zrozumieć i zbudować trochę silniejszą kulturę prawną czy konstytucyjną w Polsce. Postulat jak postulat... Wydaje się, że w obecnych warunkach bez jakichkolwiek szans powodzenia; gdyż mam dziwne wrażenie, że rządzący obóz władzy – może nie dzisiaj, bo dzisiaj już jest trochę przytłoczony tymi trudnościami dnia codziennego oraz spadającymi sondażami, ale na początku, kiedy wygrał i kiedy jeszcze był w takim stanie euforii – bardzo poważnie rozważał, aby hasłem kolejnych wyborów (być może nawet przyspieszonych) była zmiana konstytucji, czyli uzyskanie najpierw większości konstytucyjnej, a potem zmiana konstytucji.

Ze wszystkich projektów, które PiS składało w przeszłości, wynika jakiś obraz tej konstytucji. Takiej zmiany bym się obawiał – ale nawet mniej się obawiam tego, co oni napisali w projektach, niż obawiam się praktyki, codziennej praktyki, którą już od półtora roku obserwujemy.

Mój wniosek i moje przekonanie są więc bardzo silne: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, jeżeli nawet nie jest idealna, to jest tak dobra, że nie należy jej dzisiaj zmieniać – a już na pewno pośpiesznie – ponieważ w gruncie rzeczy stanowi ona najsilniejszą

gwarancję zarówno polskiego demokratycznego rozwoju, jak i wolności obywatelskich, które zostały w niej zapisane.

I wszystkim ojcom w tym grupowym dziele (tak je na koniec nazwijmy), które przeprowadziliśmy – raz jeszcze wielkie dzięki!

Jerzy J. Wiatr

Polska droga do kompromisu konstytucyjnego

Pozornym paradoksem polskiej transformacji ustrojowej jest to, że państwo, które pierwsze weszło na drogę prowadzącą od władzy partii komunistycznej do demokracji, było zarazem jednym z ostatnich, gdzie opracowano i przyjęto nową, w pełni demokratyczną konstytucję. W istocie jednak ten pozorny paradoks stanowił konsekwencję szczególnej drogi, jaką Polska szła do demokracji.

Drogę tę nazywamy 'negocjowaną reformą'. Istotą tak dokonywanego przejścia od dyktatury do demokracji jest kompromis zawarty między reformatorskim skrzydłem obozu władzy a umiarkowanym skrzydłem demokratycznej opozycji. Hiszpania po śmierci generalissimusa Franco była pierwszym państwem, w którym przeprowadzono tak rozumianą negocjowaną reformę, a jej hiszpańska nazwa (*reforma pactada*) zyskała

międzynarodowy rozgłos (Linz i Stepan 1996, s. 87). W Polsce jedną z najważniejszych konsekwencji negocjowanej reformy były nie w pełni demokratyczne wybory parlamentarne z czerwca 1989 roku, w wyniku których tylko jedna izba nowego parlamentu (Senat) miała całkowicie demokratyczny mandat. Pociągało to za sobą istotne konsekwencje konstytucyjne. W krótkiej kadencji 1989–1991 podjęto wprawdzie prace nad projektem nowej konstytucji, ale nie doprowadzono ich do końca. Komisja Konstytucyjna, której przewodniczącym był Bronisław Geremek, w dość krótkim czasie opracowała ciekawy projekt nowej konstytucji, ale nie nadano mu dalszego biegu – w poczuciu, że wybrany w 1989 roku Sejm nie miał wystarczającej legitymizacji demokratycznej niezbędnej dla uchwalenia nowej konstytucji.

Nie znaczy to, by w sprawach konstytucyjnych panował pełny bezruch. Sejm (do którego uprawnień, zgodnie z nadal obowiązującą konstytucją z 1952 roku, należało nowelizowanie konstytucji) dokonał kilku zmian w ustawie zasadniczej. Najważniejsze z nich to tak zwana nowela grudniowa (1989), zmieniająca symboliczną i aksjologiczną warstwę konstytucji (m.in. przez przywrócenie dawnej nazwy państwa i przedwojennego godła państwowego – orła z koroną), oraz nowela wrześniowa (1990), wprowadzająca powszechne wybory prezydenta RP.

Wybrany w 1991 roku Sejm podjął na nowo prace nad projektem konstytucji, prowadząc je wspólnie z Senatem w ramach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Rozwiązanie obu izb parlamentu decyzją prezydenta Lecha Wałęsy (w maju 1993 roku, po uchwaleniu przez Sejm wotum nieufności dla rządu premier Hanny Suchockiej) przekreśliło możliwość uchwalenia nowej konstytucji w ramach tej kadencji. Inną sprawą jest jednak to, czy ówczesny parlament – tak bardzo rozbity politycznie – byłby w stanie uchwalić nową konstytucję, nawet gdyby miał do dyspozycji pełną czteroletnią kadencję.

Uchwalono jednak dwie ważne ustawy konstytucyjne: ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP z 23 kwietnia 1992 roku oraz tak zwaną Małą Konstytucję z 17 października 1992 roku, regulującą stosunki między najwyższymi władzami państwowymi i pozycję samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia przyszłych prac nad nową konstytucją szczególnie ważne były dwa postanowienia ustawy z 23 kwietnia

1992 roku. Wprowadzała ona zasadę, że Zgromadzenie Narodowe kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów uchwała projekt konstytucji i że projekt ten zostaje poddany ogólnonarodowemu referendum, w którym nie będzie obowiązywała zasada, że wynik referendum jest wiążący tylko wtedy, gdy bierze w im udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania. Dla przyszłego trybu uchwalania konstytucji te rozstrzygnięcia miały bardzo istotne znaczenie.

Wybory parlamentarne 19 września 1993 roku w istotny sposób zmieniły sytuację polityczną (Wiatr 1993). W wyniku zmiany nastrojów politycznych wzmocniła się pozycja lewicy, a w konsekwencji wprowadzenia nowej ordynacji wyborczej do Sejmu (z progiem wyborczym) z reprezentacji sejmowej wykluczone zostały niemal wszystkie partie prawicowe. Na dziewięć ugrupowań, które nie przekroczyły progu wyborczego, głosowało łącznie 33.45% wyborców, co stanowiło najwyższy odsetek – jak się to mawia – zmarnowanych głosów w całej historii Trzeciej Rzeczypospolitej. W Sejmie znaleźli się przedstawiciele sześciu ugrupowań oraz czterech przedstawicieli Mniejszości Niemieckiej, do której nie odnosiła się klauzula pięcioprocentowego progu wyborczego. Były to: Sojusz Lewicy Demokratycznej (20.41% głosów i 171 mandatów), Polskie Stronnictwo Ludowe (15.40% głosów i 132 mandaty), Unia Demokratyczna (10.59% głosów i 74 mandaty), Unia Pracy (7.28% głosów i 41 mandaty), Konfederacja Polski Niepodległej (5.77% głosów i 22 mandaty), Bezpartyjny Blok Wspierania Reform (5.41 procent głosów i 16 mandatów)

oraz Mniejszość Niemiecka (4 mandaty). W wybieranym na podstawie większościowej ordynacji Senacie przewaga dwóch najsilniejszych ugrupowań była jeszcze większa (SLD miał 37, a PSL 36 senatorów). Pozostałe 27 mandatów senatorskich przypadło kilku ugrupowaniom prawicy i centrum, w tym dziewięć NSZZ „Solidarność”.

Wkrótce po wyborach zawiązana została koalicja rządowa SLD i PSL, która przetrwała do końca kadencji (w warunkach funkcjonowania trzech kolejnych rządów). Koalicja ta dysponowała 376 mandatami w Zgromadzeniu Narodowym, a więc miała o dwa mandaty więcej, niż wynosiła wymagana do uchwalenia konstytucji większość dwóch trzecich ogólnej liczby posłów i senatorów (374). Teoretycznie więc koalicja mogła uchwalić projekt konstytucji nawet bez układania się z opozycją. Było to jednak nie do przyjęcia z dwóch powodów. Pierwszy miał charakter proceduralny. Posiadana przez SLD i PSL imponująca większość nie odzwierciedlała podziału istniejącego wśród wyborców, z których tylko 35.81% głosowało na dwa zwycięskie ugrupowania. Gdyby zdecydowały się one na przeforsowanie w Zgromadzeniu Narodowym własnego projektu konstytucji, niemal pewne byłoby odrzucenie go w referendum.

Ważniejszy jednak był argument aksjologiczny. Czołowi politycy rządzącej koalicji, w tym przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Aleksander Kwaśniewski, stali na stanowisku, że trwałość ładu demokratycznego wymaga, by powstająca ustawa zasadnicza opierała się na uzgodnieniach zawartych w ramach możliwie szerokiego porozumienia politycznego,

wykraczającego poza ramy rządzącej koalicji. Od początku było oczywiste, że takie porozumienie nie obejmie partii i ugrupowań prawicy. Możliwe jednak okazało się zbudowanie koalicji konstytucyjnej, obejmującej obok SLD i PSL także Unię Demokratyczną i Unię Pracy – dwie główne partie ówczesnej opozycji. Te cztery ugrupowania łącznie miały za sobą poparcie 53.59% wyborców głosujących w wyborach sejmowych 1993 roku. Warto pamiętać, że w referendum 25 maja 1997 roku za projektem konstytucji opowiedziało się 53.40% głosujących – był to niemal dokładnie taki sam procent głosujących, jak procent głosów zdobytych w wyborach przez cztery ugrupowania zawiązanej koalicji konstytucyjnej.

Owocem prac rzeczonyj koalicji było powstanie kompromisowego projektu konstytucji, za którym w Zgromadzeniu Narodowym głosowało 451 posłów i senatorów (przeciw było 40, sześciu wstrzymało się od głosu, a 63 nie wzięło udziału w głosowaniu). Wynik referendum, choć nieimponujący, zagwarantował nowej konstytucji wejście w życie. Jak rzadko w polskiej historii, kompromis wziął górę nad partyjnymi podziałami. Patrząc na to z perspektywy dwudziestu lat, widzę w ówczesnym kompromisie konstytucyjnym załóżek wyłaniającego się obecnie obozu obrońców ładu konstytucyjnego.

W budowaniu kompromisu konstytucyjnego na plan pierwszy wysuwało się pięć obszarów tematycznych. Były to: 1) problemy aksjologii, 2) wybór modelu systemu demokratycznego, 3) kształt parla-

mentu (jednoizbowość lub dwuizbowość), 4) definicja i zakres zakazanej przez konstytucję dyskryminacji, oraz 5) stworzenie konstytucyjnych podstaw do wejścia Polski do Unii Europejskiej.

W pierwszym z tych obszarów najtrudniejsza okazała się kwestia preambuły. Episkopat, wspierany przez grupę senatorów i posłów prawicy, domagał się wprowadzenia – na wzór konstytucji 1921 i 1935 roku – *invocatio Dei*. Dla obrońców zasady świeckiego, a przynajmniej neutralnego światopoglądowo państwa było to nie do przyjęcia. Z drugiej jednak strony dla katolickiej większości polskiego społeczeństwa trudne do zaakceptowania byłoby całkowite wyeliminowanie Boga z tekstu konstytucji. Rozwiązanie tego problemu stanowi wielkie osiągnięcie polskiej myśli politycznej; obecnie podawane jako wzór w wielu państwach. Tadeusz Mazowiecki we współpracy zwłaszcza z Markiem Borowskim (posłem SLD) zaproponował formułę, której autorami byli publicyści katolickiego pisma „Znak” skupieni wokół Stefana Wilkanowicza. Brzmi ona: „My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga, będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te wartości uniwersalne wywodzący z innych źródeł...”. W dalszej zaś części preambuły mowa jest o „poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem”. W ten sposób zawarta w preambule aksjolo-

gia wyraźnie podkreśla, że państwo jest wspólnym domem wszystkich obywateli – wierzących i niewierzących. Preambuła wyraziła także nowoczesny i demokratyczny pogląd na naród jako wspólnotę obywatelską, a nie etniczną. Jest to trudne do zaakceptowania przez nacjonalistów, ale stanowi o demokratycznym charakterze państwa jako wspólnej ojczyzny wszystkich obywateli.

Do aksjologicznej warstwy konstytucji należy także sprawa zakresu ochrony życia (art. 38). Wbrew stanowisku Episkopatu i części członków Komisji Konstytucyjnej nie została przyjęta formuła „od poczęcia do naturalnej śmierci”, która logicznie prowadziłaby do delegalizacji aborcji nawet w tych nielicznych sytuacjach, gdy dopuszcza ją ustawa z 1993 roku. Przyjęta wersja artykułu 38 nie przesądza tej spornej sprawy, co owocuje utrzymującymi się nadal głębokimi podziałami.

W drugim obszarze budowanego kompromisu szło o rozstrzygnięcie, czy polska demokracja ma mieć kształt systemu parlamentarno-gabinetowego, czy prezydenckiego. Za tym drugim rozwiązaniem opowiadał się prezydent Wałęsa. Był to także postulat Konfederacji Polski Niepodległej. W czasie naszych prac nad projektem konstytucji w nauce światowej trwała poważna debata nad zaletami i wadami obu tych rozwiązań. Jej inicjatorem był amerykański uczony Fred Riggs (1917–2008), a wśród najważniejszych dyskutantów byli Hiszpan Juan Linz (1926–2013) oraz Włoch Giovanni Sartori (1924–2017). Brałem udział w tej debacie i sformułowane w niej wnioski wprowadziłem do polskiego obiegu naukowego (Wiatr 1996).

Najważniejszym wnioskiem z tej debaty było dość powszechne przyjęcie w nauce tezy Riggsa, że w warunkach rodzących się demokracji system parlamentarno-gabinetowy znacznie lepiej zapewnia przetrwanie demokracji, niż wzorowany na rozwiązaniu amerykańskim system prezydencki (Riggs 1988, 1997).

Polskie rozwiązanie tego problemu ma cechy unikatowe, gdyż łączy podstawową zasadę rządów parlamentarnych (wyłączne prawo parlamentu do zatwierdzania i odwołania rządu) z rozległymi uprawnieniami prezydenta w innych obszarach pracy państwowej (Wiatr 2001). Uprawnienia te obejmują zwłaszcza prawo weta w stosunku do ustaw uchwalonych przez parlament (przy trudnym do osiągnięcia wymaganium 60-procentowej większości niezbędnej do obalenia weta) oraz znaczny zakres uprawnień prezydenta w obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych. Nie podzielam opinii, że takie rozwiązania dyktowane były względami osobistymi, zwłaszcza kontrowersyjnym sposobem sprawowania władzy przez prezydenta Wałęsę. Od zmiany na stanowisku prezydenta do uchwalenia projektu konstytucji minęło niemal półtora roku. Było więc dość czasu, by zmodyfikować proponowane rozwiązania pod kątem widzenia nowego mieszkańca pałacu prezydenckiego. Nie zrobiliśmy tego, bo przyjmowane rozwiązania uważaliśmy za optymalne dla państwa. Sprawdziły się one w okresie polskiej *cohabitation* – jak we Francji

nazwano sytuację, gdy prezydent i rząd pochodzą z przeciwstawnych obozów politycznych. Pod rządami konstytucji 1997 roku sytuacja taka istniała dwukrotnie: w latach 1997–2001 (prezydent Aleksander Kwaśniewski i rząd premiera Jerzego Buzka) i w latach 2007–2010 (prezydent Lech Kaczyński i rząd premiera Donalda Tuska). Bywały wówczas tarcia (zwłaszcza w tym drugim okresie), ale w sumie polska *cohabitation* funkcjonowała nie najgorzej. Ważnym jednak warunkiem dobrego funkcjonowania tak zdefiniowanej prezydentury jest, by prezydent chciał i potrafił być samodzielny partnerem rządu, a zwłaszcza by nie był li tylko wykonawcą woli partii rządzącej.

Trzeci sporny problem dotyczył utrzymania lub zniesienia Senatu. Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unia Pracy w swoich programach wyborczych opowiadały się za parlamentem jednoizbowym. Musiały jednak pójść w tej sprawie na kompromis. Jego wyrazem jest zachowanie Senatu, który jednak ma ograniczone kompetencje. Nie ma żadnego wpływu na powołanie lub odwołanie rządu, a jego decyzje w sprawach legislacyjnych mogą być uchylone przez Sejm bezwzględną większością głosów (art. 121).

W sprawie zakazu dyskryminacji projekt konstytucji wprowadził rozwiązanie radykalne – zakaz dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny” (art. 32). W ten sposób autorzy konstytucji uchylili się od wymieniania konkretnych postaci dyskryminacji (np. z uwagi na orientację seksualną). Z jednej strony ułatwiło to przyjęcie tej ogólnej formuły, ale zarazem stworzyło

warunki prawne dla bardzo szerokiego rozumienia zakazu dyskryminacji. Stanowi to zaletę polskiego rozwiązania konstytucyjnego w tym zakresie.

Nie było w koalicji konstytucyjnej poważniejszego sporu w sprawie artykułu 90, który stwarza możliwość przekazania niektórych uprawnień władz państwowych organowi międzynarodowemu – co było niezbędne, by stworzyć konstytucyjną podstawę wejścia Polski do Unii Europejskiej, nad czym już wówczas pracowano. Autorzy konstytucji usiłowali rozproszyć obawy przeciwników integracji przez wprowadzenie wyjątkowo wysokiego progu głosów wymaganych do ważności takiej decyzji (dwie trzecie głosów w obu izbach parlamentu lub referendum ogólnonarodowe). Przeciwnikom integracji to nie wystarczało. Ustami ówczesnego przewodniczącego NSZZ „Solidarność” Mariana Krzaklewskiego rzucili oni w twarz autorom konstytucji zarzut zdrady narodowej – targowicy.

Konstytucja została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe i zatwierdzona w referendum. Obowiązuje niemal dwadzieścia lat. Podział, który zarysował się w okresie jej uchwalania, odżył z całą mocą po wyborach 2015 roku. Jest to inny podział niż tradycyjny podział na lewicę i prawicę lub wynikający z historii ‘podział postkomunistyczny’ (Grabowska 2004). Znaczenie

obecnego podziału wynika z tego, że jego przedmiotem jest zachowanie lub upadek demokratycznego ładu konstytucyjnego. Nie jest to kwestia niezmienności konstytucji. Pojawiają się głosy, że celowe byłoby rozważenie pewnych zmian konstytucyjnych, ale dopiero wtedy, gdy nie będzie już zagrożenia dla obowiązującego porządku prawnego (Siedlecka 2017). Problem polega bowiem nie na tym, czy należy dokonać zmian w konstytucji, lecz czy dopuszczalne jest omijanie konstytucji w drodze naginania prawa i w wyniku spornych interpretacji. Mój pogląd na tę kwestię mieści się w szeroko rozumianym porozumieniu konstytucyjnym. Za najważniejsze uważam obronienie konstytucji przed wszelkimi próbami jej omijania w drodze ustaw zwykłych lub niezgodnych z literą i duchem konstytucji praktyk politycznych. Gdy zagrożenie z tej strony przestanie istnieć, będzie czas na dokonanie pewnych modyfikacji – zwłaszcza tam, gdzie dotychczasowe rozwiązania okazały się podatne na manipulacje. Dotyczy to zwłaszcza statusu i sposobu powoływania Trybunału Konstytucyjnego, a także doprecyzowania uprawnień prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych (art. 134).

Z perspektywy dwudziestu lat mam poczucie, że tworząc obecną konstytucję, dobrze spełnialiśmy swój obowiązek. Z tamtego doświadczenia wyniosłem ugruntowane przekonanie o wartości kompromisu w sprawach najważniejszych dla państwa i narodu.

Abstract: *The Road to Constitutional Compromise*

The Constitution of 1997 constitutes the result of a compromise reached by four parties in the Polish Parliament elected in 1993: Alliance of Democratic Left, Polish Peoples Party, Democratic Union and the Union of Labor. The compromise covered a broad field of issues: axiological foundations, the choice of parliamentary over presidential model of government with wide prerogatives of the president, the structure of Parliament, the ban on discrimination and the right of the Parliament to transfer some prerogatives to international orders. The constitutional compromise of 1997 constitutes a model for the defense of constitutional order in present-day Poland.

Key words: compromise, axiology, constitution, parliamentarism, political parties, presidentialism

Słowa kluczowe: aksjologia, kompromis, konstytucja, parlamentaryzm, partie polityczne, prezydenalizm

CYTOWANA LITERATURA

- Grabowska Mirosława (2004), *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
- Linz Juan J., Stepan Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore-London: The Johns Hopkins University Press
- Riggs Fred W. (1988), "The Survival of Presidentialism in America: Paraconstitutional practices", *International Political Science Review*, vol. 9, nr. 4, ss. 247–278
- Riggs Fred W. (1997), "Presidentialism versus parliamentarism: Implications for representativeness and legitimacy", *International Political Science Review*, vol. 18, nr 3, ss. 253–278
- Siedlecka Ewa (2017), "Konstytucja: jak poprawić, nie psując", *Polityka*, nr 22 (3112, 31.05-6.06., ss. 12–15
- Wiatr Jerzy J. (1993), *Wybory parlamentarne 19 września 1993: przyczyny i następstwa*, Warszawa: Agencja Scholar
- Wiatr Jerzy J. (1996), „Prezydent w parlamentarnej demokracji” [w:] *Co nam zostało z tych lat: szkice i polemiki*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, ss. 109–116
- Wiatr Jerzy J. (2001), *Prezydent w systemie demokratycznym*, Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej

Jest to rozbudowana wersja referatu przedstawionego na poświęconych konstytucji konferencjach Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji (Warszawa 27 kwietnia 2017 i Bruksela 10 czerwca 2017 roku).

Cena detal. – 23 zł (z 5% VAT) • nr indeksu 388602

