



Horyzonty Polityki
2018, Vol. 9, N° 28



ZBIGNIEW MACHELSKI

Uniwersytet Opolski
Wydział Historyczno-Pedagogiczny
Instytut Politologii
zmachelski@uni.opole.pl

DOI: 10.17399/HP.2018.092805

Główne założenia projektu zmian konstytucyjnych w programie politycznym Prawa i Sprawiedliwości

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Przedstawienie w sposób syntetyczny głównych założeń reformy ustrojowej w Polsce na podstawie analizy projektu konstytucji Prawa i Sprawiedliwości znanego pod roboczą nazwą „Projekt 2010” oraz programu politycznego partii w części dotyczącej potrzeby zmiany ustawy zasadniczej z 1997 r. Nawiązanie do inicjatywy Prezydenta RP dotyczącej referendum konstytucyjnego oraz do argumentów przeciwników zmiany konstytucji.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Mają ścisły związek z polityką prawa, której przedmiotem są rozwiązania ustrojowe, okoliczności rzutujące na przebieg procesu legislacyjnego oraz warunki określające skuteczność stosowania i przestrzegania prawa. Analiza oparta została na metodach porównawczej i instytucjonalno-prawnej pozwalających najlepiej ocenić proponowaną reformę konstytucyjną oraz zweryfikować hipotezę sugerującą, że stanowi ona zagrożenie dla demokracji.

PROCES WYWODU: Skoncentrowany jest na pięciu sekcjach problemowych dotyczących: diagnozy stanu państwa, przesłanek ustrojowo-politycznych proponowanych zmian, podstaw aksjologicznych i arengy, struktury naczelných organów władzy państwowej, głównych różnic między Projektem a obecną ustawą zasadniczą.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Analizowana koncepcja zmian konstytucyjnych dotyczy naprawy państwa i stosunków społecznych. Wynika z przekonania, że zapisy konstytucji z 1997 r. miały charakter przejściowy i nie przystają już do sytuacji ustabilizowanego systemu politycznego. Propozycja zakłada potrzebę dyskusji o dostosowaniu ustroju państwa do nowych okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych. Jej podstawą są zabezpieczenia aksjologiczne,

Sugerowane cytowanie: Machelski, Z. (2018). Główne założenia projektu zmian konstytucyjnych w programie politycznym Prawa i Sprawiedliwości. *Horyzonty Polityki*, 9(27), 73-91. DOI: 10.17399/HP.2018.092805.

przekonanie o konieczności usprawnienia ustrojowego mechanizmu funkcjonowania władzy wykonawczej, reforma wymiaru sprawiedliwości oraz gwarancje suwerenności państwa względem instytucji międzynarodowych. Zebrany materiał nie dostarczył dowodu, że analizowane propozycje mogą stanowić zagrożenie dla demokracji.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Obecna ustawa zasadnicza utrwała postkomunistyczne *status quo* i wymaga zmiany. Konstytucja z 1997 r. nie służy umocnieniu państwa i nie spełnia aspiracji oraz oczekiwań społeczeństwa obywatelskiego. Stworzyła system korzystny dla realizacji partykularnych interesów kosztem ogółu obywateli. Nie spełnia tego, co sama zapowiada w wielu punktach. Jej zmiana oznacza konieczność wytyczenia takiego kierunku reformy ustrojowej państwa, który pozwoli na wbudowanie do konstytucji gwarancji podmiotowości obywateli, prowadząc do faktycznej demokratyzacji władzy wykonawczej i sądowniczej. Dyskusja o zmianie konstytucji jest konieczna, nawet jeżeli wynikająca z tego korzyść nie będzie natychmiastowa.

SŁOWA KLUCZOWE

konstytucja, konstytucjonalizm, ustrój, władza, społeczeństwo

THE MAIN PRINCIPLES OF THE DRAFT AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION WITHIN THE POLITICAL PROGRAMME OF THE LAW AND JUSTICE PARTY

Summary

RESEARCH OBJECTIVE: To present synthetically the main principles of a political system reform in Poland on the basis of an analysis of the draft constitution drawn up by Law and Justice, known under the working name of "Draft 2010," and the part of the party's political programme concerning the necessity of amending the constitution of 1997. To refer to the initiative of the President of the Republic of Poland concerning a constitutional referendum and the arguments advanced by the opponents of any amendments to the constitution.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: They are closely related to the legal policy, which concerns solutions in the field of the political system, circumstances influencing the course of the legislative process, and conditions determining the effectiveness of the rule of law. The analysis is based on the comparative method as well as the institutional and legal method, which allow for the best assessment of the proposed constitutional reform and a verification of the hypothesis according to which such a reform constitutes a threat to democracy.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The disquisition focuses on the following issues: a diagnosis of the condition of the state; the political reasons for the proposed amendments; the axiological bases and preamble; the structure of the supreme bodies of the state authorities; the key differences between the Draft and the effective constitution.

RESEARCH RESULTS: The analysed concept of the constitutional amendments concerns the reform of the state and social relationships. It results from the conviction that the provisions of the constitution adopted in 1997 were of a transitional character and are not compatible with the situation of a stabilized political system. It assumes the necessity of a discussion on adjusting the state's political system to the new internal and external circumstances. Its basis comprises axiological guarantees, a conviction about the necessity of improving the functioning of the executive branch, a reform of the administration of justice, and assurances of the state's sovereignty with respect to international institutions. The collected material has not provided evidence that the analysed proposal could constitute a threat to democracy.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The present constitution preserves the post communist *status quo* and needs to be changed. The constitution of 1997 does not serve to strengthen the state and does not satisfy the aspirations or expectations of civil society. It has created a system favourable for the advancement of particularistic interests at the expense of all citizens. It does not put into practice what it announces in many articles. Its amendment means the necessity of determining a direction in the reform of the state's political system which will make it possible to provide the constitution with guarantees of citizen subjectivity, thus leading to the factual democratization of the executive and judiciary branches of the government. A discussion on amendments to the constitution is necessary, although the consequent benefits will not occur immediately.

KEYWORDS

constitution, constitutionalism, political system, power, society

WSTĘP

Transformacja systemowa w Polsce oznaczała przejście od systemu autorytarnego do porządku demokratyczno-liberalnego, rodząc zapotrzebowanie na nową ustawę zasadniczą. Pierwszy Sejm po częściowo demokratycznych wyborach miał wątpliwości co do swojej legitymizacji i nie zdecydował się na przyjęcie konstytucji. Kolejny parlament po wyborach w 1991 r. przyjął ustawę o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą (tzw. mała

konstytucja), która była kompromisem między ówczesną większością polityczną a Prezydentem RP. Dopiero Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r. zatwierdzoną w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 r.¹ W ocenie Prawa i Sprawiedliwości (dalej: PiS) konstytucja ta utrwała postkomunistyczne *status quo* i pomija przy stanowieniu prawa aspekt uniezależnienia się doraźnej większości parlamentarnej od norm i wartości uniwersalnych. Ten sam punkt widzenia zaprezentował prezydent, zapowiadając referendum konstytucyjne. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy analizowany w szerszej perspektywie programowej projekt konstytucyjny PiS narusza zasady praworządności. Wąskie ramy artykułu nie pozwalają odpowiedzieć na wszystkie pytania, które mają związek z projektem konstytucyjnym PiS. Wynika z tego struktura badania, na którą składa się problematyka zmiany konstytucyjnej, podstaw aksjologicznych projektu ustawy zasadniczej PiS znanego pod nazwą „Projekt 2010” (dalej: Projekt), odniesień do przesłanek polityczno-ustrojowych, naczelnych organów władzy oraz wymiaru sprawiedliwości. Uwzględnione zostały najważniejsze różnice między Projektem a obowiązującą konstytucją oraz główne elementy krytyki opozycji politycznej. Metodologię badania określiło podejście porównawcze oraz metoda instytucjonalno-prawna (*formal-legal analysis*).

1. ZMIANA KONSTYTUCJI CZY ZMIANY W KONSTYTUCJI?

Jednym z najistotniejszych rozstrzygnięć, do jakich musiało dojść w Polsce w okresie przejścia od autorytaryzmu ku demokracji, był wybór optymalnego reżimu politycznego. Sprowadzało się to do wyboru między trzema wariantami: parlamentaryzmem zakładającym

1 Odbędzie się to przy obniżonym progu frekwencji uprawnionych do głosowania poniżej 50%. Poza Sejmem opracowany został obywatelski projekt konstytucji, popierany m.in. przez NSZZ „Solidarność” i środowiska katolickie. Ówczesna władza nie pozwoliła sprawdzić, który projekt jest bardziej popularny. Efekt był taki, że za konstytucją zagłosowało 6,3 mln wyborców, co stanowiło ledwie 23% uprawnionych do głosowania.

skupienie faktycznej władzy w rękach rządu; prezydencjalizmem zakładającym koncentrację władzy wykonawczej w rękach pochodzących z wyborów powszechnych prezydenta; semiprezydencjalizmem, czyli takim reżimem politycznym, który oparty jest na faktycznym dualizmie władzy wykonawczej (Antoszewski, 2012, s. 47). Demontaż rozwiązań właściwych dla poprzedniego systemu rozpoczął się po rozmowach okrągłego stołu. Zawarty w ich wyniku kompromis postrzegany jest przez zdecydowaną większość komentatorów jako najważniejszy moment w procesie doprowadzającym do uchwalenia nowej konstytucji z 1997 r. Doszło do tego w wyniku porozumienia między lewicą postkomunistyczną reprezentowaną przez Sojusz Lewicy Demokratycznej (dalej: SLD) i postsolidarnościową lewicą z Unii Wolności (dalej: UW). Kompromis był jedyną zaletą nowej ustawy zasadniczej (Stawrowski, 2007, s. 50). Konstytucja RP jest zaliczana do grupy nowoczesnych ustaw zasadniczych, co nie oznacza, że nie może podlegać zmianom. Termin „zmiana konstytucji” oznacza nadanie odmiennej treści ustawie zasadniczej bądź wprowadzenie w odpowiedniej procedurze nowych norm konstytucyjnych (Banaszak, 2012). W Polsce po 1997 r. zdarzyło się to zaledwie dwa razy, co może oznaczać, że ustrojodawca osiągnął swój cel. Jego wolą wyrażoną w treści art. 235 było zapewnienie temu najwyższemu aktowi prawnemu w państwie stabilności, autorytetu, powagi oraz odporności na przejściowe kryzysy. Przepisy proceduralne, stosowane na wypadek zmiany postanowień konstytucyjnych, zostały skonstruowane przez ustrojodawcę w taki sposób, aby z jednej strony zabezpieczały tekst ustawy zasadniczej przed zbyt pochopnymi, nieprzemyślanymi i koniunkturalnymi zachowaniami wywołanymi np. doraźnymi układami polityczno-partyjnymi, z drugiej zaś, „aby nie zamykały one w sposób hermetyczny konstytucji na często niezbędne i nieuniknione korekty” (Szmulik i Szymanek, 2017, s. 96), które dostosują konstytucję do zmienionych uwarunkowań. Polska ustawa zasadnicza zaliczana do typu konstytucji sztywnych nie wyklucza możliwości zmiany. Oznacza to uchylenie lub nadanie odmiennej treści jej postanowieniom oraz ewentualne wprowadzenie w odpowiedniej procedurze nowych norm konstytucyjnych. W doktrynie widoczny jest spór co do granic zmiany tego typu. Pierwszy pogląd wskazuje, iż konstytucja to akt woli suwerena i w związku z tym każde jej postanowienie może być zawsze zgodnie z tą wolą

zmienione. Drugi zaś pogląd przyjmuje, iż zmiana ta nie może być dowolna i jest ograniczona przez wiele wartości, czynników oraz zasad. Ponadto, ze względu na zakres regulacji, zmiana konstytucji może przyjmować charakter zmiany całkowitej, rozumianej jako uchwalenie nowej konstytucji, oraz zmiany częściowej, odnoszącej się do rewizji wybranych postanowień obowiązującej konstytucji. W okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej do parlamentu różne partie polityczne występowały z propozycjami zmian konstytucyjnych mających na celu usprawnienie finansowania państwa. Propozycje te nie zmierzały do całościowej zmiany ustawy zasadniczej, lecz do znowelizowania jej dotychczasowego zapisu. Jedynie PiS oraz Samoobrona zaproponowały całościowe zmiany tego aktu prawnego najwyższego szczebla, choć zdaniem konstytucjonalistów nie były to propozycje całkowicie nowe (Skrzydło, 2008, s. 185). Propozycja PiS ogłoszona przed kampanią wyborczą w 2005 r. przewidywała znaczne zmniejszenie liczby artykułów, zredukowano je bowiem do 170. Jej systematyka niewiele się różniła od systematyki obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej. W największym zakresie zmiany dotyczyły instytucji Prezydenta RP, a rozdział poświęcony głowie państwa został wysunięty na czoło rozdziałów regulujących strukturę aparatu państwowego. Propozycja Samoobrony była w wysokim stopniu niedopracowana. Zakładała likwidację Senatu, Rady Polityki Pieniężnej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Przełom lat 2008 i 2009 obfitował w liczne i jednoznacznie szkodzące zarówno zewnętrznemu wizerunkowi Polski, jak i stosunkom wewnętrznym, napięcia pomiędzy dwoma konstytucyjnymi segmentami władzy wykonawczej: Prezydentem RP i rządem. Problem nie tkwił w sposobie wykonywania swoich obowiązków przez funkcjonariuszy państwa, chodziło raczej o zdarzenie się osobistych planów liderów dwóch największych ugrupowań politycznych. Obie strony konfliktu posługiwały się argumentami mającymi podstawy w obowiązujących przepisach, także rangi konstytucyjnej. Napięcia między prezydentem a rządem nie dotyczyły tylko spraw proceduralnych. Rząd tłumaczył brak realizacji obietnic wyborczych hamującym działaniem prezydenta, który korzystał ze swoich uprawnień, jakie daje mu ustawa zasadnicza. Wynika z nich możliwość blokowania rozwiązań ustawodawczych przyjmowanych przez większość parlamentarną (Zoll, 2009, s. 17). Na tej podstawie trzej prawnicy dysponujący

doświadczeniem konstytucyjnym: Marek Safjan, Jerzy Stepien i Andrzej Zoll, zainicjowali w 2009 r. debatę, która miała doprowadzić do uproszczenia systemu rządów poprzez nowelizację konstytucji z 1997 r. Byli przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) zaproponowali, zgodnie z projektem przygotowanym przez Radę Programową Konwersatorium „DiP”, nowy układ relacji między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Chodziło przede wszystkim o zmianę kompetencji prezydenta. Odpowiedzią PiS był wspomniany Projekt, przygotowany, co należy podkreślić, zgodnie z wymogami określonymi przez naukę o polityce prawa (Podgórecki, 1971, s. 375). Punktem wyjścia Projektu jest diagnoza stanu państwa. Wynika z niej, że jest źle, biorąc pod uwagę łatwość, wygodę życia, markę i renomę tzw. urzędów społecznych (opiekę społeczną i zdrowotną), funkcjonowanie urzędów, poziom korupcji, jakość sądownictwa, policji, szkolnictwa oraz nauki (Kaczyński, 2011, s. 10). W ocenie PiS konstytucja z 1997 r. wzmocniła system III RP, który okazał się niezdolny do prowadzenia jakichkolwiek przedsięwzięć zbiorowych (Raport, 2011, s. 5, 12-13). W konsekwencji doszło do wypaczenia istoty demokracji oraz kryzysu mającego swoje źródła w ustroju nieodzwoiercedlającym aspiracji jednej ze stron procesu politycznego. Prawo i Sprawiedliwość przypomniało przy okazji, że w momencie uchwalania konstytucji wielu uczestników życia politycznego myślało kategoriami decyzji politycznych polegającymi na instrumentalnym traktowaniu prawa (Kaczyński, 2016, s. 290). Efektem tego jest wprowadzenie do konstytucji mnóstwa blokad, które mają utrudniać odrzucenie starego systemu. Stało się to swoistym *ratio legis* ustawy zasadniczej z 1997 r. (Szymanek, 2016, s. 14). Zainstalowano w niej szereg zabezpieczeń blokujących „możliwości osiągnięcia pozytywnych zmian gospodarczych i społecznych” (Zdrowie, 2014, s. 44). Z tego też względu PiS potraktowało Projekt jako pierwszy krok na drodze prowadzącej do zmiany systemu politycznego i stosunków społecznych. Musiało to uderzać w establishment skupiony przy Platformie Obywatelskiej (dalej: PO), miało związek z czynnikiem woli, uczuciami i emocjami (Petrażycki, 2002, s. 14), ale spotkało się też ze zmasowaną krytykę. Projekt uwzględnił także stan relacji międzynarodowych i związaną z nimi konieczność uporania się z problemem niszczenia filarów europejskiej cywilizacji, czyli systemu wartości wywiedzionego z chrześcijaństwa, religii, rodziny oraz państw narodowych.

2. PODSTAWY AKSJOLOGICZNE

Autorzy Projektu uznali za konieczne odejście od charakterystycznej dla obecnej konstytucji neutralności aksjologicznej w stosunku do ideologii oraz totalitarnych praktyk z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (nazwa państwa polskiego w latach 1952-1989). Wierna dziedzictwu chrześcijaństwa konstytucja powinna:

- a) spełniać rolę państwowotwórczą oraz narodowotwórczą;
- b) jasno określać wartości moralne i tradycje narodowe tworzące aksjologiczny fundament państwa;
- c) zawierać *Invocatio Dei*;
- d) budować tożsamość antykomunistyczną przez odwołanie się do tradycji niepodległościowej i demokratycznej;
- e) czynić najwyższym prawem zasadę, że racją istnienia i działania państwa jest dobro wspólne obywateli;
- f) podkreślać znaczenie rodziny jako podstawowej instytucji życia społecznego oraz wskazywać, że jej uprawnienia są pod szczególną opieką państwa;
- g) zapewniać nadrzędność polskiego prawa konstytucyjnego nad prawem międzynarodowym;
- h) precyzować usytuowanie poszczególnych władz, zwłaszcza ośrodków władzy wykonawczej;
- i) jasno określać podział kompetencji administracyjnych;
- j) wyrażać klarownie koncepcję kontroli państwowej, stojącej na straży majątku publicznego.

Preambuła Projektu nawiązuje do *Invocatio Dei* z konstytucji 3 maja 1791 r. oraz do konstytucji marcowej 1921 r. Chrześcijańskie dziedzictwo Narodu znajduje wyraz w stwierdzeniach: „W imię Boga Wszchemogącego, (...) składając Bożej Opatrzności dziękczynienie za dar niepodległości, (...) pomni naszych ponad tysiącletnich dziejów związanych z chrześcijaństwem” (Projekt, 2010). Podkreśla to związek obecnego pokolenia z poprzednimi, składającymi się z przedstawicieli różnych religii oraz niewierzących. Nie ulega jednak wątpliwości, że w hierarchii tej najwyżej usadowieni są wierzący w Boga. Nie narusza to zasady równości wszystkich ludzi mających „prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (art. 19 ust. 1), wolności sumienia, „światopoglądu i wyznania,

kultu i praktyk religijnych oraz nauczania religii w życiu prywatnym i publicznym” (art. 27 ust. 1). Podmiotem jest Naród: „Władza w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Sprawuje on władzę przez demokratycznie wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio” (art. 6). To lakoniczne ujęcie jest istotne i wymaga odniesienia do programu PiS. Mamy bowiem, oprócz roztropnych ewolucjonistów, także konstruktywistów którzy próbują przewycięzać relikty przeszłości, do jakich zaliczone zostały państwa narodowe. Naród w koncepcji programowej partii wyraża syntezę dwóch koncepcji. Pierwsza dotyczy narodu jako realnej wspólnoty połączonej więzami języka, układu semiotycznego, kultury, losu historycznego oraz solidarności, co pozwala odnaleźć się jednostce jako człowiekowi, gdyż jej życie nabiera sensu i podmiotowości we wspólnocie poprzez mechanizm demokratyczny państwa. Druga koncepcja jest uzupełniająca w stosunku do poprzedniej. Zakłada, że jednostka dobrze funkcjonuje jako obywatel dopiero wtedy, gdy działają sprawnie instytucje obsługujące ją w różnych rolach życiowych (Raport, 2011, s. 6-8). Koncepcja ta została sprecyzowana w programie partii z 2014 r., gdzie naród definiowany jest przez realizację kilku uzupełniających się celów: zapewnienie suwerenności państwa, zwiększenie zasobu kulturowego, bogactwa wspólnoty i indywidualnej zasobności Polaków, rozbudowę wszelkiego rodzaju infrastruktury, naprawę i kontrolę rynku, zapewnienie bezpieczeństwa w wymiarze społecznym i militarnym (Zdrowie, 2014, s. 9 i nast.). Wynika z tego treść praw obywatelskich w związku z prawami rodziny oraz małżeństwa definiowanego wyłącznie jako związek kobiety i mężczyzny (art. 4 pkt 3). Ewentualne inne związki intymne uznane zostały w Projekcie za czysto prywatną sprawę zaangażowanych w nie osób, gdyż władze publiczne nie regulują spraw par niemażeńskich ani nie prowadzą ich ewidencji (art. 30 ust. 2). W ocenie PiS konstytucja z 1997 r. konserwuje układ społeczny nazwany postkomunizmem. Utrwala także stary podział polityczny, utrudniając refleksję ustrojową nad instytucjami, które zostały źle zaprojektowane. Jest wynikiem kompromisu, który umożliwił blokowanie zmian „niezależnie od przyszłych werdyktów wyborców” (Nowoczesna, 2009, s. 41-42). Przyniosło to fatalne skutki społeczne, gdyż struktury państwa znalazły się „w rozkładzie, niezdolne do sprawnego działania, niekiedy niedziałające w ogóle” (Kaczyński, 2017). Pojawiło się także ryzyko, że strona, która uzyska

konstytucyjną większość, może jej użyć do rozprawy z przeciwnikiem politycznym.

3. PRZESŁANKI POLITYCZNO-USTROJOWE

Projekt konstytucyjny PiS jest kontrprojektem legislacyjnym, co zdaniem Andrzeja Zolla stanowi przykład upolitycznienia tworzenia prawa (Zyzik, 2016, s. 160). Składa się z 199 artykułów zapisanych w XVI rozdziałach. Dla porównania, obecna Konstytucja RP liczy 243 artykuły ujęte w XIII rozdziałach. Najwięcej miejsca poświęca wymiarowi sprawiedliwości oraz TK. Okazało się bowiem, że w systemie III RP sędziowie Sądu Najwyższego (dalej: SN) próbują wydawać wyroki na podstawie prawa sędziowskiego², zaś TK, blokując większość sejmową, działa jak „trzecia izba” parlamentu. Przed ewentualnością taką przestrzegał już Monteskiusz, wskazując na możliwość zachwiania równowagi systemowej, gdy władza wykonawcza traci możliwość powściągnięcia zakusów ciała prawodawczego (Monteskiusz, 2003, s. 153). Część środowiska prawniczego w Polsce proponowała zmiany o charakterze ontologicznym. Uznała, że w demokratycznym państwie prawnym suwerenem nie są wyborcy, lecz wartości zawarte w prawie (*Juryści*, 2017). Na ich straży stoją sędziowie, którzy jako jedyni kompetentni do stosowania prawa mają z owymi wartościami relacje wręcz intymne. Obok nadmiaru władzy korporacji prawniczej kolejnym obciążeniem III RP było przesunięcie mocy decyzyjnej z władzy politycznej na inne nieformalne ośrodki. Nie tworzyły one jednego konkretnego scentralizowanego układu, ale całą sieć przenikających się powiązań spajanych przez liberalno-lewicową ideologię. Towarzyszyła temu szczególna rola środków przekazu społecznego. Media głównego nurtu przekonywały o politycznej dominacji „liberalnej demokracji”. Lansowały przekaz wzmacniający zjawisko ograniczające konkurencję idei nazwane spiralą milczenia (Dobek-Ostrowska i in., 1997, s. 72-73). Media tworzyły wrażenie poparcia społecznego, a tym samym hierarchie pozytywnie oznaczonych wzorców osobowych.

2 Termin znany w prawie administracyjnym i doktrynie konstytucyjnej jako „prawo sędziowskie” (*Richterrecht*), wyinterpretowane bezpośrednio z ustawy zasadniczej.

Zachowania „postępowe” i „europejskie” przeciwstawiano antywzorcom „nacjonalistycznym” i „konserwatywnym”. Skojarzenie PiS z „obciachem” pomagało w wyciszaniu jednych opinii i wzmacnianiu innych. Wiązało się to do 2015 r. z procesem koncentracji kapitału medialnego oraz znikaniem telewizji regionalnej. Uwarunkowania te rzutowały na rozwiązania instytucjonalne proponowane w Projekcie. Chodziło przede wszystkim o wyeliminowanie niejasności co do reguł dotyczących funkcjonowania życia społecznego i publicznego. Wymagało to zbudowania:

- a) jasnej idei państwa narodowego odwołującej się do tradycji niepodległościowej i demokratycznej odrzucającej zniewolenie i komunizm;
- b) jasnej koncepcji celów państwa, które ma służyć obywatelom i narodowi jako zbiorowości;
- c) jasnej koncepcji prawa, którego treść musi być zawsze rozumiana w sposób odpowiadający wskazanym celom państwa;
- d) jasnego określenia miejsca poszczególnych władz, a szczególnie władzy wykonawczej, spójnej, silnej i opartej na zasadzie wyraźnie sprecyzowanych uprawnień i odpowiedzialności;
- e) jasnej koncepcji sądownictwa jako trzeciej władzy mieszczącej się jednak wyraźnie w ramach państwa i służącej obywatelom;
- f) jasnego porządku administracyjnego opartego na zasadzie klarownego podziału kompetencji i oszczędnego gospodarowania groszem publicznym;
- g) jasnej koncepcji kontroli państwowej, która obejmuje wszystkie dziedziny życia publicznego, nie pozostawiając sfer niczych.

Cele te wynikały z założenia, że obecnej konstytucji nie udało się ustanowić katolickiego i solidarnościowego państwa społecznej sprawiedliwości oraz silnego liberalnego porządku i wolności. Zdaniem PiS, III RP nie była przykładem demokratycznego państwa prawnego.

4. NACZELNE ORGANY WŁADZY I WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

W Projekcie napisano, że Polska jest państwem jednolitym (art. 5), gdzie ogół mieszkańców każdej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 150).

Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Rada Ministrów, którą kieruje prezes Rady Ministrów (premier), władzę sądowniczą – TK, Trybunał Stanu (dalej: TS) i sądy (art. 7). Wymiar sprawiedliwości sprawuje SN, Najwyższy Sąd Administracyjny (dalej: NSA), sądy powszechne oraz inne sądy (art. 142). Projekt zakłada wzmocnienie pozycji prezydenta jako głowy państwa (art. 7) oraz zachowanie systemu parlamentarno-gabinetowego. Prezydent „może odmówić powołania Prezesa Rady Ministrów lub innego członka Rady Ministrów, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że nie będzie on przestrzegać prawa albo jeżeli przeciwko powołaniu przemawiają ważne względy bezpieczeństwa państwa” (art. 122 ust. 1). Czyni to „po rozważeniu przedstawionych mu opinii” (art. 122 ust. 3), uznać zatem trzeba, że zależy to wyłącznie od woli głowy państwa. Jest to wyraźna próba pogodzenia ustrojowej roli prezydenta ze znaczącym wzbogaceniem dotychczasowego zestawu atrybutów władzy premiera oraz rządu o charakterystyczne dla systemu kanclerskiego prawo premiera do dawania wytycznych pozostałym członkom Rady Ministrów w sprawach realizacji polityki państwa (art. 109 ust. 3). Utrzymana zostaje instytucja konstruktywnego wotum nieufności (art. 119). Sejm i Senat sprawują władzę ustawodawczą oraz kontrolują działalność Rady Ministrów. Zakłada się zmniejszenie liczby posłów do 360 (art. 90) oraz liczby senatorów do 50 (art. 95 ust. 1). Długość kadencji Senatu jest harmonizowana nie z kadencją Sejmu, lecz z kadencją organów samorządu terytorialnego (art. 96 i 194). Zwiększa się też rola Senatu w procesie decyzyjnym.

Całością polityki wewnętrznej i zagranicznej kieruje Rada Ministrów, ale klucz do tego, w jaki sposób ma to czynić, znajduje się w programie politycznym PiS. Wynika z niego, że rząd i administracja rządowa wymagają strukturalnej korekty. Ma ona wzmocnić ustrojową pozycję prezydenta w wytyczaniu celów polityki państwa, lecz nie sprowadzić Rady Ministrów do funkcji „zarządzania status quo i wykonywania wąsko pojętych zadań resortowych” (Zdrowie, 2014, s. 48). Sposób kierowania określonym działem lub określonymi działami administracji rządowej określa art. 111. Robi to minister przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu, powoływanych i odwoływanych na jego wniosek przez premiera rządu. Działem administracji rządowej może też kierować wiceprezes Rady Ministrów, ale to właśnie premier odpowiada za całość pracy tego organu władzy. Utrzymana zostaje instytucja

konstruktywnego wotum nieufności (art. 119). Pierwszy prezes i prezesi SN oraz prezes i wiceprezesi NSA wybierani są na kadencję określoną w ustawie, odpowiednio przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN albo Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 143). Sędziego powołuje prezydent na wniosek Rady do spraw Sądownictwa (art. 144). Zwiększa się rola TK jako jednego z wielu organów władzy sądowniczej, który ma kompetencje uchylania niezgodnych z konstytucją decyzji wszystkich innych organów władzy, nie wyłączając sądów. Projekt proponuje model uniwersalnej skargi konstytucyjnej, która może być skierowana bezpośrednio przeciwko każdemu działaniu lub zaniechaniu władz publicznych, naruszającemu konstytucyjne gwarancje wolności i prawa skarżącego. W tym trybie TK miałby możliwość uchylania także niezgodnych z konstytucją wyroków sądowych, decyzji administracyjnych oraz reagowania na krzywdzące jednostkę zaniechania władz publicznych, a nie tylko kontroli abstrakcyjnych przepisów prawa. Skarga konstytucyjna zgodnie z Projektem może mieć charakter indywidualny na zasadach określonych w ustawie (art. 132 ust. 1) oraz samorządowy, gdy dotyczy działania lub zaniechania organów władzy państwowej (art. 133). Trybunał Stanu orzeka w sprawach odpowiedzialności prezydenta, premiera oraz innych członków Rady Ministrów za naruszenie konstytucji lub ustawy (art. 140 ust. 1).

5. PODSTAWOWE RÓŻNICE MIĘDZY PROJEKTEM A USTAWĄ ZASADNICZĄ Z 1997 R.

Różnice te polegają na wzmocnieniu pozycji prezydenta jako głowy państwa, choć prowadzenie polityki pozostawia się w ręku premiera i rządu. Zmieniają się wymagania wobec kandydatury na urząd prezydenta. Może ona zostać zgłoszona w wyniku uzyskania poparcia co najmniej 300 osób pełniących funkcję publiczną pochodzącą z wyborów bezpośrednich oraz co najmniej 100 tysięcy obywateli polskich posiadających prawo wybierania, lub co najmniej 300 tysięcy obywateli polskich posiadających prawo wybierania (art. 68 ust. 2). Do nowych instrumentów władzy prezydenta należą:

- a) ustalanie w porozumieniu z Radą Ministrów i przy pomocy Rady Strategii Państwowej strategicznych kierunków polityki państwa (art. 71 ust. 1);

- b) oddziaływanie na system służby cywilnej, który będzie obejmować urzędników Kancelarii Prezydenta, administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 71 ust. 10);
- c) przewodniczenie Radzie do spraw Sądownictwa (art. 148 ust. 1) i – w skrajnych przypadkach – odsuwanie osób skompromitowanych od sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 145);
- d) prawo reprezentowania Polski w rokowaniach z przedstawicielami innych państw oraz w organizacjach międzynarodowych na podstawie stanowiska politycznego ustalanego przez Radę Ministrów (art. 73).

W przypadku parlamentu w skład Senatu mają wejść osoby sprawujące w przeszłości urząd prezydenta, jeżeli złożą przysięgę o treści przewidzianej w ustawie zasadniczej (art. 95 ust. 2). Senat powołuje rzecznika praw obywatelskich (art. 169 ust. 2). Sejm i Senat odbywają wspólne posiedzenia w przypadkach określonych w konstytucji oraz w celu ustalonym przez marszałków obu izb (art. 89 ust. 1). Zmieniają się reguły dotyczące relacji prezydenta z parlamentem. Prezydent RP uzyskuje możliwość skrócenia kadencji Sejmu w sytuacji zaistnienia rozbieżności między aktualnymi preferencjami Narodu wyrażonymi w wyborach prezydenckich a starym układem sejmowym (art. 94). Nowym rozwiązaniem jest również kompetencja prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na wniosek Rady Ministrów (art. 62 ust. 1). W zakresie parlamentarnego trybu ustawodawczego Projekt wprowadza następujące grupy nowości:

- a) szczególne weto ustawodawcze prezydenta (obok zwykłego weta na dotychczasowych zasadach), polegające na odwołaniu się do woli Narodu wyrażonej w referendum w sprawie kontrowersyjnej ustawy (art. 103 ust. 1);
- b) prawo uprzywilejowanej inicjatywy ustawodawczej prezydenta na podstawie wyniku referendum (art. 105);
- c) wyłączność inicjatywy Rady Ministrów w sprawach ustaw dotyczących ratyfikacji umów międzynarodowych i określenia stanowiska zajmowanego przez Rzeczypospolitą na forum UE (art. 65; art. 177);
- d) zawężenie inicjatywy ustawodawczej (art. 98), która przysługuje 36 posłom (10% składu Sejmu), gdy obecnie może zostać zainicjowana przez 15 posłów, tzn. ok. 3% składu Sejmu;

e) zakłada wyposażenie Rady Ministrów *sui generis* w prawo uprzywilejowanej inicjatywy ustawodawczej polegające na możliwości zastrzeżenia, że poprawki do rządowego projektu ustawy wymagają jej zgody (art. 106). Celem tego rozwiązania jest przeciwdziałanie „psuciu prawa”.

Zgodnie z założeniami Projektu, Rada Ministrów wykonuje kompetencje określone w konstytucji i ustawach oraz decyduje we wszystkich sprawach polityki państwa, w których konstytucja lub ustawa nie ustanowiły kompetencji innego organu (art. 108 ust. 2). Zmiana relacji między głową państwa i rządem polega także na usunięciu pól konfliktu oraz tworzeniu zachęt do wspólnego działania. Premier zyskuje większą swobodę działania w wyniku rezygnacji z instytucji wotum nieufności Sejmu wobec poszczególnych ministrów. Projekt przewiduje zastąpienie Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) przez Radę do spraw Sądownictwa (art. 147). Ma to być struktura państwowa, a nie samorządowa, której przewodniczącym jest z urzędu prezydent (art. 148). Skutkiem tego była przeprowadzona przez PiS po wyborach w 2015 r. reforma wymiaru sprawiedliwości zakładająca, że można przywrócić najwyższe standardy etyczne w środowisku sędziowskim. Nowością w Projekcie w stosunku do obowiązującej ustawy zasadniczej jest także Rozdział XII dotyczący przekazywania kompetencji suwerennego państwa organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu.

6. KRYTYKA REFORM KONSTYTUCYJNYCH PiS

Nie tylko PiS, ale cały obóz Zjednoczonej Prawicy oskarżony został o próbę ustanowienia jednopartyjnego państwa, zniesienie kompromisu aborcyjnego, konstytucyjnej zasady apolityczności sił zbrojnych, cywilnej kontroli nad armią, ograniczenia niezależności sędziów oraz chęć zlikwidowania opozycji (PO, 2017). Krytycy uznali, że Projekt miał dawać jedną ręką podarunki religii dominującej, drugą zabierać „obywatelom pewne swobody i wolności zagwarantowane w dzisiejszej konstytucji” (Sadurski, 2015). Założono, że PiS realizuje plan ubezwłasnowolnienia instytucji służących ochronie obywateli. Wojna ta rozpoczęła się przed wyborami w 2015 r. Opozycyjna PO przestała dostrzegać po porażce to, co sama wcześniej

krytykowała, czyli „konstytucyjny feler” ustawy zasadniczej polegający na niechlujnych zapisach dotyczących niejasnego rozgraniczenia kompetencji. Priorytetem dla PiS stały się zaś wspomniane zmiany w wymiarze sprawiedliwości (Ziobro, 2017). Reformy wprowadzane przez Ministerstwo Sprawiedliwości obnażyły bezkarność szeroko pojętej korporacji prawniczej, która próbowała blokować działania rządu. Pojawił się też pogląd, że kształt konstytucji nie jest kluczem do naprawy państwa. Aktywność Poselskiego Zespołu na rzecz Nowej Konstytucji w Sejmie VIII kadencji koncentrowała się na analizie przypadków krzywdy sądowej (Regulamin, 2017). Wyrazem tego był pierwszy raport Zespołu (*Raport nr 1*, 2016), a także drugi poświęcony projektowi ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (*Raport nr 2*, 2016). Elementem „dobrej zmiany” po 2015 r. była też propozycja prezydenta przeprowadzenia referendum konstytucyjnego w sprawie zmiany ustawy zasadniczej (Duda, 2017). Prezydent uznał, że w tak ważnej sprawie decydować powinien suweren.

PiS zaproponowało cały pakiet reform konstytucyjnych połączony ze zmianami w wymiarze sprawiedliwości. Chodzi o politykę większości parlamentarnej wybranej w demokratycznych wyborach, która spotyka się z krytyką opozycji oraz części środowiska prawniczego. Dowodem jest list wysłany do wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa, datowany 8 czerwca 2018 r., podpisany przez profesora prawa Wojciecha Sadurskiego, jego trzech uniwersyteckich polskich kolegów oraz 19 pozostałych zagranicznych akademików. Sadurski znany jest ze swojej obsesyjnej niechęci do PiS. Dziwi zatem, że kilkanaście zdań jego autorstwa, które zamieścił na swoim blogu, wystarczyło, by uznać za udowodnione postawione tezy. Tym bardziej, że wiąże się to z oczekiwaniem konkretnych działań, a wręcz „sankcji” wobec Polski. Przeraża okoliczność, że nawet ludziom o wysokim statusie akademickim wystarczy wspólnota ideologiczna, którą sami zainteresowani nazwą oczywiście wspólnotą wartości fundamentalnych. Dla porządku należy przytoczyć, że autorzy listu podpisali się pod stwierdzeniami, że „nadszedł czas, aby instytucje Unii Europejskiej, a zwłaszcza Komisja, podjęły pilne i zdecydowane kroki w odpowiedzi na te działania polskiego rządu, które są zamachem na rządy prawa” (List, 2018). Podobny apel skierowali do instytucji europejskich byli prezydenci, premierzy i ministrowie, m.in. Lech Wałęsa. Aleksander Kwaśniewski, Bronisław Komorowski, Kazimierz Marcinkiewicz,

Radosław Sikorski, Marek Belka, Włodzimierz Cimoszewicz i inni. Twierdzą w nim, że wejście w życie ustawy o SN „ostatecznie zniesie w Polsce zasadę trójpodziału władzy i istotę demokratycznego państwa prawa” (Europo, 2018). Sygnatariusze apelu próbują przekonać opinię publiczną, że praworządność w Polsce jest w sposób systematyczny zakłócana, upada państwo prawa i demokracja.

ZAKOŃCZENIE

Projekt konstytucyjny PiS proponuje wzmocnienie pozycji prezydenta bez naruszania podstaw systemu parlamentarno-gabinetowego. Jego szczególnym rysem jest dbałość o jakość procesu legislacyjnego. Przewidziano też wzmocnienie Senatu w procesie decyzyjnym. Dotyczy to także ochrony integralności projektu ustawowego wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów i prezydenta. Drugim zbliżonym rozwiązaniem jest instytucja rozporządzeń z mocą ustawy. Projekt wprowadza również szereg nowych procedur mających pozostawać pod demokratyczną kontrolą Sejmu. Zmienia się też podejście do tworzenia i kontroli prawa. Projekt, który po inicjatywach prezydenckich niekoniecznie stracił swoją wartość aplikacyjną, zakłada ograniczenie możliwości arbitralności opartej na „kreatywnej” interpretacji konstytucji. Architektki Projektu wskazują, że ustawa zasadnicza stanowi nieprzekraczalną barierę dla obowiązywania prawa wtórnego Unii Europejskiej oraz dla zewnętrznych interwencji naruszających samodzielność, suwerenność legislacyjną, konstytucyjną i narodową. Opozycja parlamentarna nie zgadzała się z propozycją zmiany ustawy zasadniczej. Oskarżała partię rządzącą o łamanie konstytucji. Choć Projekt wraz z całym pakietem reform konstytucyjnych w żaden sposób nie godził w praworządność i demokrację, opozycja zapowiadała rozliczenie PiS za niszczenie ustroju oraz bolszewizację struktur państwa. Zarzucała PiS rzekomy kult władzy jednostki. Nie był to spór prawno-ustrojowy, lecz polityczny. Ścierały się racje konserwatywnych ewolucjonistów i liberalno-lewicowych ewolucjonistów. Przedstawiciele liberalnej lewicy posługiwali się hasłami funkcjonującymi w przestrzeni międzynarodowej sugerującymi zagrożenie populizmem, praw mniejszości oraz wyczerpanie się możliwości działania państw narodowych, co wymuszało niejako

zwrócenie się o pomoc do instytucji zewnętrznych. Tym samym opozycja skazywała na niepowodzenie każdy projekt zmierzający do ochrony narodowej wspólnoty.

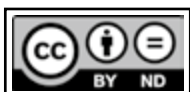
Nad przebiegiem i formą dyskusji konstytucyjnej ciążył charakter podziału politycznego. Skoro PiS proponowało zmianę ustawy zasadniczej, to blokowanie tego pomysłu określało strategię opozycji. Opowieści (narracje) o łamaniu prawa i demokracji były zręcznym narzędziem mobilizacji zwolenników utrzymania *status quo*. W żadnym wypadku nie opisywały prawdziwego stanu rzeczy, ale utrudniały pojawienie się tzw. momentu konstytucyjnego, dla którego niezbędna jest kwalifikowana większość parlamentarna.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski, A. (2012). *System polityczny RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Banaszak, B. (2012). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Duda, A. (2017). Polska się zmieniła, czas na zmianę konstytucji. Rozm. J. i M. Karnowsy. w *Sieci*, 20 (233), 18-25.
- Dobek-Ostrowska, B., Frasz, J. i Ociepka, B. (1997). *Teoria i praktyka propagandy*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Europa, broń praworządności w Polsce*. (2018). Pozyskano z: <http://wyborcza.pl/7,75968,23531097> (dostęp: 14.06.2018).
- Juryści wyreczą parlament i władzę wykonawczą*. (2017). Pozyskano z: <http://kongresprawnikow.info/index.php/aktualnosci/> (dostęp: 11.06.2017).
- Kaczyński, J. (2011). *Polska naszych marzeń*. Lublin: Wydawnictwo Akapit.
- Kaczyński, J. (2016). *Porozumienie przeciw monowładzy. Z dziejów PC*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Kaczyński, J. (2017). Tusk jest kandydatem niemieckim. Rozm. K. Gójska-Hejke, T. Sakiewicz, P. Lisiewicz. *Gazeta Polska*, 10 (1230), 26-31.
- List. (2018). Pozyskano z: <https://verfassungsblog.de/open-letter-to-vice-president-frans-timmermans> (dostęp: 14.06.2018).
- Monteskiusz. (2003). *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński. Kraków: Wydawnictwo Zielona Sowa.
- Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska*. (2009). Warszawa: Prawo i Sprawiedliwość.
- Petrażycki, L. (2002). *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*. Warszawa: Oficyna Naukowa.

- PO przypomina projekt konstytucji PiS z 2010 r.* (2017). Pozyskano z: <http://wiadomosci.dziennik.pl> (dostęp: 13.03.2017).
- Podgórecki, A. (1971). *Zarys socjologii prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Projekt nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.* (2010). Pozyskano z: <http://niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf> (dostęp: 30.01.2017).
- Raport nr 1. Skargi Obywateli na Wymiar Sprawiedliwości.* (2016). Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- Raport nr 2. Skargi Obywateli na Wymiar Sprawiedliwości. Ankieta ustrojowa. Projekt ustawy o ustroju sądów powszechnych.* (2016). Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- Raport o stanie Rzeczypospolitej.* (2011). Warszawa: Prawo i Sprawiedliwość.
- Regulamin Poselskiego Zespołu na rzecz Nowej Konstytucji.* (2017). Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 28.02.2017).
- Sadurski, W. (2015). *Za pomocą nowej konstytucji PiS zaknebluje wolność religijną w Polsce*. Pozyskano z: <http://wyborcza.pl/magazyn> (dostęp: 13.03.2017).
- Skrzydło, W. (2008). Zmiana konstytucji czy zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku? *Teka Komisji Prawniczej O.L. PAN* 2008 I, 172-186.
- Stawrowski, Z. (2007). O aksjologii i duchu ustawy zasadniczej. *Przegląd Sejmowy*, 4 (81), 49-64.
- Szulik, B. i Szymanek, J. (2017). Wprowadzenie. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 5-103.
- Szymanek, J. (2016). Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji. *Prawo i Polityka*, T. 6, 7-24.
- Zdrowie, praca, rodzina.* (2014). Warszawa: Prawo i Sprawiedliwość.
- Ziobro, Z. (2017). Nie cofnę się ani o krok. Rozmowa z Jackiem i Michałem Karnowskimi. *wSieci*, 16 (229), 19-23.
- Zoll, A. (2009). Projekt zmiany Konstytucji RP przygotowany przez Radę Programową konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 4, 17-21.
- Zyzik, R. (2016). Polityka prawa Adama Podgóreckiego a kontrprojekty ustaw jako forma upolitycznienia legislacji. W: K. Łabędź (red.), *Rola opozycji w systemach demokratycznych*. Kraków: Wydawnictwo WAM, 157-172.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>